

Contexto y
Propuestas
para una Agenda
de Reforma
Electoral
en México

Mesa Directiva

Senador Enrique Jackson Ramírez

Presidente

Partido Revolucionario Institucional

Senador César Jauregui Robles

Vicepresidente

Partido Acción Nacional

Senador Carlos Chaurand Arzate

Vicepresidente

Partido Revolucionario Institucional

Senador Raymundo Cárdenas Hernández

Vicepresidente

Partido de la Revolución Democrática

Senadora Yolanda González Hernández

Secretaria

Partido Revolucionario Institucional

Senadora Lidia Madero García

Secretaria

Partido Acción Nacional

Senadora Sara Castellanos Cortés

Secretaria

Partido Verde Ecologista de México

Senador Rafael Melgoza Radillo

Secretario

Partido de la Revolución Democrática

Junta de Coordinación Política

Senador Diego Fernández de Cevallos

Presidente

Partido Acción Nacional

Senador Enrique Jackson Ramírez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Senador Jesús Ortega Ramírez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Senadora Gloria Lavara Mejía

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Senador Humberto Roque Villanueva

Partido Revolucionario Institucional

Senador Genaro Borrego Estrada

Partido Revolucionario Institucional

Senador Jorge Zermeño Infante

Partido Acción Nacional

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República

Senador Oscar Cantón Zetina

Presidente

Cuitláhuac Bardán Esquivel

Director General de Investigación

Guillermo Tenorio Herrera

Director General de Estudios Legislativos

Eduardo Macías Martínez

Director General de Vinculación

Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México

Instituto de Investigaciones
Legislativas del
Senado de la República

Pablo Javier Becerra
Víctor Alarcón Olguín
Cuitláhuac Bardán Esquivel
Coordinadores



México

2003



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

Dr. Luis Mier y Terán Casanueva

Secretario General

Dr. Ricardo Solís Rosales

Unidad Iztapalapa

Rector

Dr. José Lema Labadie

Secretario

Mtro. Javier Melgoza Valdivia

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Rodrigo Díaz Cruz

Jefe del Departamento de Sociología

Mtro. Víctor Alarcón Olguín

Primera Edición, Julio 2003

© 2003

*INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA*

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 970 727 005-5

IMPRESO EN MÉXICO

PRINTED IN MEXICO



IISEN

Coordinadores

Pablo Javier Becerra

Victor Alarcón Olguín

Cuitláhuac Bardán Esquivel

Cuidado de la Edición

Victor Hugo Solís Nieves



PRÓLOGO

Las múltiples reformas electorales que se han sucedido en México, señaladamente aquellas realizadas en los años 90, han jugado un papel decisivo en la consolidación del sistema democrático de nuestro país.

Contamos con instituciones democráticas sólidas, hay certidumbre en los procesos electorales, se ha desterrado la sospecha. Contamos además con una realidad plural que se expresa en mejores equilibrios en el poder público.

Sin embargo, no hay reforma definitiva, la realidad constantemente muestra nuevas necesidades, que nos obligan a adecuar el marco legal al avance de la sociedad. El reto sigue siendo contar con mejores normas, con reglas claras que obliguen a todos y se anticipen a los escenarios por venir.

Para los legisladores, parte de este reto es afinar, depurar los mecanismos de la competencia electoral, lograr una mayor participación política y elevar el nivel de la organización y de la lucha electoral.

En este proceso, es fundamental escuchar las distintas expresiones y canalizar sus demandas. Es la única forma de hacer que los ciudadanos encuentren mayores canales de participación y ganen confianza en las instituciones.

En voz de partidos, ciudadanos y organizaciones, la sociedad ha puesto sobre la mesa de discusión múltiples temas sobre la legislación electoral, como la representatividad de los partidos, el financiamiento de campañas y precampañas, figuras de coalición, frentes, entre otros.

Está en el debate próximo las vías de acceso al Congreso, a los medios electrónicos, la reelección de los legisladores y la reforma a los órganos electorales. Por ello es importante alentar el análisis, la discusión, la exposición y la difusión de las ideas, a través del impulso a la investigación legislativa.

El Senado de la República y la Universidad Autónoma Metropolitana, han emprendido un trabajo conjunto para estrechar los vínculos de quienes toman parte en la formación de las leyes y, quienes desde la perspectiva de la investigación académica, enriquecen la discusión hacia respuestas más cercanas a las demandas de la sociedad y a las necesidades objetivas de los nuevos tiempos.

El título que presentamos, ***Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México***, refleja parte de los esfuerzos para promover el debate contemporáneo de la democracia en México.

Hago patente el reconocimiento por su apreciable participación en este trabajo a los profesores investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, que, con sus ideas, contribuyen al desarrollo de las instituciones del país y a mejorar las condiciones para la competencia política y el avance democrático.

Quienes integramos el Senado de la República, estamos seguros de que el presente trabajo contribuye a difundir el valor de las instituciones electorales y políticas, además de ser un referente histórico, práctico y conceptual, de gran relevancia para el estudio de la reforma electoral en México.

SENADOR ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ
*Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores
Enero de 2003*

PRESENTACIÓN

Uno de los compromisos más claros que mantienen las instituciones de educación superior es generar vínculos sustantivos con la sociedad, el gobierno y las instancias de representación políticas como son los partidos y los congresos. En este sentido, la Universidad Autónoma Metropolitana valora de manera significativa la aparición del presente volumen ***Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral***, coordinado por los investigadores Víctor Alarcón Olguín, Pablo Javier Becerra y Cuitláhuac Bardán, que permite plasmar con hechos el convenio de colaboración suscrito en agosto de 2001, entre nuestra Universidad y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, el cual es dignamente presidido por el senador Óscar Cantón Zetina.

El alcance de este convenio de colaboración es múltiple y estoy seguro de que a este nuevo esfuerzo editorial conjunto seguirán otros que permitirán explorar distintas perspectivas y necesidades sociales que, desde la academia y la tribuna parlamentaria, la nación demanda resolver mediante el análisis científico y riguroso. Esta obra es producto del trabajo colectivo del área de investigación de Procesos Políticos y del Centro de Documentación y Estadística Electoral de la Unidad Iztapalapa de nuestra Universidad, así como del concurso del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Los académicos participantes han sido pioneros en el estudio sistemático de las organizaciones partidarias y de la historia de las elecciones mexicanas, así como de las principales instituciones políticas que se han venido desarrollando en el marco de la transición democrática de nuestro país.

El proceso de consolidación de un nuevo orden político hace más que pertinente reflexionar acerca de la manera en que podemos perfeccionar y al mismo tiempo seguir incidiendo en innovadoras formas

de participación y representación políticas que nos acerquen a una plena normalidad en el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

La construcción de una agenda de reformas en materia político-electoral, en consecuencia, no debe ser vista sino como una condición natural y congruente para la necesaria evolución a la que deben estar sujetas todas las instituciones de gobierno. De ahí la pertinencia que esta investigación aparezca en la víspera de importantes decisiones que deberán tomar las instancias legislativas y los partidos políticos nacionales de cara al proceso electoral federal del año 2003.

Es por ello muy satisfactorio testimoniar el resultado de una empresa de colaboración en la cual el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y la Universidad Autónoma Metropolitana, aportan su compromiso institucional, además de ratificar la confianza porque en sus labores futuras se alcancen frutos de utilidad para legisladores, académicos y público interesado en cuestiones centrales como la vigencia del sistema de partidos en condiciones apegadas al espíritu de ampliación de los espacios que empiezan a instaurarse en la renovada democracia mexicana.

Agradezco al Senado de la República su generoso y desinteresado patrocinio a este trabajo colectivo; y especialmente a los senadores Enrique Jackson Ramírez, presidente de la Mesa Directiva, y Diego Fernández de Cevallos, presidente de la Junta de Coordinación Política. Estoy convencido de que en el futuro, la UAM seguirá contando con su apoyo y confianza para desarrollar investigaciones de gran trascendencia para nuestro país.

DR. LUIS MIER Y TERÁN CASANUEVA
Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana

INTRODUCCIÓN

Con el objeto de ampliar nuestra visión en el tratamiento de los asuntos públicos, producto del interés del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República para proporcionar a los legisladores obras de consulta cada vez más especializadas que sean una herramienta para el trabajo legislativo, surgió, en el marco del Convenio de Colaboración que suscribimos con la Universidad Autónoma Metropolitana, la obra denominada ***Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México***.

Sin duda alguna, las reformas al sistema electoral han significado un proceso de reorganización y reestructuración en las formas y mecanismos para elegir a los representantes populares en todos los niveles de gobierno. El proceso ha sido largo; décadas de cambios y modificaciones de las reglas que ayudaron a conformar en la actualidad un pluralismo moderado, dejando atrás un sistema de partido hegemónico que, precisamente, han dado pauta a las reformas que cambiarían el rumbo del sistema político y electoral de la nación.

Con el paso de los años se conformaría un sistema plural de partidos, al que se dotó además de reglas específicas a través de diversas modificaciones al marco legal, a fin de adecuar su desempeño con las exigencias de la sociedad, lo cual devino consecuentemente en una competencia legal y legítima entre las instituciones políticas. De todo ello se nos habla en el aporte denominado, *“Aspectos del régimen de partidos en México”*.

En los gobiernos precedentes al actual, por tanto, hubo la conciencia y responsabilidad para cambiar las reglas y entrar en una etapa de cambio y modernización de la estructura electoral. Por lo cual, cambiarían el marco jurídico, las instituciones y, por ende, el mando del poder. De ello se nos muestran múltiples detalles en *“Las reformas electorales en la transición mexicana”*.

Asimismo, se nos explica la importancia que han tenido las diferentes reformas en materia electoral, partiendo desde la Constitución de 1917, pasando por las diferentes décadas en que se hicieron modificaciones sustanciales, hasta la actual ley que rige la competencia política y a los partidos políticos en el COFIPE. En la misma línea se muestra el ascenso de los partidos políticos, que en la última década registran un avance significativo en la conformación de un sistema pluralista. Pero cabe destacar que la vigilancia de la competencia electoral y de los partidos políticos es un logro de la ciudadanía, al establecerse los órganos de control electoral en el Instituto Federal Electoral como organismo público y autónomo.

El continuo avance para mejorar los procesos electorales nos conduce a la propuesta de *“La segunda vuelta electoral”*, cuya importancia en la Agenda de Reforma Electoral, se analiza a través del estudio de casos entre los que destaca el análisis del sistema electoral francés y de otros países, pero en particular resalta la reciente experiencia del estado de San Luis Potosí. Adicionalmente se presentan las ventajas y desventajas de utilizar dicho mecanismo de legitimación electoral.

Ahora bien, la competencia electoral, sobre todo a partir de los años 90 y hasta nuestros días, ha generado nuevos fenómenos en la contienda electoral, tal y como se plantea en, *“La realización de encuestas y sondeos electorales”*. En este aporte el autor nos muestra un panorama del fenómeno mediático de las encuestas, de sus implicaciones y de los factores que lo caracterizan en nuestra democracia.

Por su parte, *“Mecanismos de democracia semidirecta”* nos introduce en un elemento que cada vez cobra una importancia mayor en los regímenes democráticos. Me refiero a la participación ciudadana y las formas que está asumiendo en nuestra vida social, Al respecto, el artículo en cuestión profundiza en el espacio legal y el andamiaje institucional en que las nuevas figuras de participación ciudadana se están estructurando.

Con las reformas de 1996 se dio paso a que el Distrito Federal dejará de ser gobernado por un Regente. La nueva figura política sería desde entonces, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. También se efectuaron grandes modificaciones al suprimirse la Asamblea de Representantes e instaurarse una Asamblea Legislativa, dotándola además de plena autonomía respecto de los órganos federales y, sobre todo, de facultades legislativas en diversas materias.

Las reformas ocurridas en el Distrito Federal deben evolucionar en el marco constitucional y en función de las necesidades de la sociedad de la Ciudad de México que, además de ser sede de los poderes federales, se ha

constituido en un espacio de vida social trascendental para el país, por lo que el análisis denominado “*La reforma política del Distrito Federal*”, será un referente muy importante y significativo para su análisis.

En consistencia con el artículo que le precede, “*El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. una propuesta de rediseño*» nos explica que el sistema federal mexicano no mostró, a lo largo de dos siglos, una eficiencia como tal. El federalismo ha sido una simulación del intento para conformar una estructura de nación sólida. Y al contrario, se caracterizó por la centralización del poder, representado fielmente por la figura presidencial y dejando a un lado a los estados, que debieran ser autónomos a fin de consolidar un estado federado. Por lo mismo, marca la insistencia de revalorar al federalismo a partir del espacio electoral.

Uno de los aspectos más significativos por sus implicaciones, es “*El financiamiento a los partidos políticos en el ámbito federal*”. En este aporte se menciona que los recursos financieros asignados por el Estado son ahora la fuente principal de financiamiento y sustento de las instituciones políticas y civiles. Pero en los actuales parámetros de competencia e independencia de las instituciones con respecto al Estado, y en plena armonía con la demanda creciente de disminuir los aportes estatales a los partidos, cabe considerar la pertinencia de que el financiamiento de los partidos deba seguir siendo otorgado por el Estado o bien, a través de las propias militancias partidistas.

La consolidación de la democracia, el arraigo de un sistema plural de partidos y la competencia electoral, cuentan en la actualidad con un marco jurídico adecuado que además dota de legitimidad y credibilidad a los procesos electorales ante los ciudadanos quienes, al momento de emitir su voto, esperan que el fantasma del fraude y la manipulación se alejen de nuestra cultura política. Pero siguen existiendo inconformidades de los propios partidos cuando creen que fueron objeto de fraudes durante las elecciones, por lo que en materia judicial también hay grandes avances, ya que para ello se han creado los tribunales electorales. Con todo, existen vacíos legales que deben ser subsanados, de lo cual claramente nos ilustra “*Justicia electoral*”.

La presencia efectiva del Congreso de la Unión es una realidad en el sistema político mexicano y el avance de los partidos políticos se ve reflejado en la conformación de las Cámaras de Senadores y Diputados. Por tanto, el compromiso del Poder Legislativo se ha acrecentado. Hemos arribado a una nueva etapa de relaciones y negociaciones que ponen a prueba la fortaleza del propio sistema democrático.

Los acuerdos en reformas sustanciales estarán sometidos a la habilidad para negociar y establecer consensos. Primero, entre los propios partidos y, segundo, entre las Cámaras del Poder Legislativo

y los demás órganos de poder del Estado. Este panorama es analizado en el artículo denominado “*Aumentar la calidad y representatividad del Congreso*”, que presenta un panorama sobre cómo se puede llegar a acuerdos entre los legítimos representantes de la sociedad, a partir de la diversidad.

Con acuerdos y pactos entre los distintos partidos políticos se podrá, generar una propuesta efectiva para reformar al sistema electoral, por ello la “*Responsabilidad del Poder Legislativo en la reforma electoral*” acentúa el carácter representativo del Congreso para con la sociedad; pero sobre todo, establece la necesidad de que en el seno del Legislativo surja una responsabilidad creciente de los representantes populares, a fin de alcanzar los grandes acuerdos, entre ellos la reforma electoral, con el objeto de que en México se desarrollen instituciones sólidas que constituyan la base de nuestra democracia.

Con la seguridad de que esta obra constituye un apoyo para los legisladores, para los investigadores y la sociedad mexicana en general, me congratulo, al igual que el Senador Enrique Jackson Ramírez, Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores y el Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Rector General de la Universidad Autónoma Metropolitana, de presentar “***Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México***”, como un aporte del Senado y la UAM para los mexicanos y las generaciones venideras.

SENADOR ÓSCAR CANTÓN ZETINA

Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República

Las Reformas
Electoralas en la
Transición Mexicana





NOTA:
Los trabajos reunidos en el presente volumen fueron redactados durante el primer trimestre del año 2002.



Las Reformas Electorales en la Transición Mexicana

Pablo Javier Becerra Chávez*

Sin lugar a dudas, fueron las peculiaridades del régimen político formado después de la revolución de 1910-1917, y particularmente del sistema electoral y de partidos, las que confirieron su particular complejidad a la transición mexicana y la han diferenciado sustancialmente de otros procesos de transformación política del último cuarto de siglo. En nuestro país desde la Constitución de 1917 se garantizó, en la formalidad jurídica, la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero el sistema electoral y de partidos configuró desde entonces su característica no competitiva y el régimen político su peculiar autoritarismo. La élite revolucionaria heredó del maderismo su adhesión al principio de “sufragio efectivo, no reelección” y aun en las coyunturas más violentas de disputa por el poder entre sus distintas facciones no se llegó al extremo de anular la esfera electoral y partidaria, cosa que sí ocurrió de manera recurrente en otros países latinoamericanos durante todo el siglo XX.

El grupo gobernante tuvo la capacidad de desarrollar un elevado grado de institucionalización de sus estructuras de dominio con la creación y posterior transformación del partido gobernante (PNR, PRM, PRI). La virtud de este modelo es que el PRI mexicano no se convirtió en un partido único, es decir, no se prohibió la existencia de los partidos opositores. Por el contrario, este régimen desarrolló una gran capacidad para tolerar a la oposición y mantenerla en los márgenes del sistema, para lo cual desarrolló una ingeniería electoral en permanente renovación.

De hecho, esta gran capacidad para reformar sus distintos componentes ha sido uno de los rasgos distintivos del régimen político mexicano.¹

* Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa. Jefe del Área de investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología. Fidel Martínez Ortega participó como ayudante de esta investigación.

¹ Juan Molinar Horcasitas: *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*. México, Cal y Arena, 1991.

Desde 1917 se delineó un modelo de organización electoral con un fuerte control gubernamental, primero bajo la lógica que rigió entre 1917 y 1943, periodo durante el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos locales, y después bajo la lógica centralizadora de la ley electoral de 1946 y las posteriores, cuando se creó el modelo basado en la Comisión Federal Electoral. Las reglas formales del juego (la legislación electoral) y las reglas reales (la estructura piramidal de cacicazgos que caracterizaba al régimen posrevolucionario) garantizaron condiciones bajo las cuales la celebración regular de elecciones y la pluralidad de partidos no atentaban contra la permanencia en el poder del partido hegemónico.

Esta peculiar variedad de reformismo estructural imprimió su sello a las posibilidades de la transición hacia la democracia, pues a diferencia del modelo soviético de partido único, o del español de dictadura personalista, el autoritarismo mexicano no eternizaba en el poder al mismo líder ni mostraba un rechazo a las reformas. Por el contrario, en México la circulación dentro de la élite gobernante estaba garantizada por la rotación sexenal de cuadros dentro del gobierno y del partido hegemónico, y la propensión reformadora del gobierno llegó a convertirse en una auténtica tradición nacional.²

Lo anterior explica que el proceso de liberalización iniciado con la reforma política de 1977 haya conducido a un proceso prolongado de reformas parciales, promovidas en un principio por el gobierno con la finalidad de abrir espacios políticos a los partidos opositores, en busca de brindar legitimación a un sistema político en proceso de deterioro, pero que posteriormente crearon espacios políticos desde los cuales se abrieron paso, nuevos puntos en la agenda de las reformas.³ Entre 1977 y 1996 transcurrieron seis reformas electorales de gran dimensión que condujeron de manera paulatina al cambio de calidad del sistema electoral y de partidos.

La lógica del proceso mexicano contrasta notablemente con la del proceso de transición en España, que tuvo lugar también en la segunda mitad de la década de los setenta. El caso español es notable por varias razones. En primer lugar, por la rapidez de los cambios y su definitividad. En segundo, por el consenso logrado entre virtualmente todos los actores políticos relevantes en torno a la necesidad de los cambios y su proyección.

² Daniel Levy y Gabriel Székely: *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*. México, El Colegio de México, 1985.

³ Pablo Javier Becerra Chávez: "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas", en *Polis 94. Anuario de Sociología*. México, UAM-I, 1995.

Por último, por el diseño constitucional producido, muy particularmente en el terreno electoral, que logró estructurar una monarquía parlamentaria con un sistema electoral de representación proporcional y una gran apertura a la formación de nuevos partidos políticos.⁴

En México, por el contrario, los cambios se caracterizaron por su lentitud y gradualidad, debido a la gran capacidad del gobierno y el partido gobernante para mantener la iniciativa, pero también a que los partidos opositores desarrollaron su propia capacidad para proponer y negociar con flexibilidad y pragmatismo. Las reformas electorales llevadas a cabo a partir de 1977, pero muy especialmente después de 1988, produjeron la expansión de los ámbitos de actuación de los partidos opositores, el aumento del nivel general de competitividad del sistema de partidos en su conjunto y una transformación de la cultura política. En cada proceso electoral se reducía la distancia entre el partido gobernante y los dos principales opositores, el PAN y el PRD, tanto en el nivel federal como en el local, a la par que crecían las zonas de la política local gobernadas por la oposición (ayuntamientos, congresos locales y gubernaturas).⁵

Los principales componentes de la reforma de 1977, particularmente el registro condicionado a los partidos, el sistema de prerrogativas a los mismos y el establecimiento de los Diputados de representación proporcional, contribuyeron a la creación de un sistema de partidos plural y al involucramiento creciente de los ciudadanos en los procesos electorales. La competitividad del sistema de partidos crecía de manera sostenida y se manifestaba tanto en los procesos federales como en los locales. Sin embargo, todavía hasta 1988 la arquitectura fundamental del sistema electoral chocaba abiertamente con las nuevas características de la competencia partidaria. La crisis electoral de 1988 evidenció la necesidad de pasar a otro nivel en la discusión de las reglas electorales.

La evolución de las reformas electorales recientes, de 1990 a 1996, muestra con toda claridad la tensión anotada. Para responder a la crisis política de 1988, durante el gobierno del presidente Salinas se desarrollaron tres reformas electorales, que en su momento introdujeron cambios sustanciales en el entramado institucional: la de 1989-90, otra en 1993 y una más en 1994, ésta última para responder a la crisis abierta por la

⁴ José María Maravall: *La política de la transición: 1975-1980*. Madrid, Taurus, 1981. José Casanova: "Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia", en Teresa Carnero Arbat (editora): *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid, Alianza, 1992.

⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena, 2000, pp. 33-37.

rebelión del EZLN en Chiapas. Estas tres reformas modificaron tanto la Constitución como la legislación secundaria.

Uno de los aspectos centrales de esas tres reformas fue el de la estructura y las atribuciones de las autoridades electorales, debido a la crisis evidente del modelo de la Comisión Federal Electoral que, gracias al diseño elaborado por la reforma de 1986-87, había sido controlada totalmente por el partido gobernante en la elección de 1988, precisamente la más competida hasta ese momento.

La cuestión de la autoridad electoral era fundamental. Durante todo el periodo 1946-1973 se había tenido un diseño que partía del supuesto de que la organización de las elecciones debía estar bajo el control del gobierno, razón por la cual el Secretario de Gobernación era el Presidente de la Comisión Federal Electoral, mientras que entre los representantes del Poder Legislativo y el del partido gobernante lograban una cómoda mayoría. En aquella época los partidos opositores tenían muy poco que ver con la organización de las elecciones: la ley de 1946 solamente permitía la representación de dos partidos, mientras que la de 1951 había ampliado la representación a tres partidos, uno de los cuales, en ambos casos, era el partido mayoritario. La ley de 1973 introdujo por primera vez la representación paritaria en todos los órganos electorales, pero como no había una entrada flexible a nuevos partidos, su impacto fue muy reducido en el funcionamiento de los órganos electorales. La reforma de 1977 mantuvo la representación paritaria pero introdujo el registro de los partidos condicionado al resultado de la elección, lo cual provocó un efecto expansivo sobre los órganos electorales. Entre 1979 y 1985 se pasó de cuatro a nueve partidos con registro y por tanto representados en los órganos electorales, desde la Comisión Federal Electoral hasta el último Comité distrital, pasando por las Comisiones locales. La reacción a esta situación fue la reforma de 1986-87 que estableció un criterio proporcional para integrar los órganos, de manera que el partido gobernante por sí solo tuvo mayoría absoluta en todos ellos.

La reforma de 1989-1990 creó un nuevo organismo encargado de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral. Se estableció la figura de los “consejeros magistrados” en el Consejo General del nuevo instituto y de los “consejeros ciudadanos” en los consejos locales y distritales, con el objetivo de que fueran una suerte de representantes de la ciudadanía en esos organismos. Junto a ellos se encontraban los representantes de los poderes (el Secretario de Gobernación, 2 Diputados y 2 Senadores, en el Consejo General) y los partidos (de uno a 4 representantes

por partido, de acuerdo a sus porcentajes de votación, en todos los consejos). Sin embargo, la limitación de este nuevo diseño fue que desde el texto de la ley se estableció que los consejeros magistrados solamente podrían ser propuestos por el Presidente de la República, aunque finalmente fueran nombrados por la Cámara de Diputados.

Se tendría que esperar hasta la reforma de 1994 para que la llamada “ciudadanización” de los organismos electorales alcanzara una nueva etapa, con la transformación de los consejeros magistrados del Consejo General en consejeros ciudadanos, propuestos ya no por el presidente de la república sino por los grupos parlamentarios de los partidos, además de la pérdida del voto de los representantes de los partidos (aceptada por éstos en la negociación previa). La innovación de 1994 consistió en que los consejeros ciudadanos (seis por ley) se constituían en el componente decisivo del Consejo General, pues de once votos ellos representaban la mitad más uno. Sin embargo, la otra área del IFE, constituida por las direcciones ejecutivas y las vocalías, cambió muy poco. En este contexto, se concebía a los consejeros ciudadanos como una suerte de vigilantes externos de un aparato organizativo en cuyas tareas cotidianas no se les involucraba.

Antes, la reforma de 1993 había modificado también otras zonas del sistema electoral que habían sido rebasadas por el ascenso del nivel de competitividad del sistema de partidos. Se modificaron las fórmulas de representación en las dos cámaras para ampliar los espacios destinados a la oposición. En la de diputados se había introducido y depurado la llamada cláusula de gobernabilidad en 1989-90, pero tres años después desapareció y se disminuyó la proporción de escaños que podría tener el partido mayoritario. En el Senado se creó la figura de los senadores de primera minoría, destinados a los partidos políticos que ocuparan el segundo lugar en la votación de cada entidad. Se eliminó el principio de autocalificación de los legisladores, con lo cual desapareció la figura de los colegios electorales y se trasladó la última instancia para resolver impugnaciones en materia de la elección de diputados y senadores al Tribunal Federal Electoral. Finalmente, se ampliaron las modalidades y la magnitud del financiamiento a los partidos políticos.⁶

⁶ Jean-Francois Prud'Homme: “*La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)*”. *Política y gobierno*. México, CIDE, 1996. Vol. III, núm. 1. Pablo Javier Becerra Chávez: “*Entre el autoritarismo y la democracia: las reformas electorales del sexenio de Salinas*”, en *Polis 94. Anuario de Sociología*. México, UAM-I, 1995.

Después de las tres reformas vividas entre 1988 y 1994, el gobierno del presidente Zedillo, también hizo de la reforma electoral uno de sus objetivos centrales e incluso llegó a calificar la que impulsaría como la reforma “definitiva”, percibiendo correctamente que aun quedaban asignaturas pendientes que podrían poner en riesgo la estabilidad política. El mérito que nadie puede regatear al presidente Zedillo, es que generó las condiciones propicias para que los partidos políticos llegaran a acuerdos en torno a una reforma de amplio espectro, la cual finalmente se concretó en 1996. Por primera vez en la historia reciente, en su etapa de reforma constitucional fue fruto del consenso de todas las fuerzas políticas, mismo que se perdió en su etapa de reforma al Código electoral por algunas cuestiones de menor relevancia. Sus ejes fueron los siguientes: ⁷

- a) Reorganización del Consejo General del IFE, mediante el retiro definitivo del Secretario de Gobernación (recordemos que desde la ley de 1946 este funcionario gubernamental siempre presidió el máximo organismo electoral) y el mantenimiento de la representación parlamentaria exclusivamente con derecho a voz. La integración del Consejo General por ocho consejeros electorales (ya no “ciudadanos”) y un consejero presidente, nombrados todos ellos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, dotaron al Instituto no solamente de mayor legitimidad, sino, sobre todo, de mayor autonomía real con respecto al gobierno y los partidos políticos. Los partidos políticos mantienen su presencia exclusivamente con derecho a voz.
- b) La ampliación de los espacios de representación parlamentaria mediante la creación, en la cámara alta, de los senadores de representación proporcional, en tanto que en la cámara baja se estableció el límite del 8% de sobre representación y el tope del 60% para cualquier partido.
- c) La sustitución definitiva del criterio de calificación política de los comicios (aun estaba previsto en el texto constitucional el colegio electoral para calificar la elección presidencial) por un criterio plenamente jurisdiccional.
- d) Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y perfeccionamiento del sistema de medios de impugnación, de tal manera que ahora el Tribunal Electoral se constituye en la instancia

⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La reforma electoral de 1996*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997. También Pablo Javier Becerra Chávez: “*La reforma electoral de 1996*”, en M. Larrosa y R. Espinoza (Coords.): *Elecciones y partidos en México, 1996*. México, UAM-I, 1998.

definitiva para resolver controversias en torno a todas las elecciones, tanto federales como locales.

- e) El establecimiento de un mínimo constitucional al cual deben ajustarse las leyes electorales locales (artículo 116 constitucional), se complementa con la ampliación de la figura de acción de inconstitucionalidad que se puede presentar ante la Suprema Corte de Justicia a la esfera de las leyes electorales federales y locales, de manera que se redujeron sensiblemente los márgenes de discrecionalidad que tradicionalmente habían tenido los poderes locales para elaborar las reglas que regulan las elecciones de gobernadores, congresos locales y autoridades municipales.
- f) Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los antes delegados, llamados en el texto constitucional “titulares de las demarcaciones político-administrativas” y finalmente denominados “Jefes Delegacionales” en el Estatuto de Gobierno. En este punto, además, se reconoció al Distrito Federal su derecho a tener una legislación electoral propia y su correspondiente organización electoral local, mismas que se concretaron a principios de 1999.

El nuevo marco normativo e institucional establecido por la reforma de 1996 fue sometido a la prueba de los procesos electorales de 1997 y el año dos mil. Existe un amplio consenso en que el resultado fue altamente satisfactorio. En el proceso intermedio de 1997 se pasó a una situación en que el partido gobernante perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en el del año dos mil se produjo la alternancia en la Presidencia de la República, en un contexto de estabilidad y funcionamiento adecuado de las instituciones.

Desde el punto de vista del sistema electoral se puede afirmar con toda seguridad que los cambios fundamentales ya tuvieron lugar. El sistema electoral y de partidos en México ya es plenamente competitivo. La discusión en torno a posibles modificaciones en este terreno ya no parte del supuesto de que aun es necesario llevar a cabo transformaciones sustanciales para modificar la calidad del sistema electoral. Más bien la discusión se ubica en puntos específicos que pueden ser rediseñados con la finalidad de mejorar su funcionamiento. Las páginas que siguen presentan algunos de los temas que integran esta agenda.



Aspectos del
Régimen de Partidos
Políticos en México





Aspectos del Régimen de Partidos Políticos en México

Manuel Larrosa Haro *

Preámbulo

La última ocasión en que en México se realizó una reforma electoral a nivel constitucional y de ley reglamentaria estableciendo con ello un nuevo diseño integral del sistema electoral mexicano, fue en 1996 al reformarse el marco legal vigente desde 1994: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).¹ Con esta reforma se modificaron instituciones y procedimientos electorales. Los nuevos ordenamientos se aplicaron por primera vez para la integración del Congreso de la Unión en las elecciones federales de 1997, y en el año 2000 en las elecciones para la Presidencia. La transformación de las reglas electorales en México (*derecho electoral*), ha obedecido fundamentalmente al reclamo sistemático de los ciudadanos, y ha estado legítimamente encabezada por los partidos políticos. En cada uno de sus capítulos (particularmente de 1977 al 2000, como se vio extensamente en el capítulo precedente) se ha tratado de contar con una legislación electoral que permita hacer valer los derechos políticos de los ciudadanos. Uno de los objetivos sistemáticos de esta batalla cívico - partidaria ha sido la de impedir que ninguna fuerza política haga uso a su favor de la legislación en la materia.

* Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM-Iztapalapa.

¹ Sobre la reforma electoral de 1989-1990, ver de Arturo Nuñez J.: *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991. Sobre las reformas a la Constitución en materia electoral y al COFIPE de 1993 y 1994, ver Manuel Larrosa: *Las reformas electorales, 1989-1993*, en Jorge Alcocer (coord.): *Elecciones, diálogo y reforma México, 1994*, Nuevo Horizonte Editores, México, 1994. De Pablo J. Becerra: *El sistema electoral mexicano: la reforma de 1996*, en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.): *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, UAM-Iztapalapa, México 1998.

Así, los avances que hasta hoy se han obtenido en el diseño del sistema electoral han sido sustantivos y se encuentran a punto de llegar a su penúltima estación (la última parece no existir); una estación a partir de la cual se salden las cuestiones que han quedado pendientes desde 1996. Se trata sustancialmente de completar el escenario para una competencia electoral plenamente equitativa por el poder político entre los partidos que integran actualmente el sistema de partidos mexicano. Después de la experiencia y resultados de julio del 2000 resulta ineludible concluir los puntos de aquella agenda, por lo que se hace necesaria una nueva reforma electoral.

Para muchos políticos, algunos académicos y actores políticos, la reforma de 1996 se inscribió en un proceso amplio: el de la reforma del Estado. Para otros, se trató de otro paso en el camino del reformismo electoral de nuestro país, que México inició en 1977 con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales hasta llegar al COFIPE (1989-1996). Unos más inscriben el proceso de las sucesivas reformas electorales en un ámbito intermedio: el de la “liberalización política”⁹, ese fenómeno inicial de apertura política que la mayoría de los regímenes políticos autoritarios en tránsito hacia la democracia han vivido en los últimos veinte años.

En todo caso, lo que es claro y se encuentra a la vista en el proceso de cambio político mexicano, es que la transformación iniciada desde finales de los años setenta ha tenido un acompañante inseparable: las reformas político - electorales. Se ha tratado de un proceso en el que los partidos políticos no solamente se han consolidado como opciones electorales *de facto*, sino que se han “instalado progresivamente en la sala de máquinas del sistema político y en el corazón mismo del Estado”.¹⁰

A partir de las experiencias y los resultados electorales de 1997 y 2000 se hizo evidente la necesidad de seguir perfeccionando el régimen electoral mexicano. A partir del reconocimiento de esta realidad, los partidos políticos y los legisladores han propuesto cambios y adiciones a la ley electoral vigente. Se trata de modificaciones que en gran medida tienen que ver con derechos y obligaciones de los partidos políticos.

Al respecto vale la pena señalar que, en la LVII Legislatura (1997-2000), el mayor número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

² Al respecto consultar de César Cansino: *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, CIDE/Porrúa, México, 1994.

³ Ricardo Becerra, et al.: *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

fueron en materia electoral, con lo cual el reclamo de concluir la reforma es una exigencia encabezada por representantes populares de prácticamente la totalidad de los partidos que integran la Cámara baja y suscrita por un número significativo de expertos en la cuestión electoral debido a su pertinencia y necesidad. En este sentido cerrar por un tiempo largo el debate político y legislativo en torno al tema del reformismo electoral resultaría muy saludable para la República.

En este capítulo nos concentraremos en algunos de los temas relativos a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales: derechos y obligaciones, el registro y las figuras de los frentes, las coaliciones y las fusiones. Se trata de uno de los capítulos más sensibles del sistema electoral, pues la reglamentación de estas cuestiones tiene efectos directos sobre el sistema de partidos, es decir, en las características de la representación nacional.

En este sentido, las últimas dos experiencias electorales federales en el terreno del sistema de partidos y su reglamentación han arrojado resultados que es necesario revisar a la luz de los señalamientos de los propios partidos políticos nacionales y de los estudiosos en la materia.

1. Del procedimiento de formación y registro legal para los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales

El Cofipe de 1989 en lo relativo a las disposiciones del sistema de partidos revivió o restituyó la figura del registro condicionado que instituyó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LFOPPE); en esta ley, existieron dos formas para la obtención del registro a nuevos partidos: la definitiva y la condicionada. Para ambas figuras los partidos debían contar con declaración de principios, estatutos y programa de acción.

En el caso del registro definitivo, los partidos debían cubrir varios requisitos de implantación en la geografía del país: a) contar con 3,000 afiliados en cada una de por lo menos la mitad de las entidades federativas, o bien con 300 afiliados cuando menos en la mitad de cada uno de los distritos electorales uninominales del país; b) el número total de afiliados debía ser, en cualquiera de los dos casos, no inferior a 65 mil; c) haber celebrado en por lo menos la mitad de las entidades federativas o de los distritos uninominales del país, una asamblea local constitutiva; y d) haber celebrado una asamblea nacional constitutiva.

En aquellos años (1977-1986), las dificultades con las que toparon las organizaciones aspirantes al registro para cumplir los requisitos, fomentaron que fuera la figura del registro condicionado la más utilizada, ya que ésta, estipulaba que el partido político con registro condicionado obtendría el registro definitivo cuando hubiera logrado por lo menos el 1.5% de los votos totales en una elección federal. Para poder participar en calidad condicionado, el partido debía probar que representaba una “corriente de opinión nacional” y haber realizado una “actividad política permanente durante los cuatro años previos a la solicitud del registro”. Estos dos últimos señalamientos de la ley, fueron en gran medida criterios políticos que revisaba y aplicaba la autoridad gubernamental más apegada al “espíritu de la ley” que a la ley misma.

Es conocido que la figura del registro condicionado sirvió para ampliar el sistema de partidos mexicanos, ya que algunos institutos consiguieron obtener el registro definitivo en 1979. Sin embargo, los cambios a la ley electoral de 1982 dispusieron que los partidos incapaces de obtener el 1.5% de la votación en *una sola elección* perderían el registro (la Ley originalmente disponía dos procesos consecutivos para la pérdida del registro).

Con la promulgación del Código Federal Electoral en 1986, la figura del registro condicionado desapareció. De tal suerte que sería hasta el Cofipe de 1989 que la “puerta ancha” de entrada y la “salida expedita” para el ingreso y retirada de los partidos en el sistema de partidos, se volvió a construir en la casona de los institutos políticos.

Sin embargo, en las reformas de 1996 al Cofipe, de nueva cuenta se suprimió la figura del registro condicionado, quedando vigente únicamente el Registro Definitivo.

Actualmente, el artículo 24 del Cofipe (1996) al respecto establece, “Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen su actividades;
y
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de afiliados en el país podrá ser inferior a 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud de que

se trate” (en relación al 2000 el equivalente del porcentaje señalado correspondió a poco más de 75 mil ciudadanos).

En el artículo 28 de la misma Ley, se precisa: “el partido político... realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este código:

- a) Celebrar por lo menos en diez entidades federativas o en cien distritos electorales, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el Instituto ...
- b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el instituto...”

El Cofipe de 1996 “opuso” a los viejos requisitos de naturaleza política, otros de orden estrictamente cuantitativo, condiciones en todo caso para ser cumplidas cabalmente y no como “obstáculo” en la carrera por el registro entre los partidos.

Con respecto a la pérdida del registro (en caso de haber cubierto los dispuesto en los artículos 24 al 28 del Cofipe y ser registrado por el Instituto Federal Electoral), el Código establece en su artículo 32:

- “1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.”

Si bien el documento publicado en la Gaceta Parlamentaria del 27 de abril de 1999, de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales ⁴, relativo al Proyecto que reforma, adiciones y deroga, diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contiene ninguna iniciativa en relación al tema del registro definitivo para los partidos políticos, los sucesos electorales del año 2000 han cambiado algunas opiniones y puntos de vista sobre este viejo tema del registro de partidos y de sus modalidades. Al respecto debemos recordar que después de las elecciones de 1997, 40 organizaciones notificaron al Instituto Federal

⁴ Aprobada en la reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del lunes 26 de abril de 1999, con 16 votos a favor y 14 en contra.

Electoral la intención de cumplir los requisitos legales con vistas a la obtención del registro como partidos políticos⁵, al final del camino solamente seis cumplieron los requisitos legales, y de estas, tres perdieron el registro y tres lo conservaron⁶ después de las elecciones de julio de 2000. A partir de esos resultados, el número de partidos legalmente registrados e integrantes de sistema de partidos mexicano nos coloca claramente ubicados entre los sistemas de partidos pluripartidistas con nueve fuerzas en competencia.

En los hechos, la legislación electoral vigente muestra que es posible cumplir los requisitos legales establecidos en ella para sumar partidos, y que el electorado sostiene algunas de las ofertas políticas con el 2% o más de la votación nacional. Sin embargo, una de las preguntas al respecto es, ¿vale la pena tener un sistema de partidos de nueve, doce o quince fuerzas, en el que cuatro, cinco o seis partidos cuentan con dos o tres legisladores en el Congreso de la Unión? A nadie debe asustar el número de partidos en sí mismo, pero sí el costo financiero de su fuerza parlamentaria, es decir de su existencia legal. Al respecto creemos que el tema del porcentaje de la votación nacional necesario para obtener el registro como partido político aún no concluye. Tal vez, el 4 o 5% de la votación nacional en una elección sea un umbral que corresponda a una fuerza real para asumirse como parte de la representación nacional y poder tener acceso al financiamiento público y las prerrogativas que la ley establece para los partidos políticos.

Las Agrupaciones Políticas Nacionales

La figura de las agrupaciones políticas nacionales (APN) del Cofipe de 1996, tienen una relación umbilical con las asociaciones políticas nacionales de la LFOPPE. Esta ley las vio nacer y fueron concebidas como “un complemento al sistema de partidos”, ya que debían contribuir al debate político e ideológico del país, sin desempeñar necesariamente actividades electorales. También existieron como tales en el Código Federal Electoral de 1987. A partir de 1996, la legislación electoral reconoce y

⁵ *El Financiero*, 8 de agosto del 2001, p.46

⁶ Convergencia por la Democracia (con un senador de RP y tres diputados por RP); Partido de la Sociedad Nacionalista (con tres diputados por RP); y el Partido Alianza Social (con dos diputados por RP).

regula la figura de las asociaciones políticas nacionales, sin haber modificado sustantivamente la función y razón de su existencia.

Actualmente se les concibe como formas de asociación ciudadana que apoyan el desarrollo de la vida democrática, la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada. Sólo pueden participar en proceso electorales mediante acuerdo con un partido político, pero *no bajo la figura de coalición*. En cuanto a su reconocimiento legal y su consecuente conversión en sujeto de derechos, prerrogativas y obligaciones previstas por la ley, están sujetas a la tramitación y obtención de su registro ante el IFE; y al igual que los partidos, están sujetas a un régimen de fiscalización financiera. Deben presentar un informe anual sobre el origen y destino de los recursos que reciben en cualquiera de sus modalidades. Al respecto resulta necesario señalar que, las APN son formas de asociación ciudadana que reciben financiamiento público para sus actividades, pero sobre las cuales el ciudadano no tiene mecanismos directos de evaluación de su desempeño (como sucede con los partidos en cada cita electoral).

Para obtener el registro deberán acreditar los siguientes requisitos:

- a) Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país;
- b) Contar con un órgano directivo;
- c) Tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federales; y
- d) Disponer de documentos básicos (...)

El debate

En relación al papel de las APN, el Proyecto legislativo de 1999 que reforma, adiciones y deroga, diversas disposiciones del Cofipe (ver nota 4 supra), contiene una única propuesta en la que se contempla y sugiere la posibilidad para que las APN puedan celebrar acuerdos de participación en los proceso electorales en las coaliciones. A partir de esta condición resultaría conveniente revisar la experiencia y desempeño de las APN y eventualmente modificar el artículo 34 del Cofipe en el sentido que han propuesto los legisladores, ya que la naturaleza de las APN y su concepción en la ley, son perfectamente compatibles con el propósito de participar junto a las coaliciones en proceso electorales. En este sentido la propuesta de los legisladores para reformar el artículo 34 del Cofipe quedaría de la siguiente manera:

Artículo 34.-

1. Las agrupaciones políticas nacionales podrán participar en proceso electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido o con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político o coalición y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de aquél o ésta.

2. Coaliciones, candidaturas comunes, frentes y fusiones

De las reformas electorales del ciclo 1989-1996, el tema que probablemente se considera o se puede llegar a considerar como “regresivo” con respecto a la LFOPPE de 1978 y el Código Electoral de 1987, tiene que ver con la figura de las coaliciones y las candidaturas comunes; en un sistema democrático, lo cual supone un régimen de partidos plural, las reglas electorales deben permitir que la ingeniería política se elabore con los mecanismos que permitan la gobernabilidad y traduzcan mejor los deseos de cuerpo ciudadano.

Y justamente dos de estas formas del acuerdo político entre partidos lo constituye la posibilidad de integrar coaliciones y candidaturas comunes entre las fuerzas. Sin embargo, en el Código Electoral vigente se encuentran normas que efectivamente limitan el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, al obstaculizar las posibilidades en la elección de sus candidatos a puestos de elección popular. Estas restricciones se derivan de la serie de requisitos previstos en los artículos: 36 y 56 al 65 inclusive, del Cofipe (1996).

Al respecto las posiciones que se han vertido por parte de los partidos políticos, los legisladores y los analistas entre 1999 y 2001, resultan elocuentes. El multicitado documento de la Comisión Dictaminadora de Gobernación y Puntos Constitucionales de abril de 1999, reúne propuestas de los legisladores para modificar la Ley, por su relevancia se trata de un documento indispensable para la discusión. Un segundo punto de referencia son los resultados de la Mesa III: “Representación política y democracia representativa”,⁷ de la Mesa para la Reforma del Estado conducida por Porfirio Muñoz Ledo en 2001.

Con relación a las disposiciones contenidas en los citados artículos, el 22 de abril de 1999 le fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen

⁷ Esta mesa estuvo integrada por treinta y tres personalidades del ámbito político, académico y social. Se decidió trabajar en subcomisiones temáticas, y dentro de los ejes articuladores uno fue el de partidos políticos. El secretario técnico fue Gregorio Castillo Porras.

las iniciativas de ley para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Cofipe.⁸ Entre ellas se propuso derogar los candados a las coaliciones y reintroducir en la ley la figura de las candidaturas comunes.⁹

En materia de coaliciones y candidaturas comunes, los autores de la iniciativa señalan textualmente que: “En los regímenes multipartidarios, la coalición es la herramienta de la estabilidad, sin embargo, en el actual Código Electoral se dificultan las coaliciones y se impiden las candidaturas comunes. La prioridad normativa pareciera estar en dificultar las alianzas y no en facilitar los acuerdos para la estabilidad. La lógica de la actual norma favorece la dispersión por la combinación de una serie de factores que después de ser analizados nos han llevado presentar esta iniciativa. A diferencia del Código vigente, La LFOPPE... previó en los artículos 60 a 66 la posibilidad de celebrar convenios de coalición entre dos o más partidos para elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados”. Así lo dispuso también el Código Federal Electoral (artículos 79 al 92).

De acuerdo con los autores de la iniciativa, las principales modificaciones que tendría el COFIPE en materia de coaliciones y candidaturas comunes, serían las siguientes:

- a) “Suprimir la equiparación que hace el Cofipe de coalición a un solo partido político. De acuerdo al modelo vigente la representación (ante el IFE), la asume el partido político coaligado con mayor fuerza electoral de acuerdo con la última elección federal celebrada, previsión que busca impedir la mayoría de los votos de una coalición en los órganos electorales y que dejó de tener sentido en el momento de reformarse la estructura del Consejo General del IFE...”

⁸ La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista de México y Diputado Independientes, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Los temas restantes de la reforma son, garantizar el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, eliminar los márgenes de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, avanzar hacia la equidad en el acceso de los partidos a radio y televisión, asegurar la transparencia en el origen de los recursos y la observancia de los topes de precampaña e incluir disposiciones para impedir el uso de los programas de gobierno a favor del partido político oficial.

Los legisladores proponen introducir una reforma en la que quede claramente establecido que el monto de la aportación de cada partido coligado para el desarrollo de las campañas respectivas y la distribución de los tiempos en radio y televisión se determinarán en el convenio de coalición respectivo, sin que exista restricción legal alguna a los derechos de los partidos coaligados. Con ello se superaría la contradicción de la norma vigente, en la que por un lado, el cálculo de prerrogativas y financiamiento se realiza a partir de la fuerza electoral de cada partido; pero por otro lado, cuando se trata de una coalición se establece, en el artículo 59 inciso c), que la base del cálculo *no es ya la fuerza electoral de los partidos coaligados, sino solamente la del mayor de ellos*; lo cual evidentemente es una contradicción. Contrasentido cuya finalidad es restar potencia política y electoral a los legítimos competidores.

De aprobarse la propuesta anterior se evitaría que, por coaligarse, los partidos vean restringidos sus derechos y estén en desventaja en cuanto al financiamiento y a los tiempos de acceso a los medios de comunicación.

La iniciativa de reforma en comento incluye algunos otros aspectos con relación a las coaliciones: a) permitir las coaliciones parciales. Esto significa introducir la posibilidad de que, de acuerdo al convenio que celebren los partidos políticos, la coalición se pueda dar exclusivamente para una candidatura o, sin limitación alguna, para el número de candidaturas que la coalición señale. Con ello se sustituiría el modelo actual que exige para postular a un candidato de coalición a la Presidencia de la república, postular y registrar simultáneamente como coalición a candidatos a todos los cargos de diputados y de senadores por ambos principios.

Tratándose de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa (MR), la Legislación vigente prevé *coaliciones parciales*, sin embargo están llenas de limitaciones. Por ejemplo: de acuerdo con el párrafo segundo inciso e) del artículo 61 vigente (que se propone derogar), el registro de coaliciones para postular candidatos a Senadores por el principio de MR en once o más entidades federativas, queda condicionado a que la coalición compruebe que los órganos nacionales y distritales de cada partido político coaligado aprobaron postular por la misma coalición a las 300 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de MR y las 200 fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional (RP), así como la lista de candidatos a senadores por el principio de RP.

- b) Suprimir la terminación de la coalición mediante la derogación del párrafo del artículo 58 para que, al no haber restricciones, y si así lo desean los partidos políticos, las coaliciones para efectos electorales

puedan convertirse en coaliciones parlamentarias de acuerdo a lo que disponga la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de lo cual las coaliciones instrumentarán en el Congreso el programa legislativo común e impulsarán el programa de gobierno fijado en el convenio de coalición; y

c) Ajustar los tiempos que la coalición puede darse para el registro.

De acuerdo con el esquema actual establecido en el primer párrafo del artículo 64, el convenio de coalición debe registrarse entre el 1 y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección, no obstante que, el registro de candidaturas a Presidente solicitado por cualquier partido político debe darse entre el 1 y el 15 de enero del año de la elección. Esta anticipación prevista para el caso de las coaliciones puede traducirse en desventaja para el candidato de éstas. Por lo anterior, los legisladores han propuesto reducir el término, aun en el caso de la elección de diputados y senadores, quedando de la siguiente manera: mediante reforma al artículo 64, el Convenio de coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a diputados o senadores por el principio de MR o RP, se presentará al IFE para su registro, quince días antes de que se inicie el registro de candidaturas a la elección de que se trate.

En cuanto a la propuesta para reintroducir el supuesto que permite la figura de candidatura común en la ley, se propone adicionar un artículo al Cofipe para prever (como sucedía en los Códigos anteriores), la posibilidad de la candidatura común, determinando que dos o más partidos políticos, *sin mediar coalición*, podrán postular al mismo candidato. En cuanto a los votos se prevé que se computarán a favor de cada uno de los partidos y se sumarán a favor del candidato que por consentimiento o aceptado ser candidato de ambos partidos o más fuerzas. Para efectos de congruencia normativa, el proyecto, supone la derogación del párrafo 5 del artículo 58 que prohíbe que un partido político registre a un candidato de *otro* partido.

3. Los partidos y los medios de comunicación

Finalmente nos referiremos a la cuestión sobre la necesidad de modificar el terreno legal de la equidad en el acceso a radio y televisión para los partidos políticos. El punto de partida de esta cuestión se estableció ya hace algunos años, cuando todos los actores del sistema electoral

reconocieron que los medios de comunicación (la televisión y la radio fundamentalmente), son una pieza clave en los procesos de cambio político de las sociedades contemporáneas, debido entre otras razones a su papel de formadores de opinión y transmisores de ideas. Así el tema del acceso equitativo de los partidos políticos a ellos, debe ser revisado en el temario para la igualdad de oportunidades en la competencia electoral.

Los autores de la iniciativa de reforma al Cofipe de 1999, proponen aumentar de 15 a 30 minutos mensuales el tiempo para cada partido en las frecuencias de radio y televisión del tiempo total que le corresponde al estado en horarios de mayor audiencia, así como elevar el tiempo total de transmisiones para todos los partidos durante el proceso electoral para la Presidencia de 200 a 300 Hrs. Adicionalmente estas dos modificaciones concretas, otras propuestas al respecto apuntaron la necesidad de prohibir a los partidos políticos comprar tiempo en los medios de comunicación con dinero proveniente del financiamiento privado; otorgar total libertad a los partidos políticos para adquirir tiempo en los medios, estableciendo topes máximos de tiempo y garantizando la equidad en el acceso a esos medios; dotar a la máxima autoridad electoral para adquirir y distribuir el tiempo en medios, sin la intervención de los partidos en el proceso de compra.

Se trata sin duda uno de los temas más difíciles de la agenda pendiente, sin embargo, la experiencia internacional y el fenómeno mediático del 2000 en México, muestran la conveniencia de que se regule mejor y se aleje a los partidos políticos de las posibles distorsiones en el manejo de las fortunas de dinero que cuesta la televisión.

No hay sistema electoral perfecto, en el caso del mexicano se trata de un sistema que ha sido modificado significativamente entre 1989 y 1996 y que seguramente volverá a tener cambios durante el año de 2002 de cara al proceso federal del año siguiente. Hasta aquí las propuestas y sugerencias sobre los temas del sistema de partidos que hemos revisado.

Bibliografía

Aguirre, Pedro, et. al.: *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios de la Transición Democrática, México, 1995.

Becerra, Ricardo, et. al.: *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.

Instituto Federal Electoral: “*Régimen de partidos políticos y condiciones de equidad en la contienda electoral*”, en *El régimen electoral mexicano y las elecciones federales del 2000*, IFE, México, 2000.

Larrosa Haro, Manuel y Ricardo Espinoza (coords.): *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, UAM-Iztapalapa, México 1998.

Larrosa Haro, Manuel (coord.): *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, UAM-Iztapalapa, México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.

Gaceta Parlamentaria del 27 de abril de 1999.





El Instituto
Federal
Electoral





El Instituto Federal Electoral

La Ruta de las Reformas Recientes y la Agenda Actual

Pablo Javier Becerra Chávez*

Introducción

Sin lugar a dudas, uno de los temas fundamentales de la transición mexicana a la democracia fue el referido a la autoridad encargada de la organización de las elecciones. Entre 1946 y 1988 nuestro país tuvo un entramado electoral poco propicio para la celebración de elecciones realmente competitivas, cuyas reglas fundamentales garantizaban que, aunque existieran varios partidos y se celebraran elecciones puntualmente, el triunfo ya estaba definido de antemano a favor del partido que ya se encontraba en el gobierno. Precisamente uno de los pilares de ese sistema era el control de la autoridad electoral por parte del gobierno y el partido gobernante. La propia Comisión Federal Electoral y sus instancias en las entidades (las Comisiones locales) y los distritos (los Comités distritales), fueron consideradas durante mucho tiempo como extensiones naturales de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular estaba el frente de todo el aparato organizador de las elecciones.

El otro pilar del sistema era el modelo de calificación política, que en México presentaba dos variantes: por un lado, la autocalificación de la elección de los integrantes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, por medio de los respectivos colegios electorales; por el otro lado, la calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados.

* Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa. Jefe del Área de investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología. Fidel Martínez Ortega participó como ayudante de esta investigación.

En este texto analizaremos con detalle la evolución reciente de la autoridad administrativa en el ámbito electoral, que condujo de la Comisión Federal, existente entre 1946 y 1990, a la creación y posterior transformación del Instituto Federal Electoral, en la última década. A partir de ese análisis se revisarán los principales puntos que hoy se encuentran en la mesa de discusión.

1. Los organismos electorales antes del COFIPE

La reforma de 1977 fue la respuesta del gobierno del presidente José López Portillo al conjunto de tensiones políticas, tanto electorales como extra electorales, que habían ido creciendo entre la segunda mitad de la década del sesenta y 1976. En efecto, la represión a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, el ascenso del sindicalismo independiente, el surgimiento de movimientos guerrilleros en el campo y las ciudades, el desgaste del sistema electoral que condujo a la candidatura solitaria de José López Portillo, entre otros factores, condujeron al gobierno a elaborar una propuesta de reforma política cuyo objetivo era abrir el sistema de partidos y brindar estímulos a éstos para permanecer en un juego en el que sabían de antemano que nunca podrían ganar, sin arriesgarse a perder el control sobre los procesos electorales y sobre las piezas maestras del régimen político autoritario (el partido hegemónico, el control sobre los sindicatos y las organizaciones sociales en general, el presidencialismo exacerbado y el centralismo que anulaba el federalismo del texto constitucional. etc.).¹ En suma, el propósito de la reforma era inyectar una dosis de legitimidad a un sistema político-electoral que, si bien no se enfrentaba a una coyuntura de particular gravedad, vivía un proceso de deterioro que podría conducirlo a una crisis en el futuro.

En 1977, a iniciativa del presidente José López Portillo y en el contexto de un Congreso de la Unión que solamente tenía una muy pequeña oposición en la Cámara de Diputados y una ausencia total de ella en el Senado, se reformó la Constitución y se elaboró una Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (la LFOPPE) que introdujo algunas modificaciones sustanciales en la forma en que había venido

¹ Entre otros autores véase: K. J. Middlebrook: "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en G. O'Donnell, y P. Schmitter (coords.): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 2, América Latina*, Paidós, Buenos Aires 1987, pp. 187-224.

funcionando el sistema electoral mexicano.² Los puntos centrales de esta reforma fueron los siguientes: a) el registro condicionado al resultado de la elección para los partidos políticos; b) los diputados de representación proporcional; c) un paquete integral de prerrogativas para los partidos, y d) la atribución de otorgar o cancelar el registro de los partidos pasó del Secretario de Gobernación a la Comisión Federal Electoral.

Esta reforma mantuvo la representación paritaria de los partidos en la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, introducida en la ley de 1973, en virtud de la cual a cada partido correspondía un comisionado con voz y voto. Es necesario recordar que la Ley de 1951, vigente a lo largo de dos décadas, solamente permitía la presencia de tres partidos en el máximo órgano electoral, en tanto que en los órganos inferiores permitía la presencia de todos pero exclusivamente con derecho a voz.

La verdadera novedad de la LFOPPE consistió en que con la creación del registro condicionado al resultado de la elección, el número de partidos representados en los distintos niveles del órgano electoral creció sustancialmente, lo que modificó su capacidad para incidir en la preparación y vigilancia de las elecciones. Previendo esto, el gobierno se esforzó por no perder su control tradicional de la organización electoral por la vía de conservar en la presidencia de la CFE al titular de la Secretaría de Gobernación y la introducción de la figura del secretario técnico con voz y voto, mismos que mantenían el control de la mayoría de los aspectos operativos en materia electoral.

Otra novedad de la LFOPPE fue la asignación de la facultad de otorgar y cancelar el registro de los partidos políticos a la Comisión Federal Electoral, facultad que antes estaba en manos de la Secretaría de Gobernación, lo cual facilitó la entrada de nuevos partidos al ámbito electoral. Así, de solamente cuatro partidos en 1976, se pasó a siete en 1979, ocho en 1982 y nueve en 1985, mismos que tenían representación en los órganos electorales. La entrada de nuevos partidos opositores comenzó poner en riesgo el tradicional control que el gobierno y el partido gobernante habían mantenido sobre la esfera de organización de las elecciones, ante lo cual el gobierno del presidente De la Madrid se encargó de impulsar una nueva reforma política, o en sentido estricto una auténtica contrarreforma, para revertir esta tendencia.

Precisamente eso fue lo que ocurrió durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en 1986, año en que se produjo una nueva reforma constitucional y se elaboró un nuevo Código Federal Electoral. Sus objetivos

² Una visión de conjunto de la reforma de 1977 se encuentra en Javier Patiño Camarena: *Análisis de la reforma política*. UNAM-III, México, 1982. Se puede consultar también Octavio Rodríguez Araujo: *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI, México, 1986 (8ª edición).

fundamentales consistieron en cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a los diputados de representación proporcional. Pero como no todo podía ser retroceso, también se concedieron algunos avances que tenían la finalidad de seguir haciendo atractiva la participación de los partidos en un juego cuyas reglas no competitivas aun no modificaban en lo sustancial.³

El nuevo Código estableció la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, en virtud de la cual los comisionados del partido gobernante se constituyeron automáticamente en la mayoría absoluta dentro de dichos órganos. Así, un solo partido acreditó 16 representantes en cada uno de los órganos electorales (en la CFE tenía 16 votos de 31) y controló todas las etapas del proceso electoral de 1988. En sentido estricto, ésta fue la primera ocasión en que el partido gobernante por sí solo controlaba la CFE. Antes de ello, entre 1946 y 1985, el control de dicho organismo se producía como resultado de la confluencia de los representantes de los poderes (Ejecutivo y Legislativo) y los del partido gobernante (y, en su caso, de sus partidos aliados).

No deja de ser interesante constatar que en este punto se produjo una de las pocas ocasiones en que la diputación del partido gobernante corregía la iniciativa presidencial para acentuar el retroceso con respecto a lo previsto por la LFOPPE. En efecto, la iniciativa del presidente De la Madrid planteaba que solamente los tres partidos con mayor votación deberían acreditar representantes ante los organismos electorales (uno por partido), algo muy parecido a lo previsto por la Ley electoral de 1951 y que estuvo vigente hasta antes de 1973, pero la diputación del partido gobernante introdujo el principio de representación proporcional con un diseño que permitía que el partido mayoritario tuviera el máximo previsto por el nuevo Código (o sea, 16).⁴ La historia posterior es ampliamente conocida: la elección de 1988 fue la más competida hasta entonces, pero el organismo electoral estaba controlado por un solo partido. La crisis fue inevitable.

³ Dos excelentes visiones panorámicas de la reforma de 1986 se encuentran en: José Woldenberg: "La reforma electoral de 1986", en G. Pérez y S. León (coordinadores): *17 ángulos de un sexenio*. Plaza y Valdés, México, 1987, pp. 225-246. Leonardo Valdés: "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 15. UAM-I, 1988, pp. 135-150.

⁴ Leonardo Valdés y Mina Piekarewicz: "La organización de las elecciones", en P. González Casanova (Coord.): *Segundo informe sobre la democracia. México, el seis de julio de 1988*. Siglo XXI, México, 1991, pp. 51-82.

2. La creación del Instituto Federal Electoral. La reforma de 1989-90

El resultado del proceso electoral de 1988 modificó sustancialmente las condiciones en que se produciría la nueva reforma electoral. La legislatura que tuvo a su cargo procesar la reforma a la constitución en materia electoral (1989) y posteriormente la elaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990), contrastaba notoriamente con las legislaturas que sacaron adelante las anteriores reformas. En ésta ya no existía el tradicional dominio abrumador del partido gobernante: en la Cámara de Diputados este partido disponía apenas del 52% de los asientos, pero en la de Senadores aun tenía el 93.7%. Esto significaba que por primera vez en su historia el partido oficial no tenía el poder para aprobar por sí solo una reforma a la Constitución, lo cual permitía pensar que cualquier iniciativa presidencial a la vieja usanza enfrentaría fuertes resistencias de la oposición, particularmente del PAN y la difusa coalición cardenista que posteriormente conduciría a la formación del PRD.

Lo anterior explica que en 1989 y 1990 se aprobaran las reformas a la Constitución y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (el COFIPE) de una manera totalmente novedosa. Las iniciativas ya no provinieron del presidente de la república, sino del grupo parlamentario del partido gobernante, el PRI, que necesitó negociar con la oposición más importante, el PAN. En octubre de 1989 se aprobó la reforma constitucional con los votos de los legisladores del PRI y del PAN. En julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sobre la base del proyecto presentado por la diputación priísta y algunas modificaciones introducidas por el PAN. De seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor del nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, una veintena de diputados del PAN y un pequeño grupo independiente desprendido del PFCRN.⁵

⁵ Sobre la reforma de 1989-1990: Jean Francois Prud'home, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en *Política y gobierno*, vol. III, no. 1. CIDE, México, 1996, pp. 93-128. Leonardo Valdés, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral" en *Polis 90*, Anuario de Sociología, UAM-I, México, 1990, pp. 65-82. José Woldenberg, *La reforma electoral de 1989-1990*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1991. Pablo Javier Becerra Chávez, "El COFIPE y las elecciones federales de 1991", en *Iztapalapa*, núm. 23, UAM-I, México, julio-diciembre de 1991, pp. 49-64.

Con la reforma al artículo 41 constitucional y el nuevo Código se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo, con patrimonio propio, encargado de la función de organizar las elecciones, con lo que se modificó la tradicional estructura de los organismos electorales heredados desde la ley de 1946. El IFE tiene una estructura dividida en dos grandes sectores: el sector de dirección política (los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales) y el sector de ejecución operativa (las juntas en los respectivos niveles). Una novedad relevante consistió en la integración de los “consejeros ciudadanos” en los consejos de dirección política, como representantes de la ciudadanía y contrapeso a los representantes de los poderes y de los partidos.

Al igual que en la antigua Comisión Federal Electoral, el Secretario de Gobernación presidía el Consejo General del nuevo IFE. El Poder Legislativo tenía cuatro representantes: dos diputados y dos senadores, con la particularidad de que cada Cámara tenía derecho a un representante de la mayoría y a otro de la primera minoría, lo cual fue, sin duda, un avance sustancial, considerando que en la CFE solamente había un comisionado de cada cámara y siempre era del partido mayoritario. Los partidos estaban representados en función del porcentaje de su votación, con un mínimo de uno y un máximo de cuatro representantes, lo cual contrastaba con la situación permitida por el anterior código de sobre representación del partido mayoritario. Finalmente, el COFIPE introdujo la figura de “consejeros magistrados” (normalmente seis con la posibilidad de incrementarse si los representantes de los partidos llegaban a ser más de diez) como representantes de la sociedad y factor para mantener las condiciones de imparcialidad y objetividad (art. 75 del COFIPE) en el Consejo General. Sin embargo se estableció que estos consejeros magistrados serían nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de la propuesta que al respecto emitiera el presidente de la República, además de limitar el universo de los elegibles a los abogados de profesión. Este diseño, evidentemente, limitaba el avance que pudo haber sido la figura de los consejeros magistrados.

En suma, en el terreno de los organismos electorales, el resultado de la reforma de 1989-1990 mostró que el gobierno y el partido mayoritario estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir credibilidad a este ámbito de la organización de las elecciones, en respuesta a la crisis de legitimidad que se presentó en 1988, pero sin perder el control que tradicionalmente habían tenido sobre ellos. Sin lugar a dudas el planteamiento gubernamental continuaba en la ruta de los cambios graduales y controlados, por lo que no resultó extraño que se produjeran otras dos reformas a lo largo del sexenio del presidente Salinas.

Cuadro I
El Instituto Federal Electoral en el COFIPE de 1990

| Nivel | Dirección política | Dirección operativa |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nacional Organos Centrales a) El Consejo General b) La Junta General Ejecutiva c) La Dirección Central | Consejo General Órgano permanente Un consejero del Poder Ejecutivo El Secretario de Gobernación, quien es el Presidente del Consejo Con voz y voto Consejeros del Poder Legislativo 2 diputados Uno de la mayoría y otro de la primera minoría 2 senadores Uno de la mayoría y otro de la primera minoría Con voz y voto 6 Consejeros Magistrados Propuestos por el Presidente de la República y nombrados por la Cámara de Diputados por Mayoría calificada o, de no obtenerse dicha mayoría, por insaculación. Con voz y voto Representantes de los partidos con un criterio proporcional uno: 1.5%-10% dos: 10.1%-20% tres: 20.1%-30% cuatro: 30.1% en adelante Con voz y voto | Junta General Ejecutiva Órgano permanente Director General , quien la preside. Designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente Secretario General Designado por el Consejo General a propuesta de su Presidente 6 Directores Ejecutivos Nombrados por el Director General 1. Registro Federal de Electores 2. Prerrogativas y Partidos 3. Organización Electoral 4. Servicio Profesional Electoral 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica 6. Administración. |
| Entidad federativa Delegación integrada por a) La Junta Local Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo y c) El Consejo Local | Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral Los cinco integrantes de la Junta Local Ejecutiva Miembros del Servicio Profesional Electoral Con voz y voto 6 Consejeros ciudadanos Nombrados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta de la Junta General Ejecutiva Con voz y voto Representantes de los partidos En la misma proporción que en el Consejo General Con voz y voto | Junta Local Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral |
| Distrito electoral Subdelegación integrada por a) La Junta Distrital Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Distrital | Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral Los cinco integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva Miembros del Servicio Profesional Electoral Con voz y voto 6 Consejeros ciudadanos Nombrados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta de la Junta Local Ejecutiva Con voz y voto Representantes de los partidos En la misma proporción que en el Consejo General Con voz y voto | Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal Secretario 3. Vocal del R. F. E. 4. Vocal de Organización Electoral 5. Vocal de Capacitación y Educación Cívica Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral |

3. La reforma de 1993

A pesar de la recuperación del voto del partido gobernante en 1991, este proceso electoral mostró que algunas de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano tenían grandes fisuras. Por ejemplo, la autocalificación era ya una figura severamente desprestigiada; la cláusula de gobernabilidad se revelaba como un mecanismo diseñado para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la obtuviera en las urnas; la cerrazón del Senado a los partidos minoritarios resultaba cada vez más difícil de justificar apoyándose en un federalismo existente solo en el papel; la supuesta representación ciudadana en los consejos del IFE era fuertemente cuestionada, etc. Las presiones de los dos partidos de oposición más relevantes (el PAN y el PRD), los incesantes conflictos en las elecciones locales y el triunfo de un partido opositor en las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, el conflicto postelectoral en Guanajuato, fueron factores que condujeron al gobierno a aceptar la imperiosa necesidad de realizar una nueva reforma electoral.

Durante los meses de agosto y septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a seis artículos de la Constitución en materia electoral y a 252 artículos del COFIPE. La reforma constitucional fue aprobada con los votos de los grupos parlamentarios del PRI, el PAN y el PARM. La aprobación de la reforma al artículo 82, referente a los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República, se logró con el voto en contra de algunos legisladores del PRI. La reforma del Código se aprobó en lo general con los votos a favor del PRI y del PAN, pero en la discusión en lo particular la diputación de este último se manifestó en contra debido al desacuerdo en torno al artículo transitorio 18, que posponía la nueva integración de los consejos locales y distritales hasta las elecciones de 1997. De tal manera, en lo particular las reformas al COFIPE fueron aprobadas por el PRI, el PARM y el PFCRN. Finalmente, el Senado regresó la minuta a la Cámara baja con la propuesta de modificar dicho transitorio concediendo a medias lo que exigía el PAN, con lo cual se destrabó la aprobación de la reforma.²³

⁶ Sobre la reforma de 1993, Pablo Javier Becerra, "La reforma del COFIPE", en Leonardo Valdés (Coordinador): *Elecciones y partidos en México, 1993*. UAM-I, México, 1995, pp. 233-241. José Woldenberg, "Otra reforma electoral: las nubes y la miga", en *Nexos*, núm. 190, suplemento *Cuadernos de Nexos*, núm. 60, México, octubre de 1993.

Las transformaciones de 1993 fueron de gran trascendencia. Se terminó con el principio de la autocalificación de las Cámaras de Diputados y Senadores y se estableció al Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en esta materia (pero aun no para la elección presidencial). Desapareció la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y se estableció la figura del senador de primera minoría que permitió la ampliación de los espacios de representación de los partidos opositores en la cámara alta.

En lo que se refiere a la autoridad electoral, se introdujeron modificaciones secundarias que no afectaron la estructura fundamental diseñada en 1990. La dualidad entre órganos de dirección política y órganos de dirección operativa se mantuvo. Coherente con la desaparición del principio de autocalificación, a partir de 1993 corresponde a los consejos del IFE emitir la declaración de validez de las elecciones y otorgar las constancias de mayoría respectivas, en lo que se refiere a diputados y senadores. Una novedad relevante fue la introducción de los topes a los gastos de campaña, añeja demanda de la oposición, cuya fijación correspondería al Consejo General para la elección presidencial y a las juntas locales y distritales para senadores y diputados.

Se realizaron algunos añadidos a los requisitos que debe satisfacer el Director General del IFE, tales como no haber sido dirigente nacional o estatal de algún partido político, no haber ocupado algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores, así como no haber sido presidente del comité nacional de un partido. El Director General seguiría siendo propuesto por el secretario de Gobernación y sería designado por mayoría calificada por el Consejo General. En los hechos, los dos directores generales que llegaría a tener el IFE (Emilio Chuayfett y Arturo Núñez) compartirían una característica común: ambos tenían un amplio historial como militantes y dirigentes del partido gobernante antes de ocupar el cargo, y ambos continuarían su carrera política en ese partido después de abandonarlo.

En la integración de los consejos locales y distritales se introdujo una modificación que finalmente no se concretaría en el proceso electoral de 1994, que consistió en que en ellos ya no participarían con voz y voto los cinco vocales miembros de las respectivas juntas, sino solamente dos, el vocal ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales asistirían a las reuniones de los consejos con derecho a voz pero sin voto. Además, se elevó a nueve el número de consejeros ciudadanos (antes eran seis) en los mismos consejos. El artículo 18 transitorio estableció que en las elecciones de 1994 se cumpliría lo primero (dos vocales miembros de los consejos)

pero no lo segundo (nueve consejeros ciudadanos en lugar de seis). Recordemos que la ruptura de la diputación del PAN se produjo porque la redacción original de este artículo posponía para 1997 la vigencia de las dos modificaciones, de tal manera que su presión logró la inmediata vigencia de la primera de ellas. La reforma de 1994, sin embargo, dejaría en el recuerdo este aspecto porque disminuyó a uno el número de vocales miembros de los consejos y regresó a seis el número de consejeros ciudadanos.

4. El Instituto Federal Electoral en la reforma de 1994

A pesar de haber procesado modificaciones sustanciales en el funcionamiento del sistema electoral mexicano, la reforma de 1993 no satisfizo las expectativas de los principales actores políticos. En las dos reformas llevadas a cabo hasta el momento el gran marginado había sido el PRD, que no dejaba de insistir en que resultaba imprescindible modificar sustancialmente la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper su fuerte lazo de dependencia con respecto al gobierno. Sin embargo, al concluir el año de 1993 parecía que ya no se produciría otra reforma y que los comicios de 1994 se llevarían a cabo en el contexto de la normatividad electoral ya aprobada.

Fue necesario un sacudimiento externo al ámbito electoral para hacer ver la urgencia de emprender una reforma que modificara de manera sustancial la composición y las atribuciones de los órganos electorales, el gran déficit de la de 1993. Ese sacudimiento se produjo el primer día de 1994 en el sureste mexicano. La rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas evidenció la existencia de tensiones que el sistema político no podía resolver. Independientemente de sus características políticas y militares, que ameritarían una discusión aparte, la rebelión neozapatista generó un marco propicio para iniciar la tercera reforma electoral del sexenio del presidente Salinas.

El 27 de enero los dirigentes de ocho partidos políticos (con la única excepción del PPS) firmaron el *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia*, que permitía ver la posibilidad de iniciar una nueva reforma legal en materia electoral.⁷ Durante varias semanas el nuevo Secretario de Gobernación, el doctor Jorge Carpizo, expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sostuvo reuniones con los dirigentes de los principales partidos para forjar consensos básicos y finalmente se llegó a un periodo

⁷ *La Jornada*, 28 de enero de 1994.

extraordinario de sesiones, en el mes de marzo, en que se discutieron dos puntos: la reforma al artículo 41 constitucional para modificar la composición del Consejo General del IFE, y la reforma y adición a varios artículos del Código penal con el objetivo de mejorar la regulación correspondiente a los delitos electorales y sus sanciones.

La novedad en esta ocasión consistió en que la iniciativa de ambas reformas provino de los presidentes del PRI, el PAN y el PRD.⁸ Por primera vez se lograba llegar a una propuesta de los tres principales partidos. Sin embargo, más adelante el PRD se dividió en torno a esta cuestión y poco menos de la mitad de los diputados de ese partido votó en contra de la reforma. Sin embargo, no deja de ser significativo que por primera vez poco más de la mitad de la diputación perredista votara a favor de una reforma electoral, al lado del PRI y del PAN.

El 23 de marzo, el mismo día en que el candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, fue asesinado, se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional, con el voto favorable del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría de los diputados del PRD.

La reforma al artículo 41 constitucional modificó la denominación y forma de elección de los hasta entonces llamados consejeros magistrados. Ahora serían consejeros *ciudadanos* y serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados “de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara”,⁹ y ya no a propuesta presidencial como antes.

En el mes de mayo se llevó a cabo la reforma de varios artículos del COFIPE para establecer los cambios de detalle en el diseño del IFE, con el voto aprobatorio del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría del PRD.¹⁰ En total se reformaron veinticinco artículos, se adicionaron otros cinco y se derogaron incisos o párrafos de detalle de siete artículos más.¹¹

La reforma al COFIPE detalló los aspectos ya contenidos en la nueva redacción del artículo 41 constitucional y algunos otros relacionados con la regulación en detalle de los niveles local y distrital del IFE. Los nuevos consejeros ciudadanos del Consejo General ya no deberían ser abogados de profesión y ya no los propondría el Presidente de la República, sino que ahora podrían proponerlos los grupos parlamentarios de los partidos políticos para que, al igual que antes, los eligiera la Cámara de Diputados

⁸ Revista *Voz y Voto*, núm. 14, abril de 1994, pp. 69-73.

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994.

¹⁰ *El Universal*, 13 de mayo de 1994, pp. 1, 12.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1994, pp. 2-9.

por mayoría calificada. Asimismo, se estableció la representación paritaria de los partidos en todos los consejos del IFE, pero exclusivamente con derecho a voz en ellos. También se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General, cargo que todavía era desempeñado por el Secretario de Gobernación, pero no el de los presidentes de los consejos locales y distritales. De tal manera, la toma de decisiones en el nuevo Consejo General, en los consejos locales y distritales, pasó a depender ahora de los consejeros ciudadanos.

Sin lugar a dudas, se trató de avances sustanciales pero que llegaron ya bastante avanzado el proceso electoral. La Cámara de Diputados nombró a los nuevos consejeros el 24 de mayo y se integraron al Consejo en su sesión del 3 de junio, tan solo dos meses y medio antes de la jornada electoral.

Cuadro 2
El Instituto Federal Electoral en el COFIPE de 1994

| Nivel | Dirección política | Dirección operativa |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Nacional Órganos centrales a) El Consejo General b) La Junta General Ejecutiva c) La Dirección General</p> | <p>Consejo General Órgano permanente Un Consejero del Poder Ejecutivo El Secretario de Gobernación, quien lo preside Con voz y voto Consejeros del Poder Legislativo: 2 diputados Uno de la mayoría y otro de la primera minoría 2 senadores Uno de la mayoría y otro de la primera minoría Con voz y voto 6 Consejeros Ciudadanos Elegidos por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto</p> | <p>Junta General Ejecutiva Órgano permanente Director General, quien la preside. Designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente Secretario General Designado por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su Presidente 6 Directores Ejecutivos Designados por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su Presidente 1. Registro Federal de Electores 2. Prerrogativas y Partidos Políticos 3. Organización Electoral 4. Servicio Profesional Electoral 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica 6. Administración</p> |
| <p>Entidad federativa Delegación integrada por a) La Junta Local Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo y c) El Consejo Local</p> | <p>Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral Vocal Ejecutivo de la J. L. E., quien la preside. Con voz y voto Vocal Secretario de la J. L. E., Con voz pero sin voto 6 Consejeros ciudadanos Designados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta de la Junta General Ejecutiva Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto</p> | <p>Junta Local Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del servicio Profesional Electoral</p> |
| <p>Distrito electoral Subdelegación integrada por a) La Junta Distrital Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Distrital</p> | <p>Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral Vocal Ejecutivo de la J. D. E., quien la preside Con voz y voto Vocal Secretario de la J. D. E., Con voz pero sin voto 6 Consejeros Ciudadanos Designados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta de la Junta Local Ejecutiva Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto</p> | <p>Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p> |

En cada consejo local y distrital se integró con derecho a voz y voto exclusivamente un vocal, el vocal ejecutivo de la respectiva junta, y ya no dos como lo planteó la reforma de 1993. Asimismo, se regresó al número de seis consejeros ciudadanos en lugar de los nueve aprobados en 1993. La reforma amplió las atribuciones de los consejos locales y distritales, reduciendo correlativamente las de las juntas respectivas, en materia de determinación de topes de gastos de campaña y de acreditación de observadores electorales.

Este conjunto de modificaciones condujo a que la capacidad de toma de decisiones sobre los aspectos operativos del proceso electoral se desplazara crecientemente hacia los consejos, dentro de los cuales el papel de los consejeros ciudadanos se hizo determinante. Esta tendencia sería retomada y desarrollada por la reforma de 1996. En esto consistió la llamada “ciudadanización” de los organismos electorales, que a partir de ese momento se expandió a las legislaciones electorales locales.

5. La reforma electoral “definitiva” de 1996

Después de poco más de año y medio de haberse puesto a discusión la cuestión de una nueva reforma electoral, se aprobó un conjunto de modificaciones a la Constitución, al COFIPE, a la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, a la Ley orgánica del Poder Judicial y al Código penal, así como una nueva Ley de medios de impugnación en materia electoral. El sexenio del presidente Ernesto Zedillo de hecho inició con la promesa presidencial de impulsar los consensos necesarios entre los principales partidos políticos para arribar a la reforma electoral que, ahora sí, sería definitiva. En su discurso de toma de posesión el presidente Zedillo dijo algo que difícilmente alguno de sus predecesores habría dicho: «Ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social». ¹² Con esto aceptaba tácitamente que la democracia aun no abarcaba plenamente el ámbito del sistema electoral y de partidos.

Efectivamente la reforma de 1996 modificó de manera sustancial algunas de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano. En primer lugar, cerró definitivamente el ciclo de la calificación política al desaparecer la figura del colegio electoral para la calificación de la elección presidencial y trasladar al Tribunal Electoral lo relacionado con la resolución de las controversias en ese ámbito hasta llegar al cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo. ¹³ Un segundo

¹² Ernesto Zedillo: “Discurso de toma de posesión”. 1º de diciembre de 1996. *La Jornada*, Suplemento.

¹³ COFIPE reformado en 1996, artículo 174.

aspecto fundamental fue el nuevo estatuto jurídico político del Tribunal Electoral, ahora incorporado al Poder Judicial de la Federación y transformado en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tanto en el terreno federal, como en el de los comicios locales, en este último caso por medio del Juicio de revisión constitucional.

En tercer lugar, la reforma amplió el radio de acción de la figura de Acción de inconstitucionalidad al ámbito de las leyes locales y federales en materia electoral, lo cual terminó con la gran discrecionalidad de los congresos locales en la elaboración de las reglas electorales locales. Un cuarto aspecto fue el establecimiento de dos límites a la sobre representación de los partidos en la Cámara de Diputados: primero, el de ocho puntos porcentuales como máximo de distancia entre el porcentaje de votos y el de escaños, y, segundo, el tope del 60% de los diputados al partido mayoritario. Un quinto punto fue la introducción de la figura de los senadores de representación proporcional que disminuyó la posibilidad de sobre representación del partido mayoritario en la cámara alta.

El sexto aspecto tiene que ver con un verdadero rediseño del Instituto Federal Electoral. Se concluyó finalmente el retiro de la representación del poder ejecutivo en el Consejo General del IFE, aspecto solicitado de manera insistente por los partidos opositores, de tal manera que el secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, ahora ya no participa en él. Además, los representantes del Poder Legislativo ya no tienen voto, pero están representados con derecho a voz todos los partidos que cuentan con grupo parlamentario en alguna de las dos cámaras.

Con la nueva normatividad el Consejo General se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales (ya no “ciudadanos”) con voz y voto, los cuales son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estos consejeros duran en su cargo siete años y no pueden tener otro empleo remunerado, a diferencia de la situación de los consejeros ciudadanos de la reforma de 1994. De tal manera que la toma de todas las decisiones en el Consejo ahora corresponde a estos nueve consejeros. Los partidos políticos mantuvieron su representación a razón de un representante por partido exclusivamente con derecho a voz, tal como se aprobó desde la reforma de 1994.

Después de arduas negociaciones entre los cuatro partidos con representación parlamentaria, finalmente el nombramiento de Consejero Presidente recayó en uno de los anteriores consejeros ciudadanos, José

Woldenberg, y los ocho consejeros electorales en su mayoría fueron seleccionados del medio académico y periodístico: Juan Molinar, Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas Gracia, José Barragán y Jesús Cantú.

Una novedad relevante fue la creación de la figura del Secretario Ejecutivo, que concentra las atribuciones que el COFIPE anterior reservaba al director general y al secretario general y es nombrado por las dos terceras partes del consejo a propuesta del consejero presidente.¹⁴ El nombramiento para esta responsabilidad recayó en Felipe Solís Acero, el antiguo director de organización y fundador del IFE.

La reforma mantuvo la separación entre las dos áreas que desde 1990 ha caracterizado al IFE, la de dirección política, representada por los consejos, y la de ejecución operativa de las tareas cotidianas del IFE. Para atenuar la distancia entre las dos áreas se estableció que los consejeros electorales tuvieran una dedicación de tiempo completo al Instituto, prohibiéndoseles el desempeño de cualquier otra actividad remunerada. Al mismo tiempo se estableció en el COFIPE la existencia de comisiones permanentes por medio de las cuales los consejeros electorales supervisan el trabajo de las direcciones ejecutivas. Son cinco estas comisiones permanentes, además de las cuales el Consejo General puede formar las que considere necesarias: 1) de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; 2) Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; 3) Organización electoral; 4) Servicio profesional electoral, y 5) Capacitación electoral y educación cívica. Cada una de estas comisiones se integra exclusivamente por consejeros electorales, es presidida por uno de ellos y el Director ejecutivo del área respectiva funge como secretario técnico de la comisión, con voz pero sin voto. De tal manera, se mantiene el modelo según el cual los consejeros siguen siendo vigilantes de los directores ejecutivos y del conjunto del área operativa. Sin lugar a dudas, esto constituye un diseño organizativo que duplica esfuerzos y que resulta muy costoso.

En los niveles distrital y local se estableció el nombramiento de los respectivos consejeros electorales a propuesta de los consejeros del nivel inmediatamente superior, a diferencia del sistema anterior que partía de las propuestas de las juntas respectivas. Además, para el proceso electoral de 1997 se formó una comisión de consejeros del Consejo General para recibir y evaluar las impugnaciones de los partidos contra consejeros

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*. 22 de agosto de 1996, pp. 2-13. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

presidentes locales y distritales, con la finalidad de producir los cambios necesarios. En total fueron impugnados 23 presidentes de consejos locales, de los cuales fueron sustituidos nueve, y 80 presidentes de consejos distritales, de los cuales fueron sustituidos 37.¹⁵ Cabe hacer notar que la mayoría de los funcionarios sustituidos provenía del servicio profesional electoral y que la casi totalidad del personal del instituto se mantuvo en sus puestos. El reto era, y parece que fue resuelto con buena dosis de éxito, lograr que una dirección renovada inyectara una nueva lógica de funcionamiento en un aparato electoral que tradicionalmente había funcionado con una muy fuerte proclividad (para decirlo suavemente) al partido gobernante.

¹⁵ Felipe González, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto: *El sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*. IFE-TEPJF, México, 1997, pp. 11-12.

Cuadro 3
El Instituto Federal Electoral en el COFIPE de 1996

| Nivel | Dirección política | Dirección operativa |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nacional Órganos centrales a) El Consejo General b) La Presidencia del Consejo General c) La Junta General Ejecutiva d) La Secretaría Ejecutiva | Consejo General Órgano permanente Consejero Presidente Elegido por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios Con voz y voto Ocho consejeros electorales Elegidos por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios Con voz y voto Un representante por grupo parlamentario Con voz pero sin voto Un representante por partido Con voz pero sin voto | Junta General Ejecutiva Órgano permanente Presidente del Consejo General, quien la preside Secretario ejecutivo Designado por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su Presidente Seis directores ejecutivos Designados por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente 1. Registro Federal de Electores 2. Prerrogativas y Partidos 3. Organización Electoral 4. Servicio Profesional Electoral 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica 6. Administración |
| Entidad federativa Delegación integrada por a) La Junta Local Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Local | Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral Consejero presidente Es el Vocal ejecutivo de la J.L.E. Con voz y voto Vocal secretario de la J.L.E. Con voz pero sin voto 6 consejeros electorales Designados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto | Junta Local Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral |
| Distrito electoral Subdelegación integrada por a) La Junta Distrital Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Distrital Ejecutivo | Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral Consejero presidente Es el Vocal ejecutivo de la J.D.E. Con voz y voto Vocal secretario de la J.D.E. Con voz pero sin voto 6 consejeros electorales Designados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales locales Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto | Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral |

Los procesos electorales de 1997 y 2000 pusieron a prueba este diseño institucional y el balance es positivo. El Instituto Federal Electoral organizó los dos procesos electorales más competidos y transparentes de los últimos tiempos que finalmente condujeron a la alternancia en la Presidencia de la República y aun realineamiento de los partidos políticos en el Congreso

de la Unión. Sin lugar a dudas el Instituto vivió algunos momentos difíciles y tuvo que enfrentar presiones de todo tipo, sobre todo en la víspera de la elección presidencial. Pero su desempeño fue la mejor prueba de que el largo proceso de construcción de una autoridad electoral plenamente imparcial había rendido sus frutos.

6. Los organismos electorales en las entidades

En 1982, año de corte del estudio pionero de Jorge Madrazo,¹⁶ los organismos electorales locales estaban férreamente controlados por los gobiernos de los estados, particularmente por los gobernadores. Las comisiones estatales electorales normalmente eran presididas por el secretario general de gobierno, equivalente local del secretario de gobernación que presidía la Comisión Federal Electoral. En algunos estados se incorporaban además uno o dos comisionados más del poder ejecutivo en calidad de vocales. Existían uno o varios comisionados del Congreso local, que normalmente eran miembros de la mayoría parlamentaria local; uno o varios comisionados de los ayuntamientos, también del partido mayoritario; un notario público que fungía como secretario y un representante por cada partido político. La lógica de este modelo era que siempre los representantes del gobierno y el partido gobernante constituían una sólida mayoría. Este esquema se completaba con comités o comisiones distritales y municipales, que estaban integradas por funcionarios designados por la comisión estatal, un representante de cada partido y en algunos casos representantes de los municipios.¹⁷

Las comisiones estatales eran teóricamente organismos permanentes, pero las instancias inferiores solamente se integraban para cada proceso electoral. Sin embargo, las primeras no disponían de locales propios y la eventual convocatoria a sesionar, así como todos los aspectos operativos de su funcionamiento (personal de apoyo, archivos, etc.), dependían de su presidente, el secretario de gobierno.

En 1995, después del Código Federal Electoral de 1987 y de las primeras tres versiones del COFIPE, la situación había cambiado sustancialmente, como mostró el excelente estudio de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg.¹⁸ Para ese momento se vivía ya una etapa avanzada del proceso de

¹⁶ Jorge Madrazo: "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo González Casanova (Coordinador): *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. Siglo XXI*, México, 1985.

¹⁷ Jorge Madrazo: *Op. cit.* pp. 312-325.

¹⁸ Ricardo Becerra, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg: *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados. Un estudio comparado*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1996.

“ciudadanización” del máximo órgano electoral estatal en la mayoría de las entidades, coherente con la lógica de transformación del Instituto Federal Electoral que ya hemos analizado. Lo encabeza un Presidente, en algunos casos designado por el gobernador del estado (8 entidades), en otros nombrado por votación en el Congreso (14) y en otros por los propios miembros del órgano electoral (8). En la entidad restante, Guerrero, el coordinador del Congreso era presidente del órgano electoral. Las primeras ocho entidades (el 25% de las 31 que tenían legislación electoral propia) constituían la zona en que aun el gobernador tenía la facultad de nombrar directamente al presidente del órgano electoral, pero en otras 10 de las 14 en que lo elegía el Congreso local la propuesta provenía del ejecutivo, lo que indica que aun faltaba un buen trecho por avanzar en el camino de desaparecer la injerencia gubernamental sobre la esfera de organización de las elecciones.¹⁹

Para el año dos mil la situación había cambiado sustancialmente. En ningún estado el gobernador designa al presidente y solamente en uno (Michoacán) lo propone para que el Congreso lo elija por mayoría calificada. En 13 casos son los mismos consejeros, ahora llamados electorales, quienes eligen al presidente del consejo. Desde este punto de vista puede decirse que virtualmente se ha completado el retiro del poder ejecutivo de la designación del presidente de los órganos electorales locales (cuadros 4 y 5).²⁰

La figura de los consejeros ciudadanos, como aun se les llamaba antes de la reforma de agosto de 1996, estaba ya bastante extendida en casi todos los estados hacia 1995. La única excepción era Tabasco, que aun conservaba la figura de consejeros magistrados. En todos los casos estos consejeros eran nombrados por el Congreso local, en 26 estados por mayoría calificada y en cuatro por mayoría simple. En 19 estados las propuestas provenían de los partidos, en tanto que en otras ocho del gobernador. En otras dos eran propuestos tanto por el gobernador como por los partidos, en tanto que en una (el caso atípico de Guerrero) era a propuesta del Coordinador del Congreso.²¹

Para el año dos mil, solamente en un estado, Guanajuato, el ejecutivo conserva la facultad de proponer a dos de los tres consejeros ciudadanos, pero finalmente el congreso los designa por mayoría calificada. En las restantes 31 entidades son los grupos parlamentarios de los partidos políticos quienes proponen a todos los candidatos a consejeros. Esto ha

¹⁹ Cuadros 1 y 2 del estudio de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg.

²⁰ La información sobre el año 2000 forma parte de un estudio que actualmente desarrollo sobre la legislación electoral local.

²¹ Cuadros 1 y 3 del estudio de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg.

producido una cierta tendencia a la “partidización” de los consejeros, dado que normalmente son personajes identificados con algún partido, a pesar de cubrir los requisitos de no haber sido dirigentes partidarios y no haber ocupado un cargo de representación postulados por un partido. Sin embargo, la virtud del modelo consiste en que en la mayoría de las entidades las propuestas de todos los partidos deben ser votadas y aprobadas por mayoría calificada por el Congreso local. Sin embargo, es interesante hacer notar que en cuatro casos (Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Sonora) se han establecido ya convocatorias públicas para integrar las propuestas, así como que en otras dos entidades (Sinaloa y Yucatán) también pueden hacer propuestas las organizaciones sociales y académicas. En algunos estados se sigue utilizando la denominación de *consejeros ciudadanos*, en tanto que en otros se ha adoptado la designación de *consejeros electorales* que introdujo la reforma federal de 1996 (cuadros 4 y 5).

Todavía en 1995 en 21 entidades había representantes del legislativo local, de las cuales en 20 estaban representadas la mayoría y la primera minoría. La única excepción era Campeche, en donde solamente había representación de la mayoría. En cuatro de esos 21 casos los representantes del legislativo no tenían derecho a voz. Cinco años más tarde, solamente en 16 entidades se mantiene una representación del legislativo, en tanto que en un número igual esa representación ya ha sido suprimida. Pero de las 16 en que aun se mantiene, solamente en una (Oaxaca) tiene derecho a voto, en tanto que en todas las demás solamente conserva derecho a voz. Entonces, puede afirmarse que el proceso de pérdida de la importancia que tuvieron tanto el poder ejecutivo como el legislativo en la conformación de las autoridades administrativas en materia electoral, virtualmente está concluido (cuadros 4 y 7).

Ya desde 1995 la importancia de la representación de los ayuntamientos en los órganos electorales era mínima: solamente se encontraba en tres casos. Para el año dos mil ningún órgano electoral tiene representación de las autoridades municipales (cuadro 7).

Tanto en 1995 como en 2000 se ha mantenido la representación de los partidos políticos en los órganos electorales. Se trata de los principales actores del proceso ya que solamente ellos tienen derecho a postular candidatos, pero constituyen una parte interesada, que inevitablemente tiñe su visión del proceso con la tonalidad de sus propios intereses. Por ello, coherente con la reforma federal de 1994, la tendencia ha sido mantener su presencia de manera paritaria (uno por cada partido) en los órganos, pero solamente con derecho a voz. En 1996 solamente en ocho

entidades conservaban derecho a voz y voto los partidos. Cuatro años más tarde exclusivamente Veracruz mantenía tal situación (cuadros 4 y 9).

En conclusión, se puede afirmar que el modelo consolidado por las reformas federales de 1994 y 1996 se ha extendido a la absoluta mayoría de las entidades del país. Incluso la entidad que se ha incorporado apenas en 1999 a la lógica de los órganos electorales locales, el Distrito Federal, adoptó inmediatamente este modelo organizativo.

7. La agenda pendiente

El proceso de transformación del ámbito de organización de las elecciones iniciado en 1977 y concluido hasta ahora en 1996 condujo a una modificación sustancial, no solamente del sistema electoral sino del mismo régimen político en su conjunto. La transición mexicana a la democracia hubiera sido imposible de no haberse llevado a cabo el proceso que condujo de la antigua Comisión Federal Electoral al actual Instituto Federal Electoral, así como de las comisiones estatales controladas por los gobiernos locales a los actuales institutos electorales locales ciudadanizados. Sin lugar a dudas los cambios fundamentales en este terreno ya tuvieron lugar. Sin embargo, después de los procesos electorales de 1997 y 2000 se han propuesto temas que aún podrían ser objeto una nueva reforma.

a) Seguramente la más extrema es la propuesta realizada por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, formada a iniciativa del entonces Presidente electo Vicente Fox y coordinada por Porfirio Muñoz Ledo: "Constituir al Instituto Federal Electoral en la autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales de los niveles federal, estatal y municipal, para lo cual sería necesario reformar la Constitución General de la República para constituir al órgano autónomo federal como la única instancia competente en materia electoral".²² Tal propuesta descansa en dos premisas: la primera es que el poder de los caciques locales y los gobiernos estatales aun controlan el ámbito local de organización de las elecciones; la segunda es que existe una duplicidad de estructuras electorales que ya no se justifica. El corolario lógico sería la desaparición de los institutos locales.

²² Porfirio Muñoz Ledo (Coordinador): *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, p. 137.

Se trata de una propuesta que difícilmente sería aceptada tanto por los partidos como por los congresos locales, porque bajo la idea de “federalizar” la organización de todos los procesos electorales, en realidad conduciría a su centralización. En sentido estricto, “federalizar” (es decir, unir manteniendo la autonomía de las partes) la materia electoral podría conducir a una estructura institucional como la de Estados Unidos, en la cual la Comisión Federal Electoral solamente cumple funciones relacionadas con la supervisión del financiamiento a los candidatos, pero toda la organización de los procesos electorales federales y locales está en manos de las comisiones estatales. El modelo federal norteamericano incluso llega al extremo de que las elecciones federales se organizan con las leyes electorales de los estados, dado que la regulación federal es realmente mínima.²³ La opción norteamericana de federalización más bien conduciría a la desaparición de las delegaciones y subdelegaciones del IFE en los estados, su sustitución por los institutos locales, así como el mantenimiento exclusivamente de su instancia superior de dirección para cumplir funciones mínimas.

El Primer Encuentro Nacional de Consejeros Estatales Electorales, realizado en Acapulco, Guerrero, en junio de 2001, discutió ampliamente la propuesta de la Comisión de estudios para la Reforma del Estado. Entre los consejeros de los institutos locales hubo un amplio consenso en el rechazo a la propuesta de centralizar en el IFE la organización de las elecciones locales y algo parecido ocurrió entre los dirigentes de los partidos políticos, con la excepción del dirigente del PAN que no abordó el tema. Rodolfo Echeverría Ruiz, Secretario general del CEN del PRI afirmó: “El PRI – debo decirlo así – nunca respaldará la pretendida federalización de los procesos electorales locales. El IFE es una autoridad con un ámbito de competencia claro y definido. Como autoridad, no puede ir más allá de las atribuciones expresas en la ley sin violentar el principio de legalidad... Los institutos electorales de las entidades federativas cuentan con el reconocimiento y el respaldo de nuestro partido para cumplir a cabalidad las funciones electorales que la ley les atribuye.”²⁴

²³ Mark P. Jones: “Los procesos electorales característicos de Estados Unidos”, en Bárbara A. Driscoll y otros (Coordinadores): *Los procesos electorales en América del Norte en mil novecientos noventa y cuatro*. UNAM-CISAN, México, 2000, pp. 125-149.

²⁴ Consejo Estatal Electoral de Guerrero: *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Consejeros Estatales Electorales*. Acapulco, Guerrero, 6-8 de junio de 2001, p. 49.

La Presidenta del CEN del PRD planteó al respecto: “Hay otro debate y otra discusión que está en curso y es si las elecciones, incluso las locales, las debería organizar el Instituto Federal Electoral o esto se mantiene como un proceso organizado por consejos, organismos estatales. Diría al respecto que el debate sustancial no es tanto si siguen siendo organismos estatales o si es el Instituto Federal Electoral, me parece que la preocupación sustancial está en la confianza, la confiabilidad con la que van a actuar los organismos estatales electorales y el IFE y lo que se tiene que garantizar es en todo caso, la confianza de que son organismos que van a actuar de manera transparente y no partidista”.²⁵ Sin embargo, es necesario anotar que esta posición contrasta con los planteamientos del representante del PRD en el Consejo General del IFE, Pablo Gómez, quien se ha pronunciado de manera enfática a favor de la propuesta centralizadora.²⁶

Entre otros planteamientos de los consejeros electorales estatales en contra de tal propuesta, se puede destacar el del Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, el de más reciente creación de los organismos locales, Javier Santiago: “Pretender la desaparición de los órganos locales como una propuesta modernizadora, sin tomar en cuenta la historia electoral de nuestro país, indica serios retrocesos hacia posturas conservadoras, que defienden una tesis equivocada al considerar artificial más de dos siglos de lucha federalista en nuestro país. Lo que México requiere es consolidar el verdadero federalismo, en donde está incluida la materia electoral.”²⁷

Para concluir la discusión sobre esta propuesta, es necesario recordar que el desarrollo de los procesos electorales locales de los años 2000, 2001 y lo que llevamos de 2002, ha demostrado que por más que aun existen en algunos estados rezagos en esta materia, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la Acción de inconstitucionalidad, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio del Juicio de Revisión Constitucional, ha contribuido decisivamente a limitar la ingerencia de los gobernadores o los grupos locales de poder en sus respectivos procesos electorales. Los mejores ejemplos los brindan los estados de Tabasco y Yucatán, en los cuales tuvieron lugar elecciones muy competidas, hubo fuertes fricciones con las autoridades electorales locales y, sin embargo, las resoluciones finales del Tribunal Electoral y la Suprema

²⁵ Consejo Estatal Electoral de Guerrero: *Op. Cit.*, p. 55.

²⁶ Declaraciones de Pablo Gómez en *El Universal*, 20 de diciembre de 2000, p. A-14 y 25 de octubre de 2001, p. A-16.

²⁷ Consejo Estatal Electoral de Guerrero: *Op. Cit.* p. 251.

Corte condujeron a buen final ambos procesos. Además, hay que recordar que ya el poder local no está en manos de un solo partido, sino que se encuentra distribuido entre los principales partidos que ocupan gubernaturas, ayuntamientos y congresos locales.

b) En otro orden de ideas, el Consejero Presidente del Consejo General del IFE, José Woldenberg, ha propuesto reformar el artículo 41 constitucional con la finalidad de renovar parcialmente el Consejo General del IFE para no partir de cero cada siete años y combinar experiencia con renovación en ese órgano. Woldenberg parte de la consideración de que en el diseño del IFE un acierto fundamental de la ley fue la profesionalización de su estructura ejecutiva por medio de la formación de un servicio civil de carrera. En la actualidad este cuerpo profesional está integrado por más de 2500 funcionarios cuyo trabajo ha sido evaluado exhaustivamente en diferentes procesos electorales por los partidos, la ciudadanía y por los órganos internos del Instituto. Las cuentas satisfactorias que entrega la autoridad electoral en su labor se deben en buena medida a la experiencia, a la preparación, a la estabilidad laboral y a la lealtad institucional de su cuerpo de profesionales. No obstante, considera que en el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, en su Consejo General, no sucede algo similar y el diseño legal actual no prevé aprovechar la experiencia acumulada por los consejeros, por lo cual propone que “el Consejo General del IFE, por mandato constitucional, pueda y deba renovarse parcialmente, por tercios o a mitades a partir del año 2003. Con ello el IFE contaría siempre con un ala renovada. Por supuesto, dicha modificación no la pienso ni la propongo para mí. Mi compromiso con la institución finaliza sin duda alguna y bajo cualquier circunstancia en octubre del año 2003.”²⁸

Se trata de una modificación que no afectaría la estructura actual del IFE y que podría dotar a su máximo órgano de dirección de una lógica más adecuada para garantizar la continuidad y fluidez de sus tareas sustantivas. Debería traducirse en la previsión de que una parte de los consejeros que sean nombrados en 2003 durará en su encargo los siete años respectivos, pero que otra parte solamente durará la mitad o una tercera parte de ese tiempo, según sea la solución adoptada. A favor de esta propuesta se manifestaron los Consejeros del IFE José Barragán, Virgilio Rivera y Mauricio Merino, en el *Foro Internacional sobre perspectivas electorales* llevado a cabo en diciembre de 2001.²⁹

²⁸ José Woldenberg: “Doce cambios deseables”, texto presentado en el Tercer Foro para la Revisión Integral de la Constitución, organizado por el INEHRM de la Secretaría de Gobernación en *Nexos*, 283, 31 de mayo de 2001, p. 45.

²⁹ Guadalupe Irizar: “Plantean relevo escalonado de consejeros electorales”. *Reforma*, 9 de diciembre de 2001, p. A-8.

c) Otro aspecto que se ha discutido es el referido a las funciones específicas de los consejeros electorales del IFE y su relación con el área ejecutiva, pero la discusión también puede extenderse a los consejeros de los organismos locales. Por una parte, el Consejero Mauricio Merino ha enfatizado el hecho de que los consejeros electorales en lo individual carecen de atribuciones, con excepción de las que les permiten participar en las iniciativas, las deliberaciones y las votaciones del Consejo General y sus comisiones. Los consejeros son funcionarios del Estado, sujetos a las responsabilidades correspondientes, “pero jurídicamente hablando, los consejeros no tenemos más función que pertenecer al Consejo...De aquí se ha desprendido buena parte de las dificultades y los obstáculos (no siempre planteados de buena fe) que encontramos para asumir cabalmente la tarea de dirección...”³⁰

Ya desde 1997 el informe de un grupo de expertos auspiciado por la ONU planteaba lo siguiente: “En cuanto a su organización interna (del IFE), se acrecienta la capacidad directiva y de control de los consejos en todos sus niveles mediante una transferencia a éstos de ciertas facultades y atribuciones de los órganos técnico-ejecutivos. Se trata empero de una estructura compleja que, no obstante el mayor grado de equilibrio y profesionalismo alcanzado, alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida.”³¹

Se trata de la tensión que deriva de la idea básica del modelo IFE: los consejeros fueron concebidos como observadores y vigilantes de lo que hacían los operadores prácticos del proceso electoral en un contexto marcado por la desconfianza, como hemos mostrado en nuestro análisis del surgimiento y desarrollo del modelo. Aunque entre el modelo del COFIPE original de 1990 y el reformado de 1996 ya ha habido un gran conjunto de cambios, permanece el diseño básico de separación entre las dos áreas y de indefinición de atribuciones individuales de los consejeros. Como ya hemos visto líneas atrás, la reforma de 1996 trató de resolver este dilema por medio de la creación de las comisiones permanentes del Consejo General y la posibilidad de que los Consejos locales y distritales formen las comisiones que consideren convenientes, por medio de las cuales los consejeros supervisan el trabajo del área ejecutiva. El problema es que el Consejo es pequeño, solamente

³⁰ Mauricio Merino: “El IFE por dentro: algunas zonas de incertidumbre”, en Yolanda Meyenberg (Coordinadora): *El dos de julio: reflexiones posteriores*. FLACSO-UNAM-IIS-UAMI, México, p. 44.

³¹ Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto: *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, IFE-TEPJF-OSP-PNUD, México, 1997, p. 58.

ocho consejeros pueden participar con voz y voto en sus trabajos (el Consejero Presidente no), lo cual hace que en cada comisión participen casi los mismos consejeros y solamente cambie su presidente. Las comisiones votan y llevan los asuntos a la sesión de Consejo General, en la cual se añaden cuando mucho uno (el del Consejero Presidente) o dos votos. Esto hace que la tarea fundamental de los consejeros sea ir de reunión en reunión.

El asunto se complica si añadimos la figura del Secretario Ejecutivo, auténtico súper funcionario, quien “coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto” (artículo 87 del COFIPE). El resultado es que el área ejecutiva está sometida a una permanente sobrecarga de demandas de informes, reportes, proyectos, etc., de parte tanto de las comisiones en las que participan los consejeros como del Secretario Ejecutivo.

Al concluir el proceso electoral de 1997, José Woldenberg planteaba con relación al diseño general del IFE. “Quizá, en efecto, se trate de un diseño barroco, pero hay que recordar que trata de responder al déficit de confianza que los procesos electorales tenían o tienen en México; vale la pena que en los procesos electorales federales y locales vayamos todavía con los candados y las disposiciones que surgieron en el momento de la desconfianza, y que una vez que se normalice la rutina electoral entonces sí pensemos en procesos más acotados en esos términos.”³²

Después de los procesos electorales de 1994, 1997 y 2000, puede concluirse que la confianza de los actores políticos en la autoridad electoral se ha consolidado. La compleja estructura del IFE, cuya construcción fue resultado de nuestra peculiar transición, ya puede ser puesta a discusión con criterios de racionalidad administrativa. Es necesario pensar en alternativas organizativas que permitan que el Consejo General deje de ser solamente el supervisor de lo que hacen otros, los directores y los vocales, y tome realmente en sus manos la organización del proceso electoral, y que, debajo de él, hagan lo propio los consejos locales y distritales. Evidentemente esto implicaría un cambio sustancial en el modelo organizativo del actual IFE en el sentido de abandonar la lógica de las dos áreas de dirección, concentrando la coordinación de sus tareas sustantivas en una sola área de dirección cuyos miembros tendrían una integración plural garantizada por su proceso de nombramiento.

d) Un último punto en la agenda se refiere a la necesidad de dotar al IFE de mayores facultades para fiscalizar el origen y el uso de los recursos financieros por parte de los partidos políticos. La reforma de 1993 tuvo la

³² Jorge Alcocer V.: “José Woldenberg, misión cumplida.” *Revista Voz y Voto*, número 54, agosto de 1997, p. 7.

gran virtud de introducir la noción del tope de gastos de campaña, la distinción entre el financiamiento público y el privado, así como la fiscalización por medio de una comisión permanente del Consejo General. La reforma de 1996 también avanzó en este terreno, pero aun falta un trecho por recorrer.

José Woldenberg ha sugerido tres áreas problemáticas en este campo. La primera tiene que ver con los gastos que realizan grupos de ciudadanos a favor de algún candidato, al margen del partido respectivo. La segunda se refiere al carácter confidencial o público de las aportaciones privadas. La tercera tiene que ver con la información que terceras personas pueden aportar sobre sus operaciones con los partidos y a la necesidad de establecer mecanismos legales de colaboración entre autoridades de distintos ámbitos con el IFE con la finalidad de tener acceso a información necesaria para la fiscalización.³³

Precisamente en este terreno se inscribe la iniciativa de reforma a la Constitución y al COFIPE presentada por los Senadores Jorge Zermeño Infante del PAN, Demetrio Sodi de la Tijera del PRD y Antonio García Torres del PRI, el 25 de marzo de 2002. La iniciativa de reforma constitucional propone modificar los artículos 41 y 116 con la finalidad de diferenciar el financiamiento a los partidos en elecciones intermedias, en las cuales solamente se eligen diputados, del correspondiente a las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, de tal manera que en las primeras sea menor. Al mismo tiempo se propone modificar la combinación de los componentes igualitario y proporcional del financiamiento, para pasar de la combinación 30%/70% actual a otra de 20%/80%. Asimismo, se propone introducir en el artículo 116 la obligatoriedad de que el IFE y las autoridades electorales locales acuerden los mecanismos de coordinación para la fiscalización en sus ámbitos de competencia.

La iniciativa de reforma a la legislación reglamentaria propone modificar el COFIPE, el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Instituciones de Crédito, con el propósito de “ampliar las excepciones al denominado secreto bancario para los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales”, de tal manera que “se busca brindar elementos para una investigación eficiente por parte de las autoridades correspondientes.” Así, se haría obligatorio para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores colaborar con el IFE para verificar operaciones mercantiles realizadas por los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. De aprobarse dicha iniciativa, se trataría de un avance sustancial en este terreno.

³³ José Woldenberg: “Doce cambios deseables”, *Loc. Cit.* p. 49.

CUADRO 4
INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL ESTATAL 2000

| ESTADO | PRESIDENTE | CONSEJEROS CIUDADANOS | LEGISLATIVO | AYUNTAMIENTO | PARTIDOS POLÍTICOS | OTROS |
|-------------------|------------|--------------------------|--------------------|--------------|-----------------------|-------|
| Aguascalientes | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Baja California | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| B. California Sur | 1 | 4 | 1 c/fracción par | 0 | 1* c/partido | 7 |
| Campeche | 1 | 6 | 1c/frac. Parvoz | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Coahuila | 1 | 6 | 4 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Colima | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Chiapas | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Chihuahua | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Distrito Federal | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Durango | 1 | 8 | c/ frac. Parl. voz | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Guanajuato | 1 | 4 | 4 | 0 | 1* c/partido | 3 |
| Guerrero | 1 | 8 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Hidalgo | 1 | 4 | 0 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Jalisco | 1 | 6 | 1 c/ frac.voz | 0 | 1* c/partido | 1 |
| México | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Michoacán | 1 | 6 | 2 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Morelos | 1 | 4 | 1 c/ frac. | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Nayarit | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Nuevo León | 1 | 4 | 0 | 0 | 1* c/partido | 4 |
| Oaxaca | 1 | 6 | 2 | 0 | 1* c/partido | 3 |
| Puebla | 1 | 6 | 1 c/fracc. | 0 | 1* c/partido | 2 |

CUADRO 4
(Continúa)

| ESTADO | PRESIDENTE | CONSEJEROS CIUDADANOS | LEGISLATIVO | AYUNTAMIENTO | PARTIDOS POLÍTICOS | OTROS |
|-----------------|------------|--------------------------|-----------------|--------------|-----------------------|-------|
| Querétaro | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Quintana Roo | 1 | 4 | 1c/ frc.voz | 0 | 1* c/partido | 1 |
| San Luis Potosí | 1 | 8 | 2 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Sinaloa | 1 | 8 | 1 c/ frc parl. | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Sonora | 1 | 4 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Tabasco | 1 | 8 | 1 c/ fracc. voz | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Tamaulipas | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 2 |
| Tlaxcala | 1 | 6 | 0 | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Veracruz | 1 | =# que los part. | 0 | 0 | 1 c/partido | 0 |
| Yucatán | 1 | 6 | 2 con voz | 0 | 1* c/partido | 1 |
| Zacatecas | 1 | 6 | 1 c/ frac voz | 0 | 1* c/partido | 1 |

* El asterisco indica que los partidos políticos no tienen derecho a voto.

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Panorama Electoral, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México. Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados

CUADRO 5
PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO DE LOS
PRESIDENTES DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES
ESTATALES 2000

| ESTADO | POR DESIGNACIÓN DEL EJECUTIVO DEL ESTADAL | | POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO | | POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO | | | POR LOS CONSEJEROS CIUDADANOS | | REQUISITO SER CONSEJERO CIUDADANO |
|-------------------|-------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|---|---|-------------------------------|---|-----------------------------------|
| | MAYORIA CALIFICADA | MAYORIA SIMPLE O NO ESPECIFICADA | A PROPUESTA DEL EJECUTIVO | A PROPUESTA DE PARTIDOS | A PROPUESTA DE CONSEJEROS | | | | | |
| AGUASCALIENTES | X | | | | | | X | | X | |
| BAJA CALIFORNIA | X | | | | | | | | X | |
| B. CALIFORNIA SUR | X | | | | | X | | | X | |
| CAMPECHE | X | | | | | | | | X | |
| COAHUILA | | | | | | | X | | X | |
| COLIMA | | | | | | | X | | X | |
| CHIAPAS | | | | | | | | | X | |
| CHIHUAHUA | X | | | | | X | | | | |
| DISTRITO FEDERAL | X | | | | | X | | | | |
| DURANGO | X | | | | | X | | | | |
| GUANAJUATO | | | | | | | | | X | |
| GUERRERO | | | | | | | | X | X | |
| HIDALGO | | | | | | | | X | X | |
| JALISCO | | | | | | | | X | X | |
| MÉXICO | X | | | | | | X | | X | |
| MICHOACÁN | X | | | | | X | | | | |
| MORELOS | X | | | | | | X | | | |

CUADRO 5 (Continúa)

| ESTADO | POR DESIGNACIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL | | POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO | | POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO | | | POR LOS CONSEJEROS CIUDADANOS | | REQUISITO SER CONSEJERO CIUDADANO |
|-----------------|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|----------|----------|-------------------------------|-----------|-----------------------------------|
| | MAYORÍA CALIFICADA | MAYORÍA SIMPLE O NO ESPECIFICADA | A PROPOSTA DEL EJECUTIVO | A PROPOSTA DE PARTIDOS | A PROPOSTA DE CONSEJEROS | | | | | |
| NAYARIT | X | | | X | | | | | X | |
| NUEVO LEÓN | X | | | | | | | | X | |
| OAXACA | | | | | | | | | X | |
| PUEBLA | | | | | | | | | X | |
| QUERETARO | | | | | | | | | X | |
| QUINTANA ROO | X | | | | | | | | X | |
| SAN LUIS POTOSÍ | X | | | | | | | | X | |
| SINALOA | X | | | | | | | | X | |
| SONORA | X | | | | | | | | X | |
| TABASCO | X | | | | | | | | X | |
| TAMAULIPAS | X | | | | | | | | X | |
| TLAXCALA | X | | | | | | | | X | |
| VERACRUZ | X | | | | | | | | X | |
| YUCATÁN | X | | | | | | | | X | |
| ZACATECAS | X | | | | | | | | X | |
| TOTAL | 0 | 17 | 2 | 13 | 1 | 1 | 1 | 13 | 18 | |

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México, Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados.

CUADRO 6
PROCEDIMIENTO DE LOS CONGRESOS ESTATALES PARA EL
NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS DE LOS
ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES 2000

| ESTADO | A PROPUESTA DEL EJECUTIVO | A PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLITICOS | POR CONVOCATORIA PÚBLICA | POR MAYORÍA CALIFICADA | POR MAYORÍA SIMPLE |
|-------------------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------|
| AGUASCALIENTES | | X | | X | |
| BAJA CALIFORNIA | | X | | X | |
| B. CALIFORNIA SUR | | X | | X | |
| CAMPECHE | | X | | X | |
| COAHUILA | | X | | X | |
| COLIMA | | X | | X | |
| CHIAPAS | | X | | X | |
| CHIHUAHUA | | | X | X | |
| DISTRITO FEDERAL | | X | | X | |
| DURANGO | | X | | X | |
| GUANAJUATO | | | | | X |
| GUERRERO | MIXTO | X | | X | |
| HIDALGO | | X | | X | |
| JALISCO | | | X | X | |
| MÉXICO | | X | | X | |
| MICHOACÁN | | X | | X | |
| MORELOS | | X | | X | |
| NAYARIT | | X | | X | |
| NUEVO LEÓN | | | X | X | |
| OAXACA | | X | | X | |
| PUEBLA | | X | | X | |
| QUERETARO | | X | | X | |
| QUINTANA ROO | | X | | X | |

CUADRO 6
(Continúa)

| ESTADO | A PROPUESTA DEL EJECUTIVO | A PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLITICOS | CONVOCATORIA PÚBLICA | POR MAYORÍA CALIFICADA | POR MAYORÍA SIMPLE |
|-----------------|---------------------------|---------------------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|
| SAN LUIS POTOSI | | X | | X | |
| SINALOA | | X | X | X | |
| SONORA | | | X | X | |
| TABASCO | | X | | X | |
| TAMAULIPAS | | X | | X | |
| TLAXCALA | | X | | X | |
| VERACRUZ | | X | | X | |
| YUCATÁN | | X | X | X | |
| ZACATECAS | | X | | X | |
| TOTAL | 0 | 25 | 6 | 31 | 1 |

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México.
Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados.

CUADRO 7
REPRESENTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS
AYUNTAMIENTOS EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES
ESTATALES 2000

| ESTADO | LEGISLATIVO | | LEGISLATIVO | | AYUNTAMIENTOS | | |
|-------------------|-------------|----|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|----|----|
| | SI | NO | REPRESENTACIÓN PARITARIA | REPRESENTACIÓN PLURAL MAYORÍA | REPRESENTACIÓN PLURAL MINORÍA | SI | NO |
| AGUASCALIENTES | | X | | | | | X |
| BAJA CALIFORNIA | | X | | | | | X |
| B. CALIFORNIA SUR | X | | 1 | | | | X |
| CAMPECHE | X | | 1 | | | | X |
| COAHUILA | X | | | 2 | 2 | | X |
| COLIMA | | X | | | | | X |
| CHIAPAS | | X | | | | | X |
| CHIHUAHUA | | X | | | | | X |
| DISTRITO FEDERAL | | X | | | | | X |
| DURANGO | X | | 1 | | | | X |
| GUANAJUATO | X | | | 2 | 1 | | X |
| GUERRERO | | X | | | | | X |
| HIDALGO | | X | | | | | X |
| JALISCO | X | | 1 | | | | X |
| MÉXICO | | X | | | | | X |
| MICHOACÁN | X | | | 1 | 1 | | X |
| MORELOS | X | | 1 | | | | X |
| NAYARIT | | X | | | | | X |
| NUEVO LEÓN | | X | | | | | X |
| OAXACA | X | | | 1 | 1 | | X |
| PUEBLA | X | | 1 | | | | X |
| QUERETARO | | X | | | | | X |

CUADRO 7
(Continúa)

| ESTADO | LEGISLATIVO | | LEGISLATIVO | | | AYUNTAMIENTOS | |
|-----------------|-------------|-----------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------|-----------|
| | SI | NO | REPRESENTACIÓN PARITARIA | REPRESENTACIÓN PLURAL MAYORÍA | REPRESENTACIÓN PLURAL MINORÍA | SI | NO |
| QUINTANA ROO | X | | 1 | | | | X |
| SAN LUIS POTOSI | X | | | 1 | 1 | | X |
| SINALOA | X | | 1 | | | | X |
| SONORA | | X | | | | | X |
| TABASCO | X | | | 1 | | | X |
| TAMAULIPAS | | X | | | | | X |
| TLAXCALA | | X | | | | | X |
| VERACRUZ | | X | | | | | X |
| YUCATÁN | X | | | 1 | 1 | | X |
| ZACATECAS | X | | | 1 | 1 | | X |
| TOTAL | 16 | 16 | | | | 0 | 32 |

FUENTE:
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**. Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México.
Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados

CUADRO 8
PROCEDIMIENTO REALIZADO POR LOS ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES EN
EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE Y LOS CONSEJEROS CIUDADANOS DE LOS
ÓRGANOS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES 2000

| ESTADO | PRESIDENTE | | CONSEJEROS CIUDADANOS | | | POR |
|-------------------|----------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------|------------|
| | A PROPUESTA DEL PRESIDENTE | A PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS | A PROPUESTA DEL PRESIDENTE | A PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS | MAYORÍA CALIFICADA | |
| AGUASCALIENTES | X | | X | | | |
| BAJA CALIFORNIA | | | | | | X |
| B. CALIFORNIA SUR | X | | | | | |
| CAMPECHE | | X | | X | | |
| COAHUILA | | | | X | | X |
| COLIMA | X | | X | | | |
| CHIAPAS | X | | | | | |
| CHIHUAHUA | X | | X | | | |
| DISTRITO FEDERAL | X | X | X | X | | X |
| DURANGO | X | | X | | | |
| GUANAJUATO | X | | X | | | |
| GUERRERO | X | | X | | | X |
| HIDALGO | X | | X | | | |
| JALISCO | X | | X | | | |
| MÉXICO | | | | | | |
| MICHOACÁN | X | | X | | | |
| MORELOS | X | | X | | | |
| NAYARIT | X | | | | | |
| NUEVO LEÓN | | | | | | |

CUADRO 8
(Continúa)

| ESTADO | PRESIDENTE | | CONSEJEROS CIUDADANOS | | | POR MAYORIA CALIFICADA |
|-----------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| | A PROPUUESTA DEL PRESIDENTE | A PROPUUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS | A PROPUUESTA DEL PRESIDENTE | A PROPUUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS | A PROPUUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS | |
| OAXACA | | | | | | |
| PUEBLA | | X | | X | | |
| QUERETARO | | | | | | |
| QUINTANA ROO | | X | | X | | |
| SAN LUIS POTOSI | | | | | | |
| SINALOA | | | | | | |
| SONORA | | X | | X | | |
| TABASCO | X | | | | | |
| TAMAULIPAS | | | | | X | |
| TLAXCALA | | X | | | | |
| VERACRUZ | | | | | | |
| YUCATÁN | | | | | | X |
| ZACATECAS | | | | | | 5 |
| TOTAL | 15 | 6 | 15 | 4 | | |

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Panorama Electoral, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México, Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados

CUADRO 9
FORMAS DE INTEGRACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS
ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES 2000

| ESTADO | ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES | | | | ÓRGANOS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES | | | |
|-------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | CON DERECHO A VOZ | CON DERECHO A VOZ Y VOTO | UN REPRESENTANTE DE PARTIDO | REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | CON DERECHO A VOZ | CON DERECHO A VOZ Y VOTO | UN REPRESENTANTE POR PARTIDO | REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL |
| AGUASCALIENTES | X | | X | | X | | X | |
| BAJA CALIFORNIA | X | | X | | X | | X | |
| B. CALIFORNIA SUR | X | | X | | X | | X | |
| CAMPECHE | X | | X | | X | | X | |
| COAHUILA | X | | X | | X | | X | |
| COLIMA | X | | X | | X | | X | |
| CHIAPAS | X | | X | | X | | X | |
| CHIHUAHUA | X | | X | | X | | X | |
| DURANGO | X | | X | | X | | X | |
| GUANAJUATO | X | | X | | X | | X | |
| GUERRERO | X | | X | | X | | X | |
| HIDALGO | X | | X | | X | | X | |
| JALISCO | X | | X | | X | | X | |
| MÉXICO | X | | X | | X | | X | |
| MICHOACÁN | X | | X | | X | | X | |
| MORELOS | X | | X | | X | | X | |
| NAYARIT | X | | X | | X | | X | |
| NUEVO LEÓN | X | | X | | X | | X | |
| OAXACA | X | | X | | X | | X | |

CUADRO 9
(Continúa)

| ESTADO | ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES | | | | ÓRGANOS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES | | | |
|-----------------|-------------------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | CON DERECHO A VOZ Y VOTO | CON DERECHO A VOZ | UN REPRESENTANTE DE PARTIDO | REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL | CON DERECHO A VOZ | CON DERECHO A VOZ Y VOTO | UN REPRESENTANTE POR PARTIDO | REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL |
| PUEBLA | X | | X | | X | | X | |
| QUERETARO | X | | X | | X | | X | |
| QUINTANA ROO | X | | X | | X | | X | |
| SAN LUIS POTOSI | X | | X | | X | | X | |
| SINALOA | X | | X | | X | | X | |
| SONORA | X | | X | | X | | X | |
| TABASCO | X | | X | | X | | X | |
| TAMAULIPAS | X | | X | | X | | X | |
| TLAXCALA | X | | X | | X | | X | |
| VERACRUZ | X | X | X | | | X | X | |
| YUCATAN | X | | X | | X | | X | |
| ZACATECAS | X | | X | | X | | X | |
| TOTAL | 31 | 1 | 32 | 0 | 31 | 1 | 32 | 0 |

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México. Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados.

La Segunda Vuelta Electoral:
Modalidades, Experiencias y
Consecuencias Políticas



La Segunda Vuelta Electoral: Modalidades, Experiencias y Consecuencias Políticas

Gustavo Ernesto Emmerich*

Entre otros aspectos a considerar en una eventual reforma electoral en México, se cuenta la posible introducción de la segunda vuelta. Desde 1997, el Estado de San Luis Potosí la aplica para la elección de ayuntamientos. En 1998, se presentó al Congreso una iniciativa formal para aplicarla en la elección presidencial. En 2001, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado propuso aplicarla para la elección de ejecutivos federal y locales. El presente trabajo examina la experiencia internacional, especialmente la latinoamericana, en la materia, y pondera los principales pros y contras del método de segunda vuelta.

Modalidades de la doble vuelta electoral

La segunda vuelta, conocida también como *ballotage* (del francés *ballot*, voto), consiste en la posibilidad de que el proceso electoral se realice en dos etapas, o “vueltas”, en caso de que ningún candidato hubiese obtenido un porcentaje predeterminado de votos en la primera ronda. Dentro de este concepto general, hay variantes importantes relativas a: a) la mayoría necesaria (absoluta o especial) para resultar electo en la primera vuelta; b) cómo se computa la mayoría requerida (sobre votos válidos o sobre votos emitidos); c) el número de candidatos que pueden pasar a la segunda vuelta (sólo dos, o más de dos); d) el tipo de cargos electivos a que se aplica el método (ejecutivos unipersonales o legisladores); e) el carácter uninominal (una sola persona quedará elegida en cada distrito o circunscripción) o plurinominal (una lista de personas quedará elegida) de la elección.

* Profesor investigador titular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

Buena parte de los países que utilizan este método requieren la mayoría absoluta (50% más uno de los sufragios, como mínimo) para triunfar en la primera vuelta. Otros, en cambio, requieren para ganar en primera vuelta sólo una mayoría especial, que generalmente ronda entre 40% y 45% de los votos, a veces estableciendo adicionalmente una ventaja de 10 o hasta 15 puntos porcentuales sobre el inmediato competidor.

El cómputo de estas mayorías puede hacerse sobre el total de votos válidamente emitidos, incluyendo votos nulos y, en algunos países, votos en blanco; en esta modalidad, los candidatos en disputa necesitan un mayor número absoluto de sufragios para quedar electos en la primera vuelta. O bien, puede realizarse sobre la base de la sumatoria de los votos afirmativos (esto es, descartando nulos y en blanco) recibidos por los candidatos, en cuyo caso se facilita la obtención de la mayoría o porcentaje requeridos.

El número de candidatos que pueden pasar a la segunda vuelta usualmente es de sólo dos; de esta manera, por simples razones aritméticas, alguno de los dos contendientes obtendrá la mayoría absoluta de los sufragios, que es uno de los propósitos básicos de este sistema. Sin embargo, en algunos países pueden pasar a la segunda vuelta todos los candidatos que hayan superado un cierto umbral en la primera, con lo que esta modalidad no garantiza una elección por mayoría absoluta; a esto se le llama sistema románico, en que la primera vuelta funciona básicamente como una eliminatoria de los candidatos con menor respaldo.

La segunda vuelta puede ser aplicada o para la elección de ejecutivos unipersonales, que es lo más usual, o también para la elección de órganos colegiados, como legislaturas. En México el Estado de San Luis Potosí la utiliza para la elección de ayuntamientos. El método, finalmente, puede ser empleado para elecciones uninominales tanto como para elecciones por lista o plurinominales, como en el mencionado caso de San Luis Potosí.

El propósito básico del método de segunda vuelta es lograr que el candidato o lista vencedora, sea en la primera o la segunda vuelta, tenga tras sí una mayoría considerable de la votación, confiriéndole así una mayor legitimación. La segunda vuelta tiene también impactos sobre el número y tipo de competencia de los partidos políticos, y sobre la conducta electoral de los ciudadanos, que se examinarán más abajo.

La experiencia francesa

La segunda vuelta es de origen francés, y data de 1852. Bajo una legislación electoral sumamente cambiante, Francia ha venido alternando la segunda vuelta con la representación proporcional como método para elegir diputados. Desde 1852 hasta 1958, la segunda vuelta se utilizó preponderantemente elegir diputados uninominales, aunque en ocasiones se empleó también para elegir listas de diputados. La V República Francesa, nacida de la Constitución de 1958, se ha caracterizado por el empleo de este método tanto para elegir presidente de la república como diputados, aunque con diferentes modalidades en uno y otro caso.

En la elección presidencial, se requiere que un candidato obtenga la mayoría absoluta para ser declarado ganador en la primera vuelta; de no darse este supuesto, sólo los dos candidatos más votados pasan a la segunda. Este procedimiento fue impulsado por el general Charles De Gaulle, que aspiraba a ocupar una presidencia fuerte y con amplia legitimación para superar, tanto la severa crisis política que Francia experimentó en 1958, como la inoperancia general de la IV República, que se había caracterizado por el predominio político del parlamento. De esta manera, en el peculiar sistema semipresidencial construido por la Constitución de 1958, el presidente o jefe del Estado tendría sólida autoridad política para encargarse de la tutela de los grandes intereses nacionales, mientras que el primer ministro o jefe del gobierno, surgido de la fracción mayoritaria en la Asamblea Nacional, se encargaría del manejo de la política cotidiana.

Para la elección de diputados, que se realiza en distritos uninominales, se requiere también mayoría absoluta para quedar electo en primera vuelta (con la excepción de las legislativas de 1986, realizadas bajo el método de representación proporcional por listas). De no darse ese supuesto, pasan a la segunda vuelta todos los candidatos que hubieran superado un porcentaje determinado de votos (5% de los votos válidos en 1958, 10% de los electores inscritos en 1966, 12.5% de los votos actualmente). Visto que en la segunda vuelta puede haber más de dos candidatos, el método no asegura de por sí una mayoría absoluta para el ganador. Sin embargo, la práctica política francesa induce la declinación de candidatos que, aunque legalmente habilitados para pasar a la segunda vuelta, tienen escasas posibilidades de éxito en la misma; por ello, es usual que en los hechos la segunda se realice sólo con dos candidatos, que generalmente son los dos más votados en la primera.

La práctica francesa de declinar candidaturas en la segunda vuelta tiene que ver con uno de los impactos políticos del sistema de segunda vuelta: la tendencia a que los partidos políticos se agrupen en dos polos. Típicamente, los candidatos que contienden en la segunda vuelta, tanto en la elección presidencial como en las de diputados uninominales, suelen ser uno de la derecha y otro de la izquierda. El polo de derechas consta de dos partidos principales, el gaullista Reunión por la República (RPR) y el liberal Unión por la Democracia Francesa (UDF), mientras el polo de izquierdas consta del Partido Socialista (PS) y del Partido Comunista (PC); a esto se le ha llamado “dos parejas de partidos”.¹ Es habitual la existencia de acuerdos previos entre los dos partidos integrantes de cada polo, para otorgar su apoyo en la segunda vuelta al que haya recibido más votos en la primera. Por otro lado, también la lógica del elector individual va en ese sentido: el elector que haya votado por alguno de los partidos de derecha en la primera vuelta, tenderá a votar por el candidato superviviente de la derecha en la segunda, y lo mismo puede decirse del elector que haya votado por alguno de los partidos de izquierda.

Sin embargo, esta transferencia de votos entre partidos y candidatos al interior de uno y otro polo no necesariamente se produce cuando se trata de candidatos o partidos con posiciones extremas. El PC siempre ha tenido dificultades para obtener el voto de los electores que votaron socialista en la primera vuelta. Y cuando en los 1980s apareció el Frente Nacional (FN) como partido de extrema derecha, éste quedó en una especie de cuarentena política: los restantes partidos se negaron a entablar alianzas con el FN, y se observó que los ciudadanos que habían votado por la derecha moderada en la primera vuelta, no daban su voto al FN en la segunda. Puede concluirse que la segunda vuelta tiende a favorecer a los candidatos y partidos moderados, y a perjudicar a los ubicados en los extremos del espectro político.

En suma, en la Francia de la V República la segunda vuelta ha funcionado en manera de: promover la alineación de los partidos en dos polos; inducir la formación de coaliciones electorales, que por lo general son después trasladadas al parlamento; dificultar la obtención de representación política por parte de partidos y candidatos de extrema; y obstaculizar la aparición de partidos netamente de centro, debido a la polarización mencionada. El método funciona de acuerdo con el axioma “en la primera vuelta se escoge, en la segunda se elimina”.²

¹ Capel: *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1989, pp. 63.

² Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino: *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, pp. 33.

Las experiencias en otros países de Europa, Asia y África

La doble vuelta se aplica en los más variados países, generalmente asociada con la existencia, como en Francia, de un Ejecutivo dual: el presidente de la República es el jefe del Estado, mientras que el premier o primer ministro es el jefe del gobierno.

En Europa, la aplican algunos países de régimen parlamentario, donde el líder de la fracción mayoritaria en el parlamento se convierte en primer ministro, y en que las atribuciones del presidente están sumamente limitadas. Entre éstos se cuentan Finlandia, Islandia, Portugal, y Turquía. En estos países, se pretende que el jefe de Estado sea un árbitro imparcial, mientras el manejo de la política y los conflictos cotidianos queda en manos del primer ministro. (Por otro lado, tampoco se quiere un presidente meramente simbólico, como los de Alemania e Italia, otras repúblicas parlamentarias donde el presidente es electo por una asamblea especial.) La elección del presidente por segunda vuelta asegura a éste una legitimación importante, y le permite desempeñar eficazmente su papel de árbitro, en un plano discreto y relativamente prescindente de la política cotidiana. Otro país europeo que aplica la segunda vuelta, en este caso sólo para la elección de Legislativo, es Mónaco.

Varios países ex-comunistas aplican la segunda vuelta: Albania, Armenia, Belarús, Bulgaria, Croacia, Hungría, Kirgiztán, Lituania, Macedonia, Moldova, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia, Tadjikiztán, Ucrania, Uzbekistán y Yugoslavia. La mayoría de estos países son formalmente semipresidencialistas por el hecho de contar con un primer ministro jefe del gobierno, pero en la práctica funcionan casi como presidencialistas debido a las importantes atribuciones del presidente. En ellos, la segunda vuelta robustece la legitimación y papel político activo del presidente, facilitándole ejercer sus atribuciones, controlar al primer ministro, y confrontarse eficazmente con el parlamento, en caso de ser necesario.

También es aplicada la segunda vuelta en varios países africanos, algunos de los cuales por influencia francesa: Benin, Cabo Verde, Chad, Congo, Egipto, Gabón, Ghana, Guinea Bissau, Madagascar, Mali, Níger, República Central Africana, Togo, Senegal. Además, utilizan la segunda vuelta Irán, en Asia, y los países insulares de Comoras, Kiribati y Mauricio. Algunos de ellos la emplean para la elección de presidente, otros para la elección de legisladores.

Puede afirmarse que la segunda vuelta como método electoral está extendiéndose en el mundo, asociada en particular con experiencias de democratización reciente. (De hecho, dada la frecuencia con que nuevos países están adoptando la segunda vuelta, las menciones contenidas en este párrafo no deben considerarse como exhaustivas.) Sin embargo, varios países europeos con sistema parlamentario, que habían adoptado la segunda vuelta durante el siglo XIX, la abandonaron hacia principios del siglo XX, generalmente para reemplazarla con la representación proporcional: Bélgica, España, Holanda, Suiza, Alemania, Italia y Noruega.

Las experiencias latinoamericanas

La introducción de la segunda vuelta en América Latina se liga por lo general, como en otras regiones del mundo, con procesos de democratización o redemocratización. El objetivo explícito de su adopción es asegurar una legitimación claramente mayoritaria al titular del Ejecutivo; como objetivos implícitos se cuentan la limitación del número de partidos, el estímulo a la negociación y potencial alianza entre ellos, y en algunos casos la intención de bloquear el ascenso de alguna fuerza política. Costa Rica fue el primer país latinoamericano en adoptar la doble vuelta, en 1949. En las dos últimas décadas del siglo XX la adoptaron también: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. En todos ellos, la doble vuelta se aplica para la elección de presidente (y vicepresidente o vicepresidentes en una misma fórmula con el presidente, donde los hay); en Haití se la utiliza también para la elección de legisladores.

En cuanto al principal objetivo explícito de la doble vuelta, el de dotar de mayor legitimación electoral al candidato electo, la experiencia latinoamericana no es concluyente. En el Apéndice, que reseña la experiencia latinoamericana con la segunda vuelta, se muestra que algunos presidentes electos en segunda vuelta, como Fujimori en Perú o Serrano Elías en Guatemala, aprovecharon esta legitimación para dar sendos autogolpes de Estado. En otros casos, pese a la supuesta legitimación obtenida en la segunda vuelta, los mandatarios han sido destituidos u obligados a renunciar, como fue también el caso de los ya mencionados Fujimori y Serrano, y además el de Collor de Mello en Brasil, y Bucaram y Mahuad en Ecuador. La segunda vuelta en América Latina, así, parece no

estar directamente relacionada con la estabilidad política que se pretende lograr con ella.

Como también puede observarse en el Apéndice, la introducción de la segunda vuelta puede tener motivaciones ocultas. En ocasiones, la segunda vuelta ha funcionado para bloquear el ascenso electoral de alguna fuerza política considerada disruptiva, cuyos enemigos –aunque políticamente dispersos– pueda presumirse que son más numerosos que sus partidarios. De esta manera, se induce a los ciudadanos desafectos con dicha fuerza política, a votar por su rival en la segunda vuelta, sea por preferencia real, o sea por considerarlo como “mal menor”.

En cuanto al efecto de reducción del número de partidos, o por lo menos de alianza de partidos, que presumiblemente produce la segunda vuelta, la experiencia latinoamericana muestra que éste efecto depende más de factores políticos coyunturales que del sistema electoral aplicado. La segunda vuelta, si bien en ocasiones induce a los partidos a reagruparse y a formar alianzas más o menos sólidas para las elecciones presidenciales, suele en América Latina ir acompañada por una multiplicación de partidos y la dispersión del voto en elecciones de legisladores, en las que los partidos tratan de aprovechar la representación proporcional predominante en la región para obtener curules, y con ellas fuerza y capacidad de negociación. De esa manera, el efecto de concentración del voto que la segunda vuelta induce en elecciones presidenciales, no se traslada automáticamente a las elecciones de legisladores, máxime si éstas no se realizan simultáneamente con las del presidente.

La experiencia de San Luis Potosí

En el Estado de San Luis Potosí, en 1997 y 2000 las autoridades municipales fueron elegidas mediante el método de doble vuelta. La constitución del Estado dispone:

Artículo 35. Cuando ninguna de las planillas de candidatos obtenga la mayoría absoluta de la votación total válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación, excepto en los casos que establezca la ley.

A su vez, la ley electoral del Estado indicaba para 1997:

Artículo 15. [...] una vez que se haya resuelto, en su caso, el último de los recursos que hubiese sido presentado respecto de la elección municipal ante la Segunda Instancia del Tribunal Electoral, [el Consejo Estatal Electoral] revisará si las resoluciones afectan el resultado de la elección, hará en su caso la declaratoria de que la planilla ganadora no alcanzó la mayoría absoluta y convocará a una segunda elección excepto en los siguientes casos:

- a. Cuando la planilla ubicada en primer lugar haya obtenido por lo menos el 45% de la votación total válida emitida en el municipio de que se trate y exista entre dicha planilla y la que se haya ubicado en segundo lugar una diferencia de quince o más puntos porcentuales en relación con los porcentajes válidos de votación que cada uno haya obtenido.
- b. Cuando el partido político respectivo o todos los integrantes de la planilla que obtuvo el segundo lugar en la primera votación declinen expresamente de su derecho de participar en la segunda votación y lo ratifiquen ante el Consejo Estatal Electoral.

Adicionalmente, la misma ley electoral establece que para esta segunda votación las planillas contendientes no podrán realizar campaña política. Dado que en San Luis Potosí, como en el resto de los estados mexicanos, los ayuntamientos se integran mediante representación proporcional, los resultados de la primera vuelta permiten asignar las regidurías de representación proporcional; el partido ganador, sea en primera o en segunda vuelta, se lleva la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías de mayoría relativa.

Este método se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 1997. De 58 municipios, en 23 se realizaron elecciones de segunda vuelta (seis semanas después de la primera); en esta segunda vuelta, la participación popular fue de cinco puntos porcentuales inferior a la de la primera vuelta. De estos 23 municipios, en 18 la segunda vuelta ratificó el resultado de la primera, y en otros cinco lo modificó a favor del partido que había quedado en segundo lugar en la primera. Es importante señalar que en todos los municipios disputados en segunda vuelta, el PRI fue uno de los partidos contendientes, compitiendo contra el PAN en 12 de ellos, contra el PRD en 5, contra el PT en 5, y contra el PDM en uno.³

³ Cfr. José de Jesús Gama: "San Luis Potosí 1997: el engaño de la segunda vuelta", en Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1997*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001, pp. 195-206.

La segunda vuelta fue aplicada nuevamente en las elecciones municipales de 2000. Se redujo a siete puntos porcentuales la diferencia mínima establecida para evitar segunda vuelta en caso de que alguna planilla hubiese obtenido por lo menos 45% de los votos en la primera. Se realizó segunda vuelta en 18 municipios; en todos ellos, el PRI fue uno de los dos contendientes; el PAN lo fue en 14, el PRD en tres, y el PT en uno. De estos 18 municipios, el PAN ganó 15, el PRI 3, el PRD 3 y el PT uno. Luego de realizada la segunda vuelta, diversos líderes políticos opinaron que su aplicación debería ser revisada, por dos razones básicas: la baja participación ciudadana, y la generación de conflictos postelectorales (que, supuestamente, la doble vuelta debería haber contribuido a superar, sin lograrlo).

Consecuencias políticas: ventajas, desventajas e impactos políticos de la doble vuelta

La doble vuelta electoral tiene tres importantes ventajas sobre otros sistemas electorales. Por un lado, da mayor legitimación a los candidatos electos, particularmente si se trata de elecciones uninominales en que se requiere mayoría absoluta para triunfar en primera vuelta. Por otra parte, es fácil de entender y asimilar para el ciudadano común, el cual ve traducirse con claridad su voto en representación, lo cual no es una virtud muy presente en otros métodos de elección más alambicados. Finalmente, concede al ciudadano mayor poder de decisión, permitiéndole votar por el candidato más cercano a sus preferencias en la primera vuelta, y dándole la oportunidad de ratificar o cambiar su voto en la segunda.

Por otro lado, tiene dos importantes desventajas. Por un lado, duplica –casi– el costo de los procesos electorales. Por otro, puede producir fatiga electoral en el ciudadano, disminuyendo la participación ciudadana. La potencial disminución de la participación ciudadana en la segunda vuelta es preocupante por dos razones: por un lado, una caída de la participación derrotaría el propósito esencial del sistema, que es el de otorgar mayor legitimación al candidato ganador; por otro, abriría la posibilidad –en caso de que tal caída resultase considerable– de que el candidato ganador en la segunda vuelta lo fuese por menor número absoluto de sufragios que el obtenido por el candidato más votado en la primera. En Francia, aunque generalmente la participación ciudadana en la segunda vuelta ha sido algo más alta que en la primera vuelta, ha habido también el caso contrario:

por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1969 se registró 77.6% de participación en la primera vuelta, y sólo 65.6 % en la segunda.³ En América Latina, los resultados son mixtos en cuanto a participación ciudadana en la segunda vuelta, estando el tema no suficientemente estudiado todavía. En San Luis Potosí, como se menciona con anterioridad, la participación ha decrecido en la segunda vuelta, con respecto a la primera.

El impacto de la segunda vuelta sobre los sistemas de partidos ha sido muy discutido por los analistas. El politólogo francés Maurice Duverger sostuvo en 1951, basándose en la experiencia europea, que la doble vuelta tiende al multipartidismo, aunque su fuerza de dispersión partidista es menor que la de la representación proporcional.⁵

En contrario, los politólogos mexicanos Martínez Silva y Salcedo Aquino sostienen: “Su propósito [de la segunda vuelta] ha sido atenuar el pluripartidismo...”.⁶ El constitucionalista argentino Daniel Sabsay reafirma y amplía esta última apreciación: la segunda vuelta, afirma, “tiende a reducir el número de partidos actuantes dentro de un determinado país, o al menos a hacerlos más disciplinados. [...] el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales. Inclusive la escena política puede experimentar una inclinación proclive a la polarización, la que llegado el caso será susceptible de ser traducida en una suerte de confrontación entre derechas e izquierdas”.⁷

El politólogo italiano Giovanni Sartori concluye que, “de haber un sistema electoral que sea ‘mejor’, éste sería el sistema de doble ronda electoral”. Fundamenta su conclusión en que la segunda vuelta: “castiga la política ideológica y recompensa la política pragmática”, castiga al partido que tiene más enemigos que partidarios, y permite al ciudadano votar –en la segunda vuelta– “con amplia visión de la situación” dada por los resultados previos.⁸

Posiblemente el análisis más penetrante sobre la segunda vuelta en América Latina sea el del politólogo venezolano Juan Enrique Molina Vega,

⁴ José Antonio Crespo: *Los Riesgos de la Sucesión Presidencial*, Cepcom, México, 2000, pp. 95.

⁵ Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 266-271.

⁶ Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino: *Diccionario Electoral 2000*, op. cit., pp.33.

⁷ Daniel Sabsay, «Ballottage o doble vuelta electoral», en Capel: www.iidh.eu.cr/dicselect/documentos/ballottage%20o%20doble%vuelta.doc, pp.2.

⁸ Giovanni Sartori: *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 78-93.

para quien este método es “menos propicio al bipartidismo que [la mayoría relativa], y dado que la negociación tiende a ser una necesidad para la segunda vuelta, el sistema favorece la integración de pactos en bloques de partidos que dependiendo del contexto político pueden resultar estables...”.⁹ Refiriéndose específicamente a elecciones presidenciales latinoamericanas, añade:

“La ... fórmula ... de doble vuelta y mayoría absoluta o especial, tiende a estar asociada con una mayor dispersión de votos que la fórmula de mayoría relativa. En este caso, es usual que el elector suponga que en la primera vuelta, muy probablemente, no se va a decidir la elección, y tienda a votar por su partido favorito o su opción política favorita, aunque no tenga mucha oportunidad, con el objeto de contribuir a fortalecerlo en las negociaciones hacia la segunda vuelta. Como consecuencia la concentración del voto entre los candidatos con mayor opción es menor que en el caso del sistema de mayoría relativa, y aún cuando las elecciones parlamentarias sean simultáneas, las posibilidades de que el Presidente de la República cuente con un apoyo mayoritario muy sólido en el Congreso son menores. Por otra parte, la fórmula que exige la mayoría absoluta tiende a estar asociada a niveles más altos de legitimidad inicial para el presidente de la República, por cuanto se exige que el presidente tenga por lo menos como segunda opción, un apoyo mayoritario. La fórmula de mayoría absoluta tiende a garantizar que ningún candidato con un rechazo mayoritario por parte de la población pueda obtener el triunfo. El peligro de una fórmula de mayoría relativa es que un candidato que cuente con el apoyo del 35% de los votos, pero que sea rechazado o temido intensamente por el 65% restante, sin embargo gane. La doble vuelta, por el contrario, supone que quien gane al final, por lo menos sea tolerado, aunque no necesariamente querido, por la mayoría de los electores.”¹⁰

Todas estas consideraciones quedan relativizadas por una del politólogo alemán Dieter Nohlen: “...el sistema electoral no es más que un factor entre otros que influyen en la configuración de un sistema de partidos”.¹¹

⁹ José Enrique Molina Vega: *Los Sistemas Electorales en América Latina*, Cuadernos del CAPEL, núm. 46, San José de Costa Rica, s/f, pp. 6.

¹⁰ Idem: pp. 14.

¹¹ Dieter Nohlen: *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 352.

Entre estos otros factores, Nohlen destaca los de tipo social y político propios de cada país. En otras palabras, para este autor, el método electoral que se aplique no es necesariamente el principal factor que determina el tipo de competencia entre partidos, ya que los factores sociales y políticos propios de cada país asumen mayor importancia en la determinación del número, posición ideológica y tipo de competencia de los partidos políticos.

Posible utilización de la segunda vuelta para elecciones federales en México

El 17 de marzo de 1998 el diputado Rafael Castilla Peniche, del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa de reforma al artículo 81 constitucional, “para establecer un régimen de segunda vuelta en la elección presidencial”.¹² La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, propuso en 2001 “adoptar el principio de la segunda vuelta electoral, mediante un sistema de mayoría absoluta”, en la elección para cargos ejecutivos federal y locales.¹³ Por su lado, Sartori ha propuesto que México la aplique para la elección de diputados.¹⁴ La segunda vuelta cuenta con partidarios y detractores en México; Crespo¹⁵ proporciona un panorama del debate mexicano sobre el tema.

México ha venido desarrollando desde 1988 un sistema de partidos esencialmente tripartidista, con partidos menores que tienden a aliarse con alguno de los partidos más grandes. Este formato de competencia esencialmente tripartidista, en caso de consolidarse, podría llevar a que las elecciones presidenciales arrojasen resultados cerrados en el futuro, en que el candidato triunfante no sólo tuviese una mayoría relativa bastante baja, sino además una ventaja muy escasa sobre su más inmediato competidor.

En las elecciones presidenciales mexicanas de 2000, ya se evidenció una tendencia en este sentido: el candidato triunfador obtuvo 43.43% de los votos, con una ventaja de menos de siete puntos porcentuales sobre su más inmediato competidor; más importante aún, el 56.57% de los votantes

¹² José Antonio Crespo: *Los Riesgos de la Sucesión Presidencial*, op. cit., pp. 94.

¹³ Porfirio Muñoz Ledo (coord.): *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, UNAM, México 2001, pp. 145.

¹⁴ Giovanni Sartori: *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit., pp. 228.

¹⁵ Ver Crespo, op. cit. (Esp. pp. 93-102).

no dio su sufragio al candidato ganador. Si bien estos resultados fueron ampliamente aceptados y no plantearon en sí mismos ningún problema político o de legitimación, resultados aún más cerrados en el futuro podrían debilitar la legitimación electoral de quien resultase electo.

La adopción de la segunda vuelta, sobre todo si en la primera vuelta se requiere mayoría absoluta para ganar y la participación en la eventual segunda vuelta se limita a los dos candidatos más votados, podría conferir una mayor legitimación al presidente (y eventualmente a gobernadores). Ciertamente es que el método de segunda vuelta tiene ventajas, desventajas, y posibles motivaciones ocultas y efectos no previstos, ya señalados, que deben ser sopesados cuidadosamente. Ciertamente es también que la segunda vuelta no necesariamente evitaría un resultado cerrado: bien podría darse un escenario de tres tercios en la primera vuelta (tres partidos virtualmente empatados con alrededor de 33% de los votos cada uno), y de dos mitades en la segunda (un partido ganando con poco más del 50% de los votos, y otro perdiendo con casi el 50% de los votos); este escenario no es meramente hipotético, ya que se ha dado en otros países en diversas ocasiones. Ciertamente es, todavía, que la introducción de la segunda vuelta daría lugar a especulaciones sobre la política de alianzas de los partidos, tanto para la primera como la segunda vuelta.

Pero es igualmente cierto que ningún método electoral puede –ni debe pretender– alterar lo esencial: el veredicto ciudadano libremente expresado en las urnas. Con segunda vuelta, la decisión soberana seguiría estando –y tal vez más firmemente que en el actual método de mayoría relativa– en manos del pueblo.

Apéndice: Adopción y aplicación de la doble vuelta en América Latina

Para cada país que utiliza el método de segunda vuelta para la elección de autoridades nacionales, se consignan la fecha y circunstancias en que se adoptó, sus modalidades de mayoría absoluta o especial, y los principales procesos electorales en que se aplicó en cada país; no se considera la utilización de la segunda vuelta para la elección de autoridades subnacionales, como gobernadores o alcaldes.

En Argentina, la doble vuelta estuvo vigente excepcionalmente en 1973, y luego desde 1994 a la fecha, sin nunca haberse necesitado llevarla a cabo.

En 1973, al realizarse elecciones al término de una dictadura militar, una ley especial requirió mayoría absoluta para ganar la presidencia y la vicepresidencia, en una misma fórmula, en la primera vuelta. Al adoptar esta ley, el gobierno militar saliente alentaba la expectativa implícita de que las diversas fuerzas antiperonistas pudiesen unirse en una segunda vuelta para derrotar al Partido Justicialista (PJ, peronista). Como la fórmula justicialista obtuviese en la primera vuelta 49.6% de los votos, la segunda fórmula más votada, de la centrista Unión Cívica Radical (UCR, de centro), declinó contender en una segunda vuelta: La fórmula justicialista fue declarada electa en la primera vuelta y asumió el gobierno, para renunciar poco después. Se realizó entonces una nueva elección presidencial, ganada por mayoría absoluta en la primera vuelta por una nueva fórmula justicialista encabezada por Juan Domingo Perón, acompañándolo como candidata a la vicepresidencia su esposa, María Estela Martínez de Perón, más conocida como “Isabelita”.

El ciclo constitucional fue interrumpido por una dictadura militar en 1976. Al reestablecerse la democracia en 1983, se realizaron elecciones presidenciales mediante el sistema tradicional de colegio electoral: los ciudadanos eligen un colegio, que a su vez elige al presidente. Las presidenciales de 1989 fueron realizadas también mediante colegio electoral.

En 1994, una reforma constitucional introdujo la elección directa de presidente y vicepresidente en una misma fórmula, con segunda vuelta en caso de no lograrse una mayoría especial. La mayoría especial se alcanza cuando alguna fórmula logra el 45% de los votos afirmativos (esto es, excluyendo del cómputo los votos nulos y en blanco), o también cuando, superando el 40%, tiene una ventaja mayor a diez puntos porcentuales sobre su más inmediata competidora.

En 1995 se realizaron las primeras elecciones presidenciales bajo esta legislación. La campaña electoral estuvo muy polarizada entre el PJ, en el gobierno, y la opositora UCR. El tercer partido más importante, el FREPASO, de centro-izquierda, trató de evitar la polarización basando su campaña electoral en la expectativa de que se llegase a la segunda vuelta, donde esperaba que las fuerzas de oposición se uniesen. También la UCR confiaba en llegar a una segunda vuelta, en cuyo caso su fórmula recibiría todos los votos opositores. Sin embargo, la fórmula justicialista encabezada por Carlos Menem (quien se reelegía) obtuvo más del 45% de los votos, por lo que no fue necesaria la segunda vuelta.

Ante esta experiencia, para las presidenciales de 1999 la UCR y el FREPASO se coaligaron antes de las elecciones, integrando una fórmula encabezada por Fernando de la Rúa (UCR), con Carlos Alvarez (FREPASO) como candidato a vicepresidente. Esta fórmula se impuso a la del PJ (encabezada por Eduardo Duhalde) en la primera vuelta, por haber obtenido más del 45% de los votos requerido. En 2000, Alvarez renunció a la vicepresidencia como protesta ante un escándalo de corrupción, y a fines de 2001 De la Rúa renunció a la presidencia luego de un estallido social contra su política económica. Tras varios breves interinatos, a principios de 2002 el Congreso eligió presidente a Duhalde, para completar el periodo iniciado en 1999.

Bolivia, aunque no propiamente un método de segunda vuelta, aplica un sistema que conviene mencionar. Se exige mayoría absoluta para ser elegido presidente en primera vuelta; en caso de no lograrse, toca al Congreso perfeccionar la elección, eligiendo éste de entre los dos candidatos más votados.

En Brasil, la constitución de 1988, aprobada tras la dictadura militar de 1964-1985, introdujo la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, en el caso de que ninguno de ellos hubiese alcanzado mayoría absoluta en la primera. Hasta la fecha, sólo se requirió segunda vuelta en las elecciones de 1989.

En dichas elecciones participaron 22 candidatos en la primera vuelta. Fernando Collor de Mello, del Partido de la Reconstrucción Nacional, y Luis Ignacio "Lula" da Silva, del Partido del Trabajo (PT), pasaron a la segunda vuelta, que ganó Collor. En 1992, Collor renunció, antes de que finalizase un juicio político por corrupción que estaba a punto de desembocar en su remoción del poder.

En las presidenciales de 1994 y 1998, Luis Fernando Henrique Cardoso, del Partido de la Social Democracia Brasileña, apoyado por otros partidos, se impuso con mayoría absoluta en la primera vuelta; en ambas ocasiones su más cercano competidor fue Da Silva, del PT, quien había basado su campaña en la expectativa –frustrada– de acceder a la segunda vuelta.

En Chile, la segunda vuelta fue adoptada por la constitución de 1980, aplicándose por primera vez en 1999/2000.

La mencionada constitución fue aprobada durante la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1989). Antes de ella, existía el perfeccionamiento parlamentario de la elección presidencial: en caso de que ningún candidato a la presidencia obtuviese mayoría absoluta en la elección popular, correspondía al Congreso elegir presidente de entre los

dos candidatos más votados. En la práctica, el Congreso se limitó siempre a elegir al candidato más votado en la elección popular. Como caso destacado, se cuenta el del socialista Salvador Allende, que logró mayoría relativa, pero no absoluta, en las elecciones de 1970, siendo luego elegido por el Congreso; tres años después, Pinochet derrocó violentamente a Allende.

La constitución de 1980 requería mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta, con el propósito de conferir mayor legitimación a quien fuera electo presidente en el futuro, pero también el de cerrar el paso a las fuerzas de izquierda, que presumiblemente podrían ser derrotadas en una segunda vuelta por una coalición de derecha. Sin embargo, fueron las fuerzas antipinochetistas, desde el centro-derecha a la izquierda moderada, las que se coaligaron, fundando la Concertación Democrática (CD), que ganó las elecciones presidenciales de 1989 y 1994 en primera vuelta.

En la elección presidencial de 1999, la CD obtuvo el 47.96% de los votos, Joaquín Lavín, de la conservadora Alianza por Chile, el 47.52%, y Gladys Marín, del Partido Comunista (PC), el 3.19%. Realizada la segunda vuelta en los primeros días de 2000, Lagos se impuso con 51.31% de los sufragios, contra 48.69% de Lavín. El análisis cuantitativo de los resultados permite inferir que quienes habían votado por el PC en la primera vuelta, lo hicieron por Lagos en la segunda. Vale señalar que Lagos pertenece al Partido Socialista, el mismo al que había pertenecido Allende.

En Colombia, la segunda vuelta fue introducida por la constitución de 1991. Se necesitó aplicarla por primera vez en las presidenciales de 1998, cuando en la primera vuelta el liberal Horacio Serpa obtuvo 34.6% de los sufragios, y el conservador Andrés Pastrana 34.3%; en la segunda vuelta, las tornas se invirtieron, triunfando Pastrana con 50.4% de los sufragios, contra 46.3% de Serpa.

Aunque la segunda vuelta es relativamente antigua en Costa Rica, apenas en 2002 se necesitó recurrir a la misma. La constitución de 1949, aprobada tras la guerra civil de 1948, exige una mayoría especial de 40 % de los votos para que un candidato presidencial quede electo en primera vuelta.

A partir de 1948, el Partido Liberación Nacional (PLN), de orientación socialdemócrata, fue el partido predominante; sin embargo, en ocasiones perdió la presidencia a manos de coaliciones opositoras. Luego de la creación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y su triunfo en las elecciones presidenciales de 1990, Costa Rica adquirió un carácter

bipartidista. Sea con partido predominante o con bipartidismo, hasta 1998, inclusive, todos los candidatos elegidos presidente habían alcanzado la mayoría especial requerida en la primera vuelta.

En las elecciones presidenciales de febrero de 2002, Abel Pacheco, del PUSC, alcanzó el 38.6% de los votos, y Rolando Anaya, del PLN, el 31.0%; en consecuencia, se realizará una segunda vuelta el 7 de abril de 2002, entre estos dos candidatos.

En Ecuador, la segunda vuelta fue introducida por la constitución de 1978, modificada en 1998. Este país ha realizado varias elecciones presidenciales de segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, en caso de ninguno de ellos obtener mayoría absoluta en la primera.

En 1984, el partido Izquierda Democrática obtuvo 28.7% de los votos en la primera vuelta, frente a 27.2% del Partido Social Cristiano; en la segunda ronda se impuso este último, con 51.5%, contra 48.5% del primero.

En 1996, Abdalá Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano, se impuso en segunda vuelta; tiempo después el Congreso lo destituyó por “incapacidad mental”.

En 1998, en la primera vuelta, Jamil Mahuad, del Partido Democracia Popular, alcanzó el 34.9% de los votos, y Álvaro Noboa, del Partido Roldosista, el 26.6%. Realizada la segunda vuelta, Mahuad se impuso. A principios del 2000, Mahuad se vio obligado a renunciar ante un levantamiento indígena combinado con un golpe de estado militar.

La constitución de 1998 dispuso que a partir de la elección presidencial de 2002 se establece una mayoría especial para ser electo en la primera vuelta: el ganador deberá obtener cuando menos 40 % de la votación, y además una diferencia no menor de 10 puntos porcentuales sobre su más inmediato competidor; de lo contrario, se realizará una segunda vuelta entre los dos más votados.

En El Salvador, la segunda vuelta fue introducida en 1983, al iniciarse el tortuoso proceso de democratización del país. Cuando ningún candidato alcance mayoría absoluta en la primera vuelta, los dos más votados pasan a la segunda.

Se aplicó en 1994, cuando Armando Calderón Sol, del conservador partido ARENA, se impuso en segunda vuelta con casi dos tercios de los votos. En 1999, Francisco Pérez Guardado, del mismo partido, se impuso en primera vuelta con 52% de la votación.

En Guatemala, la segunda vuelta fue introducida por la constitución de 1985, al comenzar la normalización de la vida política del país después de varias dictaduras militares. Para quedar electa en la primera vuelta, la

planilla ganadora debe alcanzar mayoría absoluta de los votos válidos; de lo contrario, las dos más votadas pasan a segunda vuelta.

En 1991, Jorge Serrano Elías se impuso en segunda vuelta; dos años después, Serrano dio un autogolpe e intentó disolver el Congreso, pero fue el Congreso quien finalmente destituyó a Serrano. En 1995, Alvaro Arzú, del Partido Avance Nacional (PAN) derrotó en segunda vuelta a Alfonso Portillo, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

En 1999, el mismo Portillo alcanzó el primer lugar en la primera vuelta, y se impuso con 68.3% de los votos en la segunda; su más cercano competidor fue Alvaro Colom, del PAN. Es de mencionar que la participación electoral, que fue de 68.3 % en la primera vuelta, cayó a sólo 40.9 % en la segunda.

En Haití, la segunda vuelta fue introducida por la constitución de 1987, luego de la larga dictadura de los Duvalier. Se prevé la segunda vuelta para la elección de presidente, senadores y diputados. No se la ha utilizado en elecciones presidenciales, dado que los candidatos del partido Familia Lavalás ganaron con votaciones cercanas al 90% las elecciones de 1990, 1995 y 2000. En cambio, sí se la ha utilizado, con alto grado de conflictividad, en elecciones de legisladores.

En Nicaragua, la segunda vuelta se introdujo en 1995, sin haberse requerido hasta el momento su utilización.

En efecto, las elecciones de 1996 fueron ganadas en primera vuelta y con mayoría absoluta, por Arnoldo Alemán, candidato de la Alianza Liberal. En 2001 sucedió lo mismo, siendo el ganador Enrique Bolaños, del Partido Liberal Constitucionalista. En ambas ocasiones, su principal competidor fue Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

En Perú, la segunda vuelta fue introducida por la constitución de 1979, aprobada hacia el final del gobierno militar 1968-1980. A partir de esa fecha, se ha aplicado en varias ocasiones.

Para la elección presidencial de 1980, una cláusula transitoria de la constitución establecía que para resultar electo en primera vuelta el candidato ganador debería superar una mayoría especial de 36% de los votos; si ningún candidato superase este umbral, el Congreso elegiría entre los dos candidatos más votados. Fernando Belaúnde Terry, del partido Acción Popular, apoyado por el Partido Popular Cristiano, obtuvo el 43% y quedó electo en la primera vuelta. Es de hacer notar que Belaúnde había sido derrocado en 1968, volviendo con estas elecciones al poder, tras doce años de gobierno militar.

Para las elecciones subsiguientes, la Constitución de 1989 estableció un requisito de mayoría absoluta de los “votos válidamente emitidos” para ganar en primera vuelta. Una ley de 1984 interpretó que “votos válidamente emitidos” incluía también los votos nulos y en blanco, lo que hacía más difícil obtener la mayoría absoluta. La ley tenía como destinatario a la socialdemócrata Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), que se perfilaba como potencial ganadora de los próximos comicios presidenciales. Realizados éstos en 1985, Alan García, del APRA, obtuvo 53% de los votos afirmativos, pero sólo 46% de los votos “válidamente emitidos”. En todo caso, como su más cercano competidor, Alfonso Barrantes, de la Izquierda Unida, declinase participar en una segunda vuelta, ésta no se realizó. Curiosamente, el Jurado Nacional de Elecciones declaró a García presidente electo en la primera vuelta, estableciendo que este había obtenido mayoría absoluta de los votos válidos, en abierta contradicción con la ley vigente.¹⁶

En las presidenciales de 1990, Mario Vargas Llosa, del Frente Democrático, obtuvo el 35% de los votos en la primera vuelta, contra 32% de Alberto Fujimori, de Cambio 90; en la segunda vuelta, Fujimori se impuso con 56.7% de los votos. En 1992, el presidente Fujimori dio un autogolpe de estado, tras el cual hizo aprobar una nueva constitución en 1993, que mantuvo la segunda vuelta. En 1995, Fujimori fue reelecto en la primera vuelta, con 64% de la votación.

En 2000, Fujimori se presentó para una segunda reelección. El proceso electoral estuvo plagado de irregularidades, y -ante el escepticismo nacional e internacional- sus resultados fueron publicados a cuentagotas, hasta anunciarse finalmente que Fujimori había logrado el 49.85% de los votos, y su principal opositor, Alejandro Toledo, el 40.44%. Ello obligaba a realizar una segunda vuelta, que se entendió como una especie de concesión de Fujimori a la opinión nacional e internacional. Como las irregularidades y presiones sobre los votantes continuasen en la campaña electoral para la segunda vuelta, Toledo anunció su retiro de la misma, pero el Jurado Nacional de Elecciones no aceptó su retiro. Celebrada la segunda vuelta, Fujimori obtuvo el 74.33%, y Toledo el 25.67%; hubo un 29.93% de votos nulos, y un 1.19% de votos en blanco, generalmente interpretados como signo de protesta contra las irregularidades electorales.

En el mismo año 2000 Fujimori literalmente abandonó el cargo de presidente, a poco de iniciado su tercer período. El Congreso designó presidente interino a Valentín Paniagua.

¹⁶ Dieter Nohlen: *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, op. cit., pp. 274.

Convocadas nuevas elecciones en 2001, en la primera vuelta Toledo obtuvo el 36.51%, frente al 25.8% de Alan García (APRA) y el 24.3% de Lourdes Flores, de la conservadora Unidad Nacional. Realizada la segunda vuelta entre los dos primeros, Toledo se impuso con 52.6% de los votos, frente al 47.4% de García.

En República Dominicana, la segunda vuelta fue introducida en 1994, y se aplicó por primera vez en 1996. Se requiere mayoría absoluta para triunfar en primera vuelta, y de no cumplirse este supuesto los dos candidatos más votados pasan a la segunda.

En 1994, Joaquín Balaguer, del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), había ganado por séptima ocasión la presidencia, con 42.3% de los votos, contra 41.7% de José Francisco Peña Gómez, del Partido de la Revolución Dominicana (PRD). No sólo la diferencia fue mínima: también hubo acertadas sospechas de fraude electoral en favor de Balaguer. Ante esto, se firmó un “Pacto por la democracia”, acordándose reformas constitucionales que prohibían la reelección inmediata del presidente e introducían la segunda vuelta.

Realizadas nuevas elecciones presidenciales en 1996, Peña Gómez, presentado otra vez por el PRD, obtuvo 41.1% de los votos en la primera vuelta, frente al 38.9% de Leonel Fernández Rojas, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD, centrista, escindido del PRD); en la segunda vuelta, Fernández se impuso con 51.2% de la votación, contra 48.8% de Peña.

En las presidenciales de 2000, Hipólito Mejía, del PRD, alcanzó 49.86% en la primera vuelta, frente a 24.95% de Danilo Mejía, del PLD, y 24.61% de Joaquín Balaguer, del PRSC. En una situación confusa, Danilo Mejía declinó participar en la segunda vuelta, gesto que fue secundado por Balaguer; de esa forma, la Junta Central Electoral, a decir del propio Danilo Mejía, se evitó tener que tomar la decisión de llamar a segunda vuelta, e Hipólito Mejía fue declarado electo en primera vuelta.

Uruguay introdujo la segunda vuelta en la constitución de 1996, y la aplicó por primera vez en 1999. Para ganar en primera vuelta se requiere mayoría absoluta; de no lograrse, los dos candidatos más votados pasan a la segunda.

En la elección presidencial de 1995, el voto ciudadano se había dividido en tres partes casi iguales: el Partido Colorado (PC, liberal) triunfó con el 31% de los votos, seguido por el Partido Nacional (PN, de centroderecha) con 30%, y por el Frente Amplio (FA, de izquierda) con 29%. Hasta ese momento, en Uruguay se venía aplicando una legislación

electoral llamada “ley de lemas”: cada partido podía presentar varios candidatos; sumando los votos de los candidatos de cada partido, se determinaba el partido ganador; luego, se adjudicaba la presidencia al candidato más votado del partido ganador. Con este sistema, era posible que ganase la presidencia un candidato que no necesariamente hubiese sido el más votado por la ciudadanía; este fue el caso de Juan María Bordaberry, último presidente electo antes de la dictadura militar de 1973-1985, quien obtuvo menos votos propios que los del candidato del FA.

La reforma constitucional de 1996 limitó a uno el número de candidatos presidenciales de cada partido, y estableció la segunda vuelta. Algunos sectores suponían, con acierto, que la segunda vuelta representaría un freno para el FA, cuya votación había venido creciendo en las elecciones precedentes.

Así, en las presidenciales de 1999, Tabaré Vázquez, del FA, obtuvo 38.5% de los sufragios en la primera vuelta, frente a 31.3% de Jorge Batlle, del PC, y 21.3% de Luis A. Lacalle, del PN. En la segunda vuelta, Batlle se impuso con 51.6% de la votación, contra el 44.1% de Vázquez.

Bibliografía

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1989.

Crespo, José Antonio, *Los riesgos de la sucesión presidencial*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1999.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), *Procesos políticos en las Américas*, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalpa, México, 1996.

Gama, José de Jesús, “*San Luis Potosí: el engaño de la segunda vuelta*”, en Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalpa, México, 2001.

Martínez Silva, Mario, y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999.

Molina Vega, José Enrique, “*Los sistemas electorales de América Latina*”, Cuadernos de CAPEL núm. 46, San José de Costa Rica, s/f. Versión electrónica disponible en: www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Capel46/Cuaderno%20Capel46%20para%20siii.htm

Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Parrilla Anzueto, Sergio Lautaro, *Sistema electoral guatemalteco*, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz, Guatemala, 1996.

Sabsay, Daniel, “*Ballottage o doble vuelta electoral*”, en Capel: www.iidh.ed.cr/diccelect/documentos/ballottage%20o%20doble%vuelta.doc

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.



Encuestas
y Sondeos
ElectORAles





Encuestas y Sondeos Electorales

Ricardo de la Peña*

«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

«Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública».

Artículo 7º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Normas en materia de encuestas y sondeos electorales

La publicación de encuestas electorales es un fenómeno relativamente reciente en el panorama nacional. Es en la penúltima década del siglo pasado cuando hacen su aparición, ante la creciente competencia por los puestos de representación popular y el desarrollo de tecnologías que hacen más expedito y accesible el empleo de instrumentos de investigación demoscópica para la generación de información sobre las preferencias del electorado que permitan anticipar el comportamiento esperado en las urnas.

* Presidente Ejecutivo de Investigaciones Sociales Aplicadas, S.C.

Así, si desde la Ley Electoral Federal de 1951 se dispuso que el día de la elección y los tres que le precedieran no se permitiría la celebración de mítines ni de reuniones públicas de propaganda política -disposición que fue reproducida por las leyes subsecuentes de 1973 y 1977 y por el Código de 1987-, es hasta 1990 que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales atiende al fenómeno de las encuestas durante las campañas electorales, al añadir una fracción 3 en el artículo 190 en que se establece que «durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral, queda prohibido llevar a cabo o aplicar cualquier tipo de encuesta o sondeo que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar o difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de los que se hayan realizado», señalando el informe de las comisiones dictaminadoras del proyecto de dicho código que ello se añade «a fin de evitar que se manipule o presione la voluntad del votante».¹

Apenas tres años más tarde, en ocasión de las reformas al Código Federal en la materia efectuadas en 1993, esta regulación se modifica en dos sentidos:

Primero: se reforma la fracción 3 del artículo 190 (que pasa a ser fracción 4), para ampliar el período de prohibición de cinco a «ocho días previos a la elección» y extenderlo «hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional» (abarcando con ello los novedosos ejercicios de encuesta de salida), pero referido no a la realización de encuestas, sino exclusivamente a «publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos», especificando por vez primera las sanciones a las que se harían sujetos quienes lo hicieren.

Segundo: se incorpora una disposición que establece que «quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al Director General (actualmente, al Secretario Ejecutivo) del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio».

Finalmente, en 1996 vuelve a ampliarse la regulación en materia de encuestas y sondeos electorales, al adicionarse una fracción 5 al citado

¹ Ignacio Ramos Espinosa y José Herrera Peña, *Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales comentado*, Secretaría de Gobernación, México, 1991.

artículo 190, donde se establece que «las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General» (del Instituto Federal Electoral), oficializando así una práctica que la autoridad electoral llevó a cabo desde 1994.

2. Experiencia en materia de encuestas durante el proceso electoral federal 2000

A diferencia de ocasiones anteriores, en que la autoridad electoral había emitido al margen de quienes practican la actividad criterios regulatorios a las encuestas y sondeos electorales que se publicaron, para el proceso electoral federal 2000 el Consejo General del Instituto tuvo la oportuna y acertada idea de consultar de manera informal a investigadores y especialistas en la materia para establecer los «Criterios mínimos que deben adoptar las personas físicas o morales que pretendan dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación, utilizando para ello encuestas por muestreo». Dichos criterios refirieron los siguientes aspectos del reporte de resultados publicado que debían atenderse:

1. Definir detalladamente la población bajo estudio.
2. Explicar el método utilizado para recopilar la información.
3. Detallar el método de muestreo y los mecanismos de selección de la muestra.
4. Especificar el tamaño de la muestra y señalar la frecuencia de «no respuesta».
5. Especificar las fechas del levantamiento de la información, así como el número de supervisores y encuestadores que participaron en la recopilación de la misma.
6. Señalar cuando se presentaran pronósticos o estimaciones derivadas de alguna transformación de las frecuencias encontradas en las variables originales.

Asimismo, establecía la exigencia de conservar originales de cuestionarios y bases de datos y de los programas utilizados por la persona responsable de llevar a cabo el estudio, para fines de verificabilidad de la información.

El reconocible esfuerzo de la autoridad electoral federal por establecer criterios mínimos fundados en un eclecticismo científico, que solamente demandaba dar cuenta de datos fundamentales que permitieran al público expuesto a una encuesta conocer sus alcances técnicos y ubicación espacio-temporal, sin prejuzgar la pertinencia de métodos y técnicas adoptadas, no bastó para impedir que los informes generados por la instancia encargada de compilar los «reportes completos» de los estudios resultaran un mero ejercicio administrativo sin más utilidad que dar oportunidad a diversos medios para «delatar» una supuesta falta de «certificación» por la autoridad de encuestas determinadas, lo que desde luego no era tarea ni intención de la autoridad.

En contraparte, el público estuvo expuesto durante la campaña electoral para Presidente de la República en 2000 a una diversidad de reportes de resultados de encuestas, que en su mayoría mostraron como líder en la contienda a quien no resultaría el ganador final. Así, si las encuestas públicas cumplieron en esa oportunidad con la tarea de dar cuenta del formato de la contienda (como disputa real entre dos candidatos que concentraban más de ochenta por ciento de los votos y con una relativamente cerrada competencia entre ambos), no fueron capaces de dar cuenta de las propensiones reales al triunfo de cada una de estas candidaturas.

De hecho, salvo una excepción a principios del mes de mayo, ninguna de las otras trece encuestas patrocinadas directamente por un medio de comunicación mexicano mostró adelante al candidato que resultaría ganador. Un periódico, *El Universal*, decidió suspender la publicación de encuestas durante el último mes de campaña; otro, *Milenio*, decide no publicar una encuesta que daba ventaja al candidato opositor luego del primer debate y después cambia de empresa encuestadora, que da resultados favorables al candidato del partido en el gobierno; finalmente, *Reforma*, referente de múltiples analistas, encontró siempre adelante al candidato que finalmente ocuparía el segundo lugar.

Muy diversos medios dan cobertura en sus páginas a los resultados reportados por empresas encuestadoras contratadas por el partido en el gobierno, sin darle similar realce a las encuestas patrocinadas por su principal contendiente. Además, varios medios (como *Excelsior*, *El Sol de México*,

Unomásuno) dan cabida en sus páginas a encuestas de dudosa manufactura, hechas por empresas no acreditadas (Ceprocepp, Technomanagement, Fishers), con datos muy favorables al candidato del partido en el poder.

De esta manera, ninguna encuesta preelectoral que se haya hecho pública y acertara ganador fue patrocinada por medios nacionales y algunas, incluso, tuvieron que difundirse originalmente a través de medios del exterior.

Sin embargo, al comparar el balance de encuestas difundidas con uno y otro ganador con el resultado final de la contienda, se corrobora que las elecciones no se ganan mediante la promoción de encuestas favorables a un candidato y que el electorado no es fácilmente manipulable o influenciable por este recurso.

Cabe añadir que, desde que fueron expedidas las disposiciones en el nivel federal, en diversos Estados de la República se han establecido regulaciones en materia de encuestas electorales para los procesos locales, que si bien en muchos de los casos responden al espíritu y alcances de la regulación federal, en otros han caído en excesos injustificables, que violan garantías fundamentales, al exigirse la aprobación previa de la autoridad electoral local para realizar investigaciones, obligando la acreditación de trabajadores ante esta instancia o en el extremo exigiendo fianzas para poder efectuar un estudio o publicarlo.

3. Diagnóstico del diseño legal actual en materia de encuestas electorales

Un análisis crítico de la normatividad vigente en materia de encuestas y sondeos electorales llevaría a las siguientes observaciones:

3.1. Sobre la ubicación de las disposiciones en el código

Las fracciones 3, 4 y 5 del artículo 190 del Código Federal en materia electoral, que regulan la publicación y realización de encuestas, se encuentran en el Libro Quinto, relativo al proceso electoral, y dentro de éste en el Título Segundo, referido a los actos preparatorios de la elección. Empero, al ubicarlo dentro del Capítulo Segundo de este Título, relativo a

las campañas electorales, entendidas éstas como el «conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto» (artículo 182 del Código), pareciera caerse en el equívoco de asumir que las encuestas y sondeos son algún tipo de propaganda electoral, sin admitir la especificidad de estos estudios como instrumentos de investigación y conocimiento, que producen resultados de interés informativo para partidos, candidatos, medios y ciudadanía en general y que pueden, eventualmente, tener uso como herramientas para la definición de estrategias de campaña y, en caso de ser patrocinadas o difundidas por un partido político, candidato o simpatizante, pueden constituirse en contenido de material de propaganda. Por ende, debiera destinarse un capítulo específico, por pequeño que fuera, a atender este tema, y no incluirlo y subordinarlo a la lógica de campañas electorales de partidos y candidatos.

3.2. Sobre la publicación en los días previos y durante la jornada electoral

En la fracción 4 del artículo 190 del Código se establece la limitación a la difusión de encuestas electorales durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre de casillas en el huso horario más occidental del territorio nacional, según se entiende a fin de evitar que se manipule y presione la voluntad del electorado. Es por ello que esta disposición no atentaría contra el artículo séptimo de la Constitución Política del país, toda vez que la prohibición atendería a causas de interés público.

Ello, en el supuesto no demostrado, de que la publicación de encuestas sea un factor que afecte la «voluntad del electorado», sin que existan hasta el momento elementos probatorios que comprueben que la difusión de una encuesta incide en las preferencias o restringe la libertad de decisión del ciudadano sobre su sufragio. Habría en todo caso que llevar adelante estudios específicos que rigurosamente constaten o refuten este supuesto.

Además, la ampliación del plazo previo a la jornada electoral para la publicación de encuestas obliga a las casas encuestadoras a realizar sus ejercicios para la medición de preferencias con fines de divulgación al menos dos fines de semana antes de la fecha de los comicios, incorporando

un elemento adicional y éste sí relevante en el nivel de acierto de las estimaciones producto de un estudio preelectoral respecto a los resultados reales: el tiempo que media entre la medición y la elección,² por lo que sería aconsejable al menos la reducción de este lapso a los mismos tres días en que se prohíbe todo acto de campaña.

Es de comentarse que la «ventana» de no-publicación de encuestas impide a los demóscopos y a los medios poner en manos de los ciudadanos datos duros, producto de ejercicios de medición rigurosos, pero deja sin embargo un espacio abierto a artículos y opiniones que especulen sobre el estado de las preferencias, sin dar cuenta de datos duros (*vgr.* los «cinco puntos» a favor de un partido en las pasadas elecciones 2000, producto de la «maquinaria», que no estaban siendo considerados supuestamente por las encuestas).

Otra es la discusión sobre la difusión de datos producto de encuestas de salida durante la jornada electoral. Esta regulación divide opiniones entre quienes ven en ello un aconsejable acto de respeto al ciudadano durante el tiempo en que puede ejercer su voto, no divulgando información anticipada sobre el resultado, y quienes consideran que es un derecho de los propios ciudadanos el disponer de información completa y que estos datos no deben restringirse exclusivamente a las élites políticas y económicas, que pueden contar con esta información privilegiada para afectar los propios procesos electorales o tomar decisiones sobre inversión o retiro de capitales de una Nación, aún mientras el grueso de los ciudadanos carece de todo indicio sobre el resultado de la votación.

3.3. Sobre la regulación de publicaciones de encuestas electorales

La fracción 3 del artículo 190 establece la responsabilidad a quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales de entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio.

Ello permite actualmente al Instituto y eventualmente a los partidos tener el acceso a datos que no necesariamente se hacen del dominio

² Sobre el impacto del tiempo entre medición y comicios en Estados Unidos, *cf.*: Irving Crespi, *Pre-election polling: Sources of Accuracy and Error*, Russell Sage Foundation, 1988.

público ni permiten en sí mismos corroborar la efectiva y eficiente realización de los estudios y que derivan en luengos reportes que dan cuenta del cumplimiento del requisito por cada publicación, sin quedar claro si el sujeto de la norma es la empresa investigadora, el responsable de la publicación o el medio difusor.

Al contrario, y acorde con lo contenido en los criterios mínimos a los que se sujetó la realización de encuestas por muestreo en el pasado proceso electoral 2000, podrían establecerse datos mínimos que deben incluirse en toda publicación de resultados de una encuesta por muestreo, siendo responsabilidad estrictamente de quien solicite u ordene su publicación su cumplimiento. Estos datos bien podrían ser: persona física o moral responsable de realizar el estudio, población bajo estudio, método de recopilación, método de muestreo, tamaño de la muestra y margen de error teórico, fechas de levantamiento, tal vez la proporción de casos sujetos a supervisión directa y el número de entrevistadores empleados y, para cada pregunta reportada, la redacción exacta de la misma, el número de casos válidos considerados, la submuestra específica a la que correspondan de ser el caso, con el error estadístico máximo implícito en el reactivo y detalles sobre procedimientos de ajuste o ponderación distintos a los propios del diseño muestral.

3.4. Sobre los criterios generales para los estudios por muestreo

El Código, en su artículo 190, fracción 5, define como sujetos que «adoptarán los criterios generales de carácter científico» a «las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones». Ello pareciera implicar una responsabilidad directa del investigador o empresa especializada que «pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo», no de quienes «pretendan (...) dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones» solamente, como son los medios de comunicación.

Luego, los «criterios generales» debieran referir a la tarea de realización de encuestas por muestreo, no a su publicación o difusión, regulada en la fracción 3 del citado artículo; y, por consecuencia, debiera acotarse a aquellos aspectos que son competencia del investigador o empresa especializada y no a aspectos que no son de su competencia, como el

contenido de una publicación o difusión por cualquier medio de los resultados de una encuesta o sondeo de opinión.

Considerando el eclecticismo científico asumido en esta materia por la autoridad electoral federal durante el pasado proceso electoral y, más allá de la regulación propia de las publicaciones de la que se da cuenta en la fracción 3 del citado artículo 190. ¿Qué sentido tiene esta disposición? ¿Puede un grupo de consejeros electorales erigirse en gran jurado científico que dictamine lo correcto y lo incorrecto en un campo de investigación? ¿Puede prohibirse adoptar alguna nueva tecnología o restringir los métodos y técnicas válidos para el conocimiento científico? Agradidamente, este riesgo ha sido evitado por el Consejo General del Instituto, pero el riesgo existe y queda apuntado.

En términos procedimentales y con relación a los aspectos de verificabilidad de datos, ¿qué ocurre si la autoridad electoral demanda la presentación de determinada información y ésta no se presenta, en apego a normas éticas o respetando el derecho de confidencialidad del informante, conforme lo dispuesto por el artículo 5º. de la Ley de Información Estadística y Geográfica?

Pareciera entonces que este principio regulatorio, que ha sido inútil para impedir la proliferación de encuestas «hechizas», no tiene razón alguna de ser.

3.5. Sobre los elementos ausentes en la regulación de encuestas electorales

A diferencia, no existen disposiciones que garanticen el libre acceso de los investigadores a información estadística y geográfica actualizada sobre el universo bajo estudio: los ciudadanos. Debiera establecerse una ventanilla en el Registro Federal de Electores que permita que todo ciudadano interesado o investigador en la materia pueda obtener libremente, a costos de reproducción, copia de los datos consolidados del Padrón Electoral y del Listado Nominal de Electores, así como de la cartografía disponible. Ello ayudaría a mejorar y perfeccionar los métodos de muestreo y operación de los estudios por muestreo orientados a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos mexicanos.

4. Conclusión

Los esfuerzos por regular el campo de la investigación por encuesta en materia de preferencias electorales, han derivado en un marco confuso y de escasa utilidad para evitar la aparición y difusión de encuestas de dudosa manufactura y, por el contrario, han servido de pretexto a intentos por coartar la libre realización y divulgación de estudios hechos desde instancias interesadas e instituciones estatales.

Si de lo que se trata es de evitar el empleo indiscriminado de encuestas como parte de la propaganda electoral de partidos y candidatos, regulemos específicamente a instancias partidarias y contendientes, restringiendo o prohibiendo el patrocinio o divulgación directa de los estudios de que dispongan durante el período que se considere pertinente. Por el contrario, abramos el período de publicación a los particulares, medios e investigadores, al menos hasta los tres días previos a los comicios, disminuyendo las fuentes de desacierto de los estudios; y demos a los estudiosos en la materia acceso irrestricto a las fuentes estadísticas y cartográficas ideales para la realización de su trabajo.

Si queremos que el elector esté bien informado y no solamente salvaguardar la capacidad de autoridades y partidos para acceder al conocimiento del significado de los datos de una encuesta, exijamos de quien solicita u ordena una publicación la divulgación de datos básicos que permitan reconocer el alcance del estudio al público expuesto y no la soterrada entrega del «estudio completo» a la autoridad.

Si creemos en el libre mercado debemos dejar que sea este el que regule la vida y destino de las empresas demoscópicas en el campo electoral y no pretender que la autoridad funja como el gran hermano vigilante de la limpieza en los procesos de investigación. Desde un horizonte científico, dejemos que quienes se dedican a investigar prueben métodos y procedimientos variados que arrojen datos acertados o sean refutados por la evidencia. Eliminemos, pues, el requisito de seguir determinados «criterios generales de carácter científico», cuestionables por inexistentes de ser puntuales o tan genéricos que resultan inútiles para eliminar la charlatanería. Sólo así se avanzará en la consolidación del conocimiento científico en el campo y se perfeccionará el trabajo en una actividad cuyos responsables han demostrado en múltiples ocasiones calidad, seriedad y compromiso con la democracia. No en balde, las encuestas han sido un actor más en el proceso de perfeccionamiento de las instituciones políticas y electorales de México.

Mecanismos de
Democracia
Semi-Directa en
México



Mecanismos de Democracia Semi-Directa en México

Víctor Alarcón Olguín *

Premisa Introdutoria

El objetivo central de este ensayo pretende situar cuál es el estado actual de los mecanismos de la democracia semidirecta en México, partiendo de una caracterización teórica inicial que nos hable de las ventajas y desventajas funcionales que poseen estos instrumentos para el desarrollo de mejores prácticas democráticas. Para ello se realiza un pequeño recuento que defina la naturaleza de los mecanismos de participación ciudadana, para luego proceder a su análisis más puntual dentro de la experiencia mexicana, a partir de la ubicación sobre los diversos ordenamientos constitucionales y/o leyes reglamentarias que están vigentes en las diversas entidades federativas.

Mi hipótesis de trabajo es simple: la falta de integración y articulación legal dentro de un sistema político que se encuentra en transición, impide avanzar de manera más acelerada hacia la plena aplicación de los mecanismos de participación y consulta ciudadana en los planos local y federal, no obstante que desde la década pasada en por lo menos quince entidades de la República existe congruencia plena para llevar a cabo dichos procesos democráticos debido a la definición correspondiente de dichos mecanismos dentro de su constitución y su legislación electoral, o

* Politólogo. Profesor-Investigador Titular "C" Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa. El autor desea agradecer a Diana C. Lois Alejandre el apoyo brindado para la elaboración de este artículo. De igual manera, deseo reconocer al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, por las fuentes de información brindadas en materia de participación ciudadana.

al remitirse a una ley reglamentaria en materia de participación ciudadana. Mi trabajo finaliza tratando de ofrecer entonces una valoración acerca de la importancia que incorpora para el futuro devenir democrático del país, el que se pueda considerar o no extender la aplicación de los instrumentos de participación ciudadana al resto de los estados, así como valorar si es factible desarrollar su aplicación en el plano nacional, tal y como ya ha sido postulado por diversos actores sociales e incluso por el gobierno del presidente Vicente Fox.

El tema cobra relevancia porque desde la pasada década de los noventa, como parte de los lentos pero constantes cambios experimentados en el sistema político, se dieron pasos importantes para culminar lo que tentativamente se podría llamar la fase uno de la transformación institucional del país hacia un nuevo modelo de prácticas democráticas, al definirse condiciones y reglas para que la competencia y la alternancia sean opciones reales que permitan al ciudadano establecer sus preferencias electorales para la formación de gobiernos. El rasgo culminante de estas acciones se concentra con la presencia de un régimen de partidos nacionales que comienzan a aceptar la decisión ciudadana, al margen de que los resultados les favorezcan o no.

En complemento a este primer elemento, ahora se está en el recorrido de la segunda etapa de dicha transformación, misma que se remite a consolidar, a través de un sistema de justicia electoral, la protección efectiva de los derechos políticos de la población. Todo se ve complementado por la tarea de rediseñar a las demás instituciones del Estado, como lo son las atribuciones de los tres poderes de la Unión, procediendo a su reequilibrio y complementación. En este aspecto, la llamada “reforma del Estado” condensa el enorme esfuerzo de concertación política que ahora es necesario emprender para así darle viabilidad a las expectativas de una nación capaz de encarar los retos que le presenta una sociedad cada día más demandante, aunque no necesariamente más cercana a las decisiones del poder.

Sin embargo, sería injusto sólo mantener nuestra mirada en el desarrollo de dichos cambios si se olvida que buena parte de la renovación democrática de las luchas sociales se dio a partir de los niveles estatal, municipal y comunitario. De ahí que la emergencia de conceptos tales como el de sociedad civil y la exigencia de abrir espacios adicionales que faciliten la participación política más allá de los partidos y las autoridades gubernamentales. En este sentido, es que se da el proceso de construcción de las nuevas arenas que han dado pié al proceso que podríamos

denominar como la fase tercera de la transformación institucional en México, consistente en el desarrollo e instrumentación legal de las figuras decisorias, deliberativas y facultativas como parte sustancial de las acciones públicas que puedan ser elaboradas, discutidas y autorizadas por la propia ciudadanía.

I. Democracia y Participación Ciudadana. Aspectos Conceptuales

Si bien el impulso electoral democratizador fue ascensional y de la periferia hacia el centro, en materia de las prácticas y construcción de las políticas de gobierno, en México y en muchas partes del orbe, la ciudadanía sigue permaneciendo alejada de la autoridad y de sus representantes, los cuales no adquieren compromisos de rendición de cuentas alguna sobre los actos desarrollados en el ejercicio de los puestos o cargos representativos para los que fueron electos. En este sentido, ahora la tarea se remite a permitir el acercamiento de la democracia, al moverla desde los vórtices más altos de la autoridad e irla desconcentrando y descentralizando mediante el desarrollo de diversos instrumentos que coadyuven y refuercen la legitimidad de los actos de gobierno, a través de factores participativos como la información, la petición, la deliberación, la consulta o el ejercicio directo y responsable de los ciudadanos sobre cuestiones que afectan su vida cotidiana. En este sentido, se está hablando de un renovado sentido de la democracia que pretende ser más directa, más participativa y más deliberativa, sin por ello confrontarla de manera estéril con la tradición que ha estado vigente con la presencia de la llamada democracia liberal representativa.

De esta manera, la idea de la participación ciudadana es una expresión enteramente clara y asociada con la necesidad de que ésta se realice bajo formas y condiciones reglamentadas. Nada sería tan alejado de un sentido de la responsabilidad política tratar de suponer que la democracia directa se deba confundir con volatilidad y anarquía. Por el contrario, la vigencia de las figuras de la participación ciudadana es que justamente permitan cubrir y complementar aquellos espacios de gestión en donde la acción representativa requiera por sí misma la exigencia de complementar la certeza y la aceptación de los actos emprendidos por quienes deben legislar

o actuar a favor de la propia ciudadanía. De esta manera, siguiendo la propuesta de Robert A. Dahl, se trataría de evitar la falsa dicotomía que se ha enarbolado en los debates sobre la democracia contemporánea, relativos a tener que priorizar la eficacia decisoria de los sistemas de poder por encima de la legitimidad, cuestión que presupondría ser capaces también de sacrificar la presencia de las unidades plurales y horizontales en aras de la construcción de ámbitos amplios y homogéneos. Frente a la democracia de integración y mayorías cuantitativas se insistiría entonces en proponer una democracia de tipo asociativo, plural y de consensos.¹

Pese a ello, las figuras y prácticas de las democracias participativa y deliberativa requieren de una nueva definición de sus niveles de competencia, porque de lo contrario, se corre el riesgo de asumirlas como instancias claras de confrontación y/o manipulación que pueden revertirse contra los propios habitantes por parte de los líderes, las elites o los grupos de presión organizados, quienes terminan convirtiendo la convocatoria a dichos procesos consultivos en estériles confrontaciones que incluso terminan por destruir al propio sistema democrático, e instaurar en cambio prácticas dictatoriales y populistas asociadas con los regímenes carismáticos o totalitarios. De esta manera, siguiendo el esquema propuesto por James Fishkin, la democracia participativa debe cubrir tres condiciones primarias para su correcto desenvolvimiento: igualdad política, no tiranía y discusión.²

Visto de esta manera, la introducción de criterios valorativos sustanciales a ser inculcados en la práctica común de los ciudadanos, implicaría rebasar tres importantes restricciones de tipo cuantitativo que se imponen frecuentemente como las evidencias más sólidas en materia de legitimidad democrática moderna: el tamaño nominal de la asamblea, el nivel de asistencia a las asambleas y el criterio de mayoría (relativa, absoluta o calificada). De esta manera, la idea de participación política moderna estaría inclinando la balanza al peso mayoritario de las masas en detrimento de la capacidad de discusión y la puesta en acción de las ideas mediante el proceso de consenso.

La democracia participativa quedaría atrapada entonces en una mera aspiración de movilizaciones o concentraciones que conllevarían el debilitamiento de las agendas y diferendos por parte de los propios

¹ Robert A. Dahl: *Efectividad del sistema o la participación ciudadana: un dilema democrático*, en *Política Social y Participación Ciudadana*, PRI, México, 1994, pp. 213-226.

² James Fishkin: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 185.

individuos que deben mantenerse en sus condiciones de racionalidad, pluralidad y diferencia en términos de poder constituir una oposición constructiva. Y por el otro extremo, no se le puede sólo confinar a ser sinónimo de convocatorias preestablecidas que excluyan toda posibilidad de inclusión dentro de las decisiones fundamentales del gobierno, dado que los parlamentos y los funcionarios adquieren márgenes amplios de autonomía sin sostener prácticamente interacción alguna con los ciudadanos hasta la siguiente convocatoria electoral.³

Sin embargo vale la pena establecer un criterio clasificatorio sobre como percibir los niveles actuales de la participación política y cómo precisar las diferencias entre los factores definidos en una democracia por consenso (más de índole decisoria directa y deliberativa) y la democracia por mayoría (más de naturaleza representativa y consultiva). En ambos casos, es posible asumir la presencia del factor expresivo de la voluntad de la gente mediante la acción racional y preferencial de los votos, lo que para Giovanni Sartori justamente nos permite marcar la distinción entre democracia gobernante (directa) y democracia gobernada (representativa).⁴

En el momento actual, y con los niveles de cobertura territorial que se manifiestan con los estados nacionales modernos, estamos colocados más en el proceso de abrir espacios a la ciudadanía para que ésta pueda refrendar, rechazar o proponer decisiones y legislación a nuestros representantes, cuestión distinta de ejercer condiciones de autogestión que estarían plenamente vinculadas bajo la idea de gobiernos y asambleas con capacidades suficientes para poder desempeñarse sin la intervención de órdenes superiores de administración o burocracia. De esta manera, la idea de democracia participativa sería el acercamiento a modalidades semi-directas de consulta y codecisión que remiten a la ciudadanía hacia los niveles superiores de administración, en donde las autoridades mantienen márgenes amplios de maniobra para definir el alcance de la legislación y las políticas públicas bajo ciertos márgenes de control, como lo son las cuestiones de la técnica legislativa, o que las decisiones ciudadanas tengan realmente efectos vinculatorios de cumplimiento para el gobierno o el congreso cuando se pretende modificar o derogar cierto ordenamiento.⁵

³ Gianfranco Pasquino: "Participación política, grupos y movimientos", en G. Pasquino, et. al.: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1968, pp. 185.

⁴ Giovanni Sartori: *¿Qué es la Democracia?*, Nueva Imagen, México, 1997, pp. 74.

⁵ Mauricio Merino: *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 45, 1995. Igualmente Jean Francois Prud'homme: *Consulta popular y democracia directa*, IFE, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15, 1997.

Siguiendo entonces esta idea de que la participación ciudadana está más bien extendida bajo las formas de configurar acciones semi-directas de consulta y vinculación decisoria cabría distinguir, apoyándome en autores como Joseph F. Zimmerman, cuatro niveles de participación política: a) procesos electivos de representantes y autoridades, b) acciones de consulta y refrendo, c) procedimientos de iniciativa legislativa y d) mecanismos de gestión y decisión en el control directo de políticas públicas.⁶ Veamos cada uno de ellos.

a) *Procesos de Elección de Representantes y Autoridades.* Esta puede variar en función del tipo de órgano y jurisdicción. Aquí se puede distinguir si los representantes que son electos pueden ser revocados o impugnados directamente por los propios ciudadanos en caso de no desempeñarse adecuadamente en los órganos vecinales, legislativos o de gobierno. En todos los casos, los representantes son elegidos para desempeñar su función por periodos establecidos por la legislación, pero el dato significativo de la participación ciudadana es que las constituciones puedan incluir procedimientos directos como la revocación de mandato (*recall*), los cuales no deben confundirse con los medios tradicionales de controversia que se tienen los Ejecutivos y los Legislativos con las impugnaciones de destitución (*impeachments*) y / o la disolución de los congresos dentro de los regímenes presidenciales; o a los llamados *voto de confianza* y / o *voto de censura* existentes en los sistemas parlamentarios, mismos que de ser negativos, implican la disolución de los parlamentos y se procede así a la celebración de nuevas elecciones.

b) *Acciones de Consulta y Refrendo.* Los representantes legislativos o funcionarios de gobierno usualmente convocan a la ciudadanía a manifestarse para apoyar o modificar ordenamientos o decisiones de gobierno que afecten de manera relevante a la propia comunidad. Sin embargo, las provisiones constitucionales también pueden facultar a que reuniendo una cantidad mínima de electores y niveles consultados, sea la propia ciudadanía la que desee rechazar las acciones y leyes propuestas por los representantes y / o las autoridades. Aquí, las dos figuras concretas que regularmente aparecen son el *plebiscito* (referido generalmente a consultar sobre actos de gobierno) y el *referéndum* (asociado específicamente con las acciones que afectan a los textos

⁶ Joseph F. Zimmermann: *Democracia participativa. El surgimiento del populismo*, Limusa-Noriega Editores, México, 1992.

constitucionales o leyes sustanciales aprobados por el congreso o el gobierno). Los niveles de población consultados pueden estar en los niveles nacional, estatal o local-comunitario / municipal. La legislación deberá especificar las materias y los umbrales mínimos con los que un proceso de consulta ciudadana podrá convocarse y declararse válido, además de indicar las condiciones en las cuales podrán participar los diversos sectores de la ciudadanía en la difusión e información sobre los efectos favorables o desfavorables que significa mantener o no la decisión adoptada. Esto es, se debe especificar si los resultados puedan tener o no un alcance de decisión *vinculatorio* (es decir, se indica si existe la obligación de acatar o no el resultado de la consulta), o si el alcance del plebiscito permite derogar parcial o totalmente la legislación o el acto de gobierno impugnado, y si estos actos pueden o no impugnarse ante el órgano jurisdiccional electoral. De igual manera, el efecto también puede ser *facultativo*, esto es, que la autoridad pueda proceder a la realización de una acción determinada bajo su criterio.

- c) *Procedimientos de Iniciativa Legislativa.* Bajo esta modalidad, los ciudadanos puedan tener la capacidad de proponer o derogar leyes o decretos de gobierno, siempre y cuando cubran los requisitos legales para que los cuerpos legislativos procedan a su eventual discusión y aprobación, de la cual posteriormente habría la posibilidad de una convocatoria para la población mediante plebiscito o referéndum por parte del propio Congreso o el titular del gobierno, especialmente en el caso de que se trate de modificaciones al ordenamiento constitucional.
- d) *Mecanismos de Gestoría, Decisión e Información Ciudadana.* Incorpora las obligaciones de rendición de cuentas (accountability) que los gobernantes o representantes populares electos en organismos legislativos locales, asambleas o comités vecinales deben realizar mediante la convocatoria regular de sus electores o representados. Igualmente, también se puede regular la realización de reuniones que pueden definir la administración directa de programas, o a través de promover y supervisar mediante cuerpos consultivos, el desarrollo de éstos ante los órganos legislativos y de gobierno. Sus acciones se pueden sustentar mediante la realización de asambleas o audiencias dentro de comités vecinales y / o unidades territoriales. Por último, se puede

considerar en este conjunto de mecanismos al derecho de petición e información, que pueden también producir consecuencias obligatorias de acciones para los funcionarios y legisladores, como lo establece la práctica de la “afirmativa ficta”, la cual asume que al ciudadano que no le sea rechazada una petición hecha a la autoridad competente sobre cualquier asunto público en los plazos establecidos por la ley, deberá entender que su solicitud le fue aceptada y no se le podrá dar respuesta más que en esos términos.

Desde luego, dada la diversidad de figuras aquí reseñadas, resultaría poco factible asumir que existe un consenso favorable sobre el desempeño histórico de cada una de ellas.. Particularmente resalta el esfuerzo teórico de autores como Angelo Panebianco por distinguir claramente a las experiencias plebiscitarias (convocadas usualmente desde el espacio del gobernante) frente a las de tipo refrendario (asociadas más a los cuerpos legislativos o cívicos), e incluso pronunciarse claramente por la inconveniencia de permitir las primeras, debido a la fuerte personalización y manipulación que los líderes carismáticos realizan para movilizar a la sociedad hacia condiciones de fuerte polarización y homogeneización, ya que el abuso de los plebiscitos terminan convirtiendo a los líderes en legisladores únicos con el consiguiente detrimento de las propias instancias de representación parlamentaria al grado extremo de suprimirlas, adquiriendo entonces del pueblo facultades de excepción para gobernar mediante decretos que pasan bajo el tamiz legitimador formal de consultar con preguntas sin verdadera alternativa, que es como terminan configurándose los plebiscitos.⁷

Ciertamente, la desvaloración de las acciones plebiscitarias se ha cifrado en las prácticas de legitimación personalista de los dictadores (Gemma, 1982: 1208) de las que incluso todavía tenemos ejemplos resonantes en la historia reciente, como ha ocurrido en los casos de Augusto Pinochet en Chile, Saddam Hussein en Irak, Hugo Chávez en Venezuela o Fidel Castro en Cuba, en donde la exacerbación del presidencialismo vía la estrategia plebiscitaria termina por cancelar toda actividad pluralista democrática.

En contraste, la doctrina jurídica y politológica usualmente ha valorado fortalecer la figura del referéndum, dado que esta instancia se construye desde la representación popular. lo son determinar la auto-determinación territorial para la creación, fusión o supresión de espacios, como por ejemplo

⁷ Angelo Panebianco: “Plebiscitos y democracia”, en *El precio de la libertad*, Losada, Buenos Aires, 1999, pp. 29-48.

se tiene la experiencia de los procesos de Timor Oriental (2000), los referéndums de ingreso realizados por la mayoría de los integrantes de la Unión Europea, o los realizados en países como Brasil (1993) o Australia (1999) para definir el cambio de forma de Estado y de gobierno. O aquellos definidos para definir la ratificación de tratados internacionales como el desarrollado en 1984 por Argentina y Chile para acordar la situación del Canal de Beagle.

Sin embargo, el uso del mecanismo tampoco se haya exenta de desviaciones como las que destaca Giovanni Sartori al momento de reconocer que la ciudadanía puede quedar inmovilizada por el peso desmedido de la partidocracia, así como por la falta de estímulos e información desde los medios de comunicación masiva para definir la importancia de las reformas legales y de gobierno sujetas a revisión.⁸ Aunque hay autores como Gemma que nos señalan la subutilización que generalmente ha conllevado su práctica, al igual que los otros instrumentos de participación ciudadana, tanto por las restricciones formales de las que suele estar reglamentado, así como por la complejidad y desgaste adicional que muchas veces provoca en electorados muchas veces saturados por procesos electorales continuos.⁹

Sin embargo, como lo destaca otro pensador como Karl Loewenstein, siguiendo las líneas del tradicional debate dado entre los juristas alemanes Carl Schmitt y Hans Kelsen sobre definir la defensa efectiva de la Constitución entre el legislador ordinario democrático y el legislador excepcional plebiscitario como garantes efectivos de la sobrevivencia del Estado, cabe decir que el referéndum es el arma de control constitucional por excelencia, mismo que permite una más clara asociación entre el ciudadano y el representante popularmente electo.¹⁰

Particularmente este vínculo de efectividad se refuerza a partir de que la ciudadanía tenga capacidades de iniciativa legislativa y de manera más extensa, pueda acceder a los mecanismos de consulta y rendición de cuentas por parte de los legisladores y funcionarios. De esta manera, el ciudadano común podrá acceder en mejores condiciones a la adquisición de mejores niveles de información, vislumbrará con mayor claridad los diversos intereses políticos que se hallan en juego, así como podrá acercarse a condiciones de una creciente eficacia sobre los asuntos a debatir, además

⁸ Giovanni Sartori: *Op.cit.*, pp. 78.

⁹ Claudio Gemma: *Referéndum*, en N. Bobbio y N. Matteucci: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1982, pp. 1394-1395.

¹⁰ Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 327-333.

de que sea capaz de resolver mediante otro tipo de instrumentos democráticos, situaciones que en otros momentos hubieran generado contextos severos de conflicto y confrontación. De ahí que los efectos ordenadores y de control democrático, se encuentran con mejores garantías en los procesos de rendición de cuentas e iniciativa popular, tal y como lo valoran Matthew Mendelsohn y Fred Cutler.¹¹

Los efectos de vinculación eficaz que se dan con los derechos a la información, la gestoría y la potencial revocación de mandato, son ámbitos complementarios de control en el nivel directo de los actos de gobierno. Ciertamente, implica asumir que el ciudadano desea mantenerse activo de cara a sus representantes y autoridades. En esta parte, hay claras muestras que la cultura política democrática carece en muchas ocasiones, de los elementos centrales para que dicha participación sea continua y funcional para el propio sistema de integración de las decisiones públicas. Aquí hay ausencia de valores sobre los intereses y recompensas que pueden ser adquiridas por los ciudadanos dada la saturación y la complejidad que regularmente presentan las agendas gubernamentales y legislativas para la población. Aquí es claro que la tecnología puede jugar un papel significativo en términos de acortar tales distancias y justamente abrir líneas que permitan una presencia más directa y permanente del ciudadano, como se percibiría con la figura del “votante cibernético”, mismo que podría acumular importantes caudales de información que le permitirían participar de manera simultánea en diversas agendas y niveles decisorios.¹²

II. Breve Historia de la Participación Ciudadana en México

Un cuadro sobre la idea de participación ciudadana no podría quedar nítido si se carece de una mínima ubicación de cómo asumir los conceptos y órdenes de la participación ciudadana desde la reflexión emprendida desde la experiencia local. En México bien podríamos ubicar tres niveles

¹¹ Matthew Mendelsohn y Fred Cutler: “The effects of referendums on democratic citizens: Information, politicization, efficacy and tolerance”, en *British Journal of Political Science*, Londres, v. 30, núm. 4, octubre de 2000, pp. 685-698.

¹² Bruno S. Frey: “¿Democracia participativa o democracia directa?” en M. Krause y Margarita Moltoni (coords.): *Democracia directa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, pp. 21-31.

de presencia de los mecanismos de participación ciudadana. En primer término, los asociados con la consulta ciudadana, mismos que se hayan incluidas dentro de las leyes de Planeación estatales, En segundo término, también es factible encontrar amplios tramos de información para configurar organismos de participación, consulta y decisión comunitarias, particularmente situados dentro de las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas. Sin embargo, el nivel de participación que intentamos revisar aquí tiene que ver justamente con la aplicación de procesos de votación de la ciudadanía a través de las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato, y que requieren estar plasmadas dentro de las constituciones locales, los códigos electorales y / o leyes reglamentarias expresamente expedidas para ese fin.

Como bien lo ubica Rubén García Clark, el desarrollo inicial de las figuras de participación ciudadana en la etapa reciente de la reforma estatal se inició con la inclusión formal de los mecanismos del referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal dentro del texto del artículo 73 constitucional, la cual tuvo vigencia entre 1977 y 1987, sólo seguida después por el estado de Guerrero, que en 1984 incluyó la figura de referéndum en la constitución local del Estado, para luego aprobar una Ley de Fomento a la Participación Comunitaria en mayo de 1987.¹³

Adicionalmente, cabe situar que el proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana se reinicia en 1994 con la inclusión de éstas en la constitución de Chihuahua, y luego en 1995 con la aprobación de la primera ley de participación ciudadana en el DF y sus consiguientes reformas en el Estatuto de Gobierno, proceso que fue seguido luego en ese mismo año por Puebla y el Estado de México, en donde específicamente se promulgó la ley reglamentaria del artículo 14 de la constitución local en materia del referéndum en agosto de ese año. San Luis Potosí lo hace en 1996 con la inclusión de las figuras de participación ciudadana en la constitución local y la aprobación de la ley reglamentaria en la materia en 1997. También Querétaro procedió en 1996 a introducir dichos instrumentos en su carta local.

Jalisco haría lo propio en 1997 en el nivel constitucional y al año siguiente establece su ley de participación ciudadana. Tlaxcala¹⁴ y

¹³ Rubén García Clark: "La participación ciudadana dentro de la Reforma del Estado. Premisas e iniciativas", en *El Cotidiano*, UAM, México, Año 16, núm 100, marzo-abril, 2000, pp. 223-224.

¹⁴ Cabe indicar que al momento de redactar este trabajo, el Congreso tlaxcalteca mantiene en estudio la aprobación de reformas a los diversos ordenamientos relacionados con la materia electoral con el fin de expedir una Ley de Participación Ciudadana.

Guanajuato también abren su proceso de incorporar figuras de participación ciudadana dentro de sus ordenamientos constitucionales en 1997, aunque cabe señalar que Guanajuato sólo lo hizo para crear una ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana, mientras que Baja California inicia el proceso de incluir figuras de participación ciudadana en su constitución local y expide su ley reglamentaria en el año 2001. En 1998, Zacatecas hizo inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en su constitución local y expidió su ley respectiva en 2001, mientras que Tabasco lo hace para definir el plebiscito territorial municipal. Igualmente, Chihuahua decide regular su proceso de participación ciudadana mediante la aprobación de un libro específico dentro de su Ley Electoral. Y de nueva cuenta el DF en ese mismo año de 1998, realiza reformas a sus ordenamientos locales tanto en su Estatuto de Gobierno, la ley de participación ciudadana, así como define la inclusión de disposiciones específicas en el Código Electoral de Distrito Federal en 1999.

Posteriormente, Chiapas y Morelos harán lo propio en 1999, si bien el segundo estado mencionado completa la aprobación de la ley de Participación Ciudadana en el año siguiente. Michoacán y Aguascalientes incluyeron las figuras de participación ciudadana en su constitución en el año 2000, mientras que Colima aprobó cambios a su constitución local y aprobó la ley de participación ciudadana correspondiente en ese mismo año, al igual que Veracruz y Baja California Sur. En el año 2001, el estado de Puebla incorporó alusiones sustantivas a su constitución local mientras que los estados de Baja California, Zacatecas (ya mencionados), Tamaulipas, Aguascalientes y Coahuila aprobaron sus leyes de Participación Ciudadana. En el año 2002, el estado de Guanajuato aprobó una reforma constitucional junto con una ley de participación ciudadana que instrumenta los mecanismos de democracia semi-directa. Cabe indicar que existen otros estados de la república que incluyen alusiones en materia de consulta ciudadana o comités comunitarios en el rubro de la planeación democrática del desarrollo y dentro de las leyes orgánicas municipales, como lo son los estados de Hidalgo, Yucatán, Nayarit, Oaxaca o Sonora; entre otros, al igual que en lo relativo al derecho de petición, como Tamaulipas o de introducción de leyes por parte de la ciudadanía, como Sinaloa y Nuevo León.

Algunos tópicos comparativos

Hasta ahora, coincidiendo con la valoración general que realizan algunos expertos, apenas estamos conjugando los diversos elementos que permitan cubrir las exigencias de la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana, procurando así definir criterios interpretativos fundamentales como los problemas de mantener o no alejados a los partidos políticos de poder actuar en dichos procesos, al considerarlos como mecanismos distintos a los propiamente electivos. Sin embargo, la discusión sobre este particular ha venido a generar criterios de interpretación sugestivos sobre en qué rubros se puede o no convocar y como esto puede o no afectar a las instancias de representación social, o también si dichos procesos poseen cualidades de complementación con las agendas nacionales desde el punto de vista de contribuir al sostenimiento de condiciones tendientes hacia la gobernabilidad.

¿Cuál es la situación general que guardan las entidades federativas en la materia? En términos muy sintéticos, existen 24 entidades federativas que poseen alguna figura de democracia semi-directa en sus constituciones locales. 13 de ellas poseen leyes de participación ciudadana que reglamentan dichos procesos y otra más incluye dicha normatividad dentro de su Código Electoral (Chihuahua) mientras que de las restantes sólo señalan la presencia de una o varias figuras, pero sin presentarlas aún en una ley secundaria. Como ya se indicó líneas arriba, no se analizan aquí a las entidades federativas que definen mecanismos u organismos de gestión, planeación democrática del desarrollo u colaboración ciudadana vecinal o comunitaria. Sin embargo, si se extendiera el análisis hasta ese nivel, podrían agregarse otras 4 entidades más hasta llegar a un total de 25. Para una idea panorámica remito al siguiente cuadro:

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>A) PLEBISCITO</p> <p>NIVELES ESTATAL Y MUNICIPAL Baja California * Baja California Sur * Coahuila *, Colima *, Chihuahua +, Jalisco *, Michoacán °, Morelos *, San Luis Potosí *, Tlaxcala °, Veracruz *, Zacatecas (no vinculatorio)*</p> <p>SÓLO NIVEL ESTATAL Distrito Federal *, Aguascalientes*, Guanajuato*, Chiapas °, Puebla °, Tamaulipas*</p> <p>SÓLO NIVEL MUNICIPAL Tabasco °</p> | <p>B) REFERÉNDUM (CONSTITUCIONAL /LEGISLATIVO)</p> <p>NIVELES ESTATAL Y MUNICIPAL Baja California, Baja California Sur *, Coahuila *, Colima *, Chihuahua +, Jalisco *, Michoacán °, Morelos *, Tlaxcala °, Veracruz *, Zacatecas (no vinculatorio) *</p> <p>SÓLO NIVEL ESTATAL Distrito Federal *, Estado de México *, San Luis Potosí *, Guerrero ↯, Puebla °, Querétaro °, Aguascalientes *, Guanajuato *, Tamaulipas *</p> |
| <p>C) INICIATIVA POPULAR</p> <p>LEGISLACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL Baja California *, Baja California Sur *, Coahuila *, Morelos *, Tlaxcala °, Zacatecas *, Aguascalientes*, Guanajuato*</p> <p>SÓLO LEGISLACIÓN ESTATAL Colima *, Chiapas °, Chihuahua +, Distrito Federal *, Jalisco *, Veracruz * Nuevo León °, Tamaulipas*, Estado de México °</p> <p>SIN ESPECIFICAR NIVEL Michoacán °, Oaxaca °, Puebla °, Querétaro °, Sinaloa °</p> | <p>D) REVOCACIÓN DE MANDATO (EJECUTIVO-LEGISLATIVO)</p> <p>Chihuahua *, Zacatecas °</p> <hr/> <p>E) MECANISMOS DE GESTORÍA, PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO O COLABORACIÓN VECINAL</p> <p>Aguascalientes #, Baja California *, Coahuila*, Distrito Federal *, Hidalgo ↯, Guanajuato ↯, Guerrero ↯, Nayarit #, Oaxaca °, Yucatán ↯, Tamaulipas*</p> |

NOTAS:

- * Indica que están contenidos en la constitución local y la ley de participación ciudadana respectiva.
- + Indica que están contenidos en la constitución local y el código electoral.
- ° Indica que sólo está consignado en la constitución local sin legislación secundaria.
- ↯ Indica que está en la legislación local pero en una legislación secundaria distinta.
- # Indica que existe en legislación secundaria (Ley de Planeación, Ley Orgánica Municipal o similar).

Fuente: Elaboración Propia.

Cabe precisar que entre de las características más sintomáticas de las legislaciones en materia de participación ciudadana en México es la de convocar a dichos procesos en periodos distintos a las elecciones estatales y federales, lo cual en mi opinión comprime en mucho la potencialidad de los asuntos que pueden ser debatidos. Por otra parte, cabe indicar que estados como el DF o Coahuila han trazado una ruta distintiva con respecto a los demás estados de la república, en tanto su legislación contempla dos niveles de acción: la relativa a consultar los procesos de orden legislativo y

constitucional, así como a sistematizar e incluir en sus leyes respectivas, los mecanismos y procesos relacionados con las figuras de representación local como lo son los comités vecinales, así como la presencia de acciones relacionadas en el terreno de la rendición de cuentas y la fiscalización continua de los funcionarios públicos locales mediante el desarrollo de actividades consultivas y de cogestión en el diseño y orientación de las políticas públicas de manera regular.

Entre los aspectos sustanciales a ser considerados, la mayoría de los estados que cuentan con dichos ordenamientos, asumen la posibilidad de convocar a la ciudadanía de manera parcial o total, esto es, se autorizan procesos de consulta en los niveles municipal y estatal, como ocurre en Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. En el plano estatal únicamente lo prevén DF y Estado de México

Otro factor distintivo se refiere a las instancias que participan en el desarrollo de los procesos. Una modalidad es facultar a los Institutos Electorales Estatales como actores plenos para organizar y sancionar los procesos como ocurre en Zacatecas y Baja California Sur. Sin embargo, en entidades como Estado de México, Morelos y San Luis Potosí se han definido la presencia de instancias como los Consejos Estatales de Participación Ciudadana para supervisar la legalidad y la organización de los mecanismos. Una característica es que en estos organismos hay presencia del gobierno estatal e incluso se colocan por encima de los Institutos Electorales Estatales, los cuales sólo funcionan como una mera instancia técnica. Un caso especial en la materia es Chihuahua, donde se hace intervenir al Tribunal Estatal Electoral junto con el Consejo Estatal Electoral en las fases de organización y el cómputo de los resultados para así declarar su validez.

En materia de controversias y recursos, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, DF, Jalisco, Morelos, Veracruz y Zacatecas remiten a la acción de los tribunales electorales locales. Excepciones notables son el Estado de México y San Luis Potosí, donde se define que el Consejo Estatal de Participación Ciudadana es la única instancia que interviene en la materia.

De esta manera, cabe señalar que los procesos tendientes a generar una cierta transparencia y convergencia en los instrumentos de participación y consulta ciudadanas, distan mucho por ahora de poder ser asimilados con las experiencias prevalecientes en otras latitudes del orbe en donde se aplican mecanismos como el referéndum, el plebiscito y / o la iniciativa popular legislativa.

III. Ideas y Propuestas en Materia de Consulta Ciudadana en el Plano Federal

En esta última sección se intenta establecer un marco de discusión que permita discernir la conveniencia o no de proponer un conjunto de reformas que puedan ser incorporadas dentro de la Carta Magna mexicana en materia de plebiscito y referéndum constitucional, iniciativa popular legislativa y la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo, en tanto instrumentos que permitan alcanzar una mejor condición participativa dentro del régimen democrático y representativo cuya base es definida dentro de la Carta Magna en su artículo 40. De igual manera, debe asumirse que para lograr una efectiva aplicación de una normatividad sobre esta materia, sería conveniente expedir una Ley Federal de Consulta Ciudadana, o valorar si dichos instrumentos pudieran quedar incluidos como parte del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprovechando al efecto reactivar el libro octavo que anteriormente correspondía a la regulación de los procesos electorales en el Distrito Federal.

Como se discutió al inicio de este trabajo, la participación política dentro de las democracias asume como elemento sustancial poder establecer límites al abuso del poder por parte de esos mismos representantes. En los hechos, los mexicanos carecen de mecanismos eficaces que permitan proponer, consultar o enmendar actos legislativos y de gobierno que no van más allá de ciertos ámbitos territoriales en el contexto local. En este sentido, decisiones básicas de gobierno relativas al ejercicio de la soberanía, la forma de gobierno, la seguridad nacional, o cualquier modificación al texto constitucional bien deberían estar sujetas al escrutinio e incluso la revocación de su acción si el pueblo considere como incorrecta la postura de los legisladores o los gobernantes, siguiendo así el espíritu del artículo 39 constitucional, que cabe considerar faculta al pueblo a ejercer de manera irrestricta su capacidad de opinión y propuesta, pero a través de procedimientos reglamentados y asequibles como justamente lo pueden representar las figuras de la democracia semi-directa.

De esta manera, cabe analizar la conveniencia de que la representación popular o la ciudadanía puedan tener instrumentos que permitan establecer discusiones relativas a las modificaciones del texto constitucional federal, y que a su vez no eliminen a las actuales consideraciones de discusión y aprobación de iniciativas constitucionales que están marcadas para los poderes legislativos locales y federal, así como para el titular del poder

ejecutivo. Desde luego, el rango de materias debatibles y susceptibles a consulta hacia la población tendrá que ser arbitrado, en caso de diferencias entre los poderes instituidos, o de éstos frente a la ciudadanía, mediante la función interpretativa del Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de tribunal constitucional, a efecto de que puedan quedar plasmados en una ley federal de consulta y participación ciudadanas, misma que con posterioridad sea fundamentalmente campo de interpretación y jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Vale reiterar que dentro de nuestra historia constitucional se ha mantenido una ausencia casi total en cuanto a la presencia de los instrumentos deliberativos y resolutivos de la llamada democracia directa. El principio esencial a ser discutido es proponer que la Constitución Federal pueda ser motivo de iniciativa, reforma o ratificación por parte de la ciudadanía, a la par de los poderes legislativos de las entidades federativas de la Unión y el Ejecutivo federal, para lo cual se debe asumir que el artículo 135 pueda contemplar dichos mecanismos de reforma a la Constitución mediante los instrumentos de consulta ciudadana.

Hasta ahora, salvo en las alusiones incorporadas a la Constitución Federal en su artículo 26 durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, relativas a determinar los mecanismos de consulta y participación ciudadana en la construcción del sistema nacional de planeación democrática conducentes a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, no contamos con otra indicación explícita a dichas figuras. Por esa razón, un potencial derecho a la participación en plebiscitos o referéndum debería incluir extensiones al artículo 35, en sus fracciones I y V, para así incluir dentro de los derechos del ciudadano el que pueda votar en plebiscitos y referéndums ordinarios y extraordinarios, así como la poder iniciar legislación que se promueva en los términos que establezcan la propia Constitución y la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.. Igual extensión conceptual debe agregarse a la obligación ciudadana de participar en dichos procesos, tal y como aparece en el artículo 36 en su fracción III.

De esta manera, se debe modificar el artículo 71 constitucional para incluir una cuarta fracción que indique el derecho de la ciudadanía, el titular del Ejecutivo y el Congreso de la Unión para promover iniciativas o referéndums constitucionales legislativos de manera directa o a través de los representantes populares. Sin embargo, deberá competir al Congreso de la Unión y en su caso, a las instancias judiciales, determinar

la legalidad de la iniciativa popular constitucional que se pretenda someter a referéndum, mismo que puede ser incluida aprovechando alguna de las fracciones actualmente derogadas del artículo 73, en donde también se podrían indicar las materias concretas en las que la ciudadanía puede proponer legislación para dotar de nuevos contenidos al texto constitucional, o si éste puede promover la revocación del mandato al titular del Poder Ejecutivo. En lo relativo a la revocación de mandato del presidente de la República, estaría reglamentado a través de los ordenamientos electorales e indicado en los artículos 84 y 86, que hablan de los mecanismos de sustitución del titular del ejecutivo. Un modelo a considerar para este caso, serían las previsiones elaboradas en el caso de Chihuahua, mismo que señala un periodo de ejercicio de una tercera parte del mandato como criterio mínimo y que sea solicitado por 10% del padrón electoral y que se halle representado al menos dentro de un tercio de las entidades federativas.

Cabría indicar también la conveniencia de prever que la aprobación de esta medida o de cualquier otro instrumento de consulta opere de manera similar como acontece en Australia, cuyo sistema de organización federal estipula el criterio de que las medidas consultadas en referéndum o iniciativa popular tengan la mayoría absoluta de los votantes inscritos en el padrón electoral, así como de que se obtenga dicho resultado en la mayoría en los estados integrantes de la federación, a efecto de evitar que este tipo de instrumentos sea objeto de dinámicas regionalizadas.

Eventualmente también podría considerar si la ciudadanía tendría o no facultades para cuestionar mediante estos instrumentos actos de gobierno en específico. Finalmente, en el mismo artículo 73 se tendría que incluir el derecho que también tendría el propio Congreso de la Unión y el Ejecutivo para promover los referéndums constitucionales de ratificación popular obligatoria en las materias que consigne la propia Constitución, así como la de someter a la ciudadanía la propuesta de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo.

Por ello, conviene indicar que deberá agregarse que ninguno de los poderes podrá contravenir o vetar el resultado producto de una iniciativa popular, referéndum constitucional o revocación de mandato una vez aprobados, aunque si podría recurrirlos previamente ante la Suprema Corte de la Justicia en materia de sancionar la debida legalidad de aplicación e interpretación de las normas constitucionales. Esto deberá puntualizarse para el caso del Congreso de la Unión en el artículo 72, y para el Poder Ejecutivo en el artículo 89.

De igual manera, deberá señalarse que toda propuesta de iniciativa y referéndum constitucional o de revocación de mandato que haya sido desechada en votación no podrá ser presentada sino al menos transcurrido un año. También cabría proponer que todo proceso de iniciativa popular de reforma constitucional, referéndum o revocación de mandato, no podrá ser iniciado durante los recesos legislativos. Sin embargo, si se opta por el criterio contrario, y dentro de sus facultades fijadas en el artículo 78, y en los términos que lo indicara la ley reglamentaria de la materia, la Comisión Permanente en el caso de poder recibir iniciativas populares o propuestas para iniciar revocación de mandato, plebiscitos o referéndums constitucionales, ésta deberá convocar a un periodo extraordinario del Congreso para que el pleno pueda dar curso de acción a dicho proceso. Los integrantes de la Comisión Permanente por si mismos no podrían iniciar ningún proceso de referéndum constitucional o revocación de mandato.

En caso de aprobarse la revocación de mandato del Presidente de la República, el Congreso deberá proceder a la designación de un nuevo titular en los términos y tiempos previstos los artículos 84 y 86. Ello no implica automáticamente que el titular del Ejecutivo incurra en falta grave bajo los términos señalados por el artículo 108. Desde luego, de considerarse pertinente, la revocación de mandato también puede indicarse como extensiva a los gobernadores y el jefe de gobierno del DF en los artículos 116 y 122, respectivamente, así como para los presidentes municipales dentro del artículo 115, en los términos de ley que los congresos y las constituciones estatales señalen.

También resulta claro que deberá indicarse en el artículo 117 y 118 que en ningún caso, en los referéndums y plebiscitos constitucionales de índole federal o local podrán permitir que algún estado de la república o municipio pueda sustraerse a la preeminencia de la legislación federal colocando prácticas que excluyan o condicionen la participación ciudadana en forma alguna. El mismo criterio puede aplicarse hacia las acciones de revocación de mandato.

A efecto de poder incluir las condiciones de realización de los procesos de consulta constitucional, cabe pensar en la creación de un apartado IV dentro del artículo 41, en donde se fijen las bases que permitan señalar que el Instituto Federal Electoral será el encargado de llevar a cabo dichos procedimientos en los términos que sean fijados por la ley reglamentaria de participación y consulta ciudadana. Asimismo, se debe indicar que en dicha ley se incluirán todos los procedimientos relativos a las figuras de referéndum constitucional, iniciativa popular y la revocación del mandato del titular del Ejecutivo.

Asimismo, para proteger la legalidad de dichos procesos tendría que incluirse en el artículo 60 constitucional un último párrafo que amplíe las competencias del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación a efecto de que dicha instancia pueda resolver como máxima instancia sobre la validez y las controversias que pudieran surgir en la realización de los referéndums y plebiscitos constitucionales, iniciativas populares o el proceso de revocación del mandato al titular del Ejecutivo federal, o definir la atracción de la materia por parte del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.. De igual manera, esta atribución debe quedar incluida en los artículos 99, 103, 105 y 107, para que las instancias judiciales puedan vigilar y hacer observar el debido cumplimiento de los resultados de los referéndums, plebiscitos, las iniciativas populares y la revocación de mandato, en caso de controversia o interpretación sobre la pertinencia de los mismos en las materias que sean susceptibles de reforma o ratificación constitucional, a petición de las partes interesadas.

Sin embargo, cabe recordar que en el otro extremo de los mecanismos de índole federal, se poseen variantes de elección de autoridades y discusión de los asuntos públicos locales y comunitarios, que en forma directa se remiten a las llamadas “asambleas comunitarias” o “vecinales”, en donde se da la participación abierta de los integrantes de la municipalidad o de los pueblos a efecto de tomar acciones de gobierno que se realizan de manera inmediata. No se debe olvidar que el respeto a la pluralidad jurídica de los llamados “usos y costumbres” ha quedado plasmado en el tercer apartado del artículo 2 del ordenamiento federal. Los “usos y costumbres” asumen de hecho la designación directa de autoridades municipales, como es reconocida explícitamente en el estado de Oaxaca, cuyo esquema ha sido abierto a la discusión e implementación en los espacios constitucionales estatales para reflejar la diversidad y condiciones de las comunidades indígenas.

Por último, conviene señalar que el asunto ha dejado inconcluso el tema de revisar la redacción del artículo 9 en lo relativo al derecho de reunión y protesta que pueda tener como objeto establecer acciones peticionarias o decisiones vinculatorias a las autoridades. En su caso, dicho artículo deberá indicar las materias que pueden permitirse resolver en ellas dentro de los municipios que se acogieran al sistema de usos y costumbres, a efecto de que se pueda incorporar la posibilidad de ejercer acciones consultivas o proceder a la realización de actos de gobierno en el nivel municipal o comunitario, pero nunca en condiciones de contravenir ni de poder ejercer en forma directa o sumaria la justicia penal u otros

actos similares en detrimento de las libertades o las garantías constitucionales de individuos o terceros, como suele ocurrir con las prácticas de justicia sumaria en las asambleas o de las comunidades, por lo que cabe indicar que el derecho de reunión, petición y acción deberán seguirse remitiendo a los mecanismos que prevalezcan en las leyes penales federales, estatales y municipales, según sea el caso.

En este sentido, la valoración de los instrumentos y mecanismos potenciales de la democracia semi-directa dentro de la Constitución Federal, bien podría tener dos importantes desembocaduras: o bien generar una clara dinámica tendiente a promover una normatividad única e integrada que diera consistencia y claridad interpretativas a dichos procesos; o por el contrario, pudiera darse una situación similar a la que acontece en países como Estados Unidos, en donde las figuras de la democracia semi-directa sólo son aplicadas dentro de las entidades federativas y con las especificidades que cada estado define para sí.

IV. Una Breve Reflexión Final

En perspectiva, a pesar de encontrarnos dentro de un claro proceso de transformación y reforma del Estado, en donde podemos hallar una coincidencia formal entre académicos, políticos y ciudadanos comunes acerca de poder extender y fomentar los procesos de participación ciudadana en el plano nacional, se debe admitir que los déficits de articulación e integración constitucional seguramente afectan a un amplio conjunto de tareas en materia de inversión de recursos económicos, pero sobre todo de trabajo en materia de valores y cultura cívica a efecto justamente de inculcar a los individuos no sólo la conciencia de generar procesos formales que sirvan para mejorar las leyes y proyectos de gobierno, sino también para garantizar la convivencia entre los diversos estratos de la vida pública y en condiciones democráticas.

Es por ello, que dentro de la fase actual de la consolidación democrática, debe plantearse un esfuerzo más claro de convergencia entre los diversos actores y niveles de organización política. De poco o nada sirve asumir criterios de exclusión que definen a los procesos electivos y a los procesos de consulta como ámbitos decisorios no interdependientes. Este criterio resulta muy dañino, porque desarticula y opone innecesariamente a la propia ciudadanía, al fortalecer vicios o prácticas como la partidocracia o el

peso excesivo y calificado de los grupos de interés, en uno u otro caso, dejando a enormes masas de población carentes de los elementos de información y educación que siempre le serán necesarios para poder definir y establecer una postura clara frente a los actos legislativos o de gobierno.

En consecuencia, resulta importante que para asumir una propuesta de alcance federal en materia de participación y consulta ciudadana, al menos en lo conducente a la fijación de las reglas constitucionales de funcionamiento del plebiscito, referéndum, iniciativa popular legislativa o revocación de mandato, tendrían que acortarse y clarificarse las competencias en materia de interrelación y articulación entre las legislaciones ya existentes y la propia Constitución, para así evitar una estéril politización y descalificación de dichos instrumentos, en tanto sean medidas que sean utilizadas con prudencia y justamente en condiciones de excepcionalidad, como bien lo ha demostrado la práctica internacional, aunque ello tampoco implique asumir complicar su acceso al ejercicio pleno de las mismas por parte de la propia ciudadanía.

Fuentes Bibliográficas

Baldassarre, Antonio: “*Referendum e Legislazione*”, en Luciani, M; y Volpi, M. (a cura di): *Referendum*. Roma. Editori Laterza, 1992, pp.32-44.

Dahl, Robert A.: “*Efectividad del Sistema o la Participación Ciudadana: Un Dilema Democrático*”, en *Política Social y Participación Ciudadana*. México. PRI. 1994. pp.213-226.

Fishkin, James: *Democracia y Deliberación. Nuevas Perspectivas para la Reforma Democrática*. Barcelona. Ariel. 1995.

García Clark, Rubén R.: “*La Participación Ciudadana dentro de la Reforma del Estado: Premisas e Iniciativas*”, en *El Cotidiano*. México. UAM. Año 16, n.100, marzo-abril, 2000, pp.217-225

Gemma, Gladio: “*Plebiscito*” (pp.1208-1209), y “*Referendum*” (pp.1394-1395), en Bobbio, Norberto; y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México. S.XXI. 1982.

Hurtado, Javier: “*Las Figuras de la Democracia Directa en México. Del Populismo a la Demagogía y a su Utilización como Instrumentos del Poder*”, en *Diálogo y Debate*. México. CERE. n.4, 1998, pp.173-194.

Frey, Bruno S.: “*¿Democracia Representativa o Democracia Directa?*”, en Krause, Martín; y Molteni, Margarita (coords.): *Democracia Directa*. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1997, pp.21-31.

Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel. 1976.

Mellado Hernández, Roberto: *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. México. Plaza y Valdés. 2001.

Mendelsohn, Matthew; y Cutler, Fred: “*The Effects of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance*”, en *British Journal of Political Science*. Londres, V.30, n.4, octubre 2000, pp.685-698.

Merino, Mauricio: *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n.4) 1995.

Panebianco, Angelo: “Plebiscitos y Democracia” en *El Precio de la Libertad*. Buenos Aires, Losada, 1999, pp.29-48.

Pasquino, Gianfranco: “Participación Política, Grupos y Movimientos”, en Pasquino, G.; et.al.: *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Alianza Universidad. 1988, pp.179-215.

Prud’homme, Jean Francoise. *Consulta Popular y Democracia Directa*. México. IFE. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n.15) 1997.

Salazar Ugarte, Pedro: “La Situación de la Participación Ciudadana en el DF: Un Punto de Vista Legal”, en *Diálogo y Debate*. México. CERE. n.5/6, jul-dic. de 1998, pp.109-147

Sartori, Giovanni: *¿Qué es la Democracia?* México. Nueva Imagen. 1997.

Zimmerman, Joseph F.: *Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo*. México. Limusa-Noriega Editores, 1992.

Fuentes de Legislación

a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución del Pueblo Mexicano. México. LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa. 2001. 369 pp.

b) *Constituciones de las 31 Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del DF*

c) *Leyes de Participación Ciudadana*.

Aguascalientes

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. 26 de noviembre del 2001.

Baja California

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. 16 de febrero de 2001.

Baja California Sur

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur. 13 de junio de 2000.

Coahuila

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila. 1 de noviembre de 2001.

Colima

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. 22 de enero de 2000.

Chihuahua

Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Libro Séptimo. De los procesos plebiscitarios, del referéndum y revocación de mandato. 30 de diciembre de 1998.

Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 21 de diciembre de 1998.

Estado de México.

Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 30 de agosto de 1995.

Guanajuato

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato. 26 de octubre de 2002.

Guerrero

Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. 16 de agosto de 1994.

Jalisco

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. 7 de marzo de 1998.

Morelos

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos. 26 de diciembre de 2000.

San Luis Potosí

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí. 30 abril de 1997.

Tamaulipas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas. 28 de mayo de 2001.

Veracruz

Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz-Llave. 18 octubre de 2000.

Zacatecas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas. 8 de septiembre de 2001.



La Reforma Política del
Distrito Federal:
Avances y Perspectivas



La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas

Javier Santiago Castillo*

Todas las grandes ciudades del mundo en su desarrollo político y social han mostrado un grado de complejidad; pero la ciudad de México lo ha visto acrecentado por el lugar que ha ocupado en el mosaico político nacional.

En su devenir, han estado presentes tanto circunstancias sociales como voluntades de múltiples actores políticos, propiciando diversos cambios en el comportamiento y aprendizaje de una ciudadanía que por sí sola estableció los mecanismos y formas de participación política y social, motor del desarrollo evolutivo de un conjunto de reformas que hoy resulta relevante adentrarse en su estudio.

Pese a que el Distrito Federal durante varias décadas mantuvo una estructura política que dependía directamente de las autoridades federales, los avances y las perspectivas de sus reformas constituyen hoy en día nuevas formas de participación ciudadana, así como de órganos de gobierno dotados de plena autonomía, que funden su eficacia y eficiencia administrativa en la soberanía popular y en la redistribución de competencias.

Sin lugar a dudas, el resultado final de la actual reforma política del Distrito Federal contribuirá al proceso de consolidación democrática, haciendo evidente una vez más, que el peso de su historia la coloca como una entidad *sui generis*, receptiva de los procesos de cambio en todo el país.

* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

1. Antecedentes

Por vía de referencia histórica, que no está de más recuperar, podemos afirmar que la ciudad de México ha sido el centro político, económico, educativo y cultural de diversas formas de estado y de gobierno. Desde el establecimiento del antiguo imperio Tenochca, pasando por tres siglos de Virreinato, la gravitación de instituciones públicas fue delineando la vida capitalina.

Así, durante la construcción y organización del imperio azteca, la ciudad de México-Tenochtitlan capital y “sede de la clase gobernante, libre de tributos y dedicada a tareas administrativas, militares y religiosas”,¹ fue concebida como el centro neurálgico del dominio político y del desarrollo urbanístico. Su transformación, producto del coloniaje español, hizo de su espacio geográfico el sitio de residencia de la institución municipal, figura jurídico - administrativa en la que serían sustentadas nuevas formas de organización política.²

Posteriormente, con la adopción del sistema federal en nuestro país como nación independiente, el desarrollo político institucional de la ciudad de México estuvo sujeto a polémicos e interesantes debates.

Su instauración como sede de los supremos poderes de la Unión en 1824, generó una gran inestabilidad, que básicamente podemos sintetizar en dos aspectos que han sido fundamentales en el desarrollo político de la entidad; de una parte, la existencia de distintos entes de gobierno: los poderes federales, el gobierno de la ciudad de México y el propio ayuntamiento de la misma ciudad; un segundo aspecto, la indefinición de los derechos políticos de sus ciudadanos.

Sin importar los esfuerzos manifestados por adecuar el orden jurídico a las cambiantes condiciones sociales, la preeminencia por definir el asiento de los poderes federales, soslayó cualquier intento por salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos de la capital. A pesar de las posiciones a favor y en contra, el constituyente de 1857, plasmaría en el artículo 46 constitucional, la erección del Estado del Valle de México en el territorio del Distrito Federal, sólo cuando los supremos poderes de la federación se trasladasen a otro lugar.³

¹ Pedro Carrasco: *Estructura político- territorial del imperio tenochca. La triple alianza de Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan*, El Colegio de México-FCE, México, 1996, p.145.

² Véase Raúl Contreras: *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, Porrúa, México, 2001, p. 11.

³ Aún cuando el reconocimiento de la ciudadanía de los habitantes del Distrito Federal pudiera estar condicionado a la erección de un nuevo Estado, constitucionalmente comenzaban a darse los primeros indicios de establecimiento de derechos políticos en la capital. Para esta argumentación véase Osiel Serrano: *La reforma política del Distrito Federal*, CENAM -PyV, México, 2001, p.76-90.

El espíritu federalista expresado por los constituyentes de 1824 y 1857, mismo que fue ratificado en la Constitución de 1917, naturalmente incidió en la forma de organizar política y jurídicamente al Distrito Federal. Ciertamente, su condición de capital del país le restringió la posibilidad de cumplir cabalmente con el sentido de un gobierno democrático; sin embargo, los avances registrados en el constituyente de 1917, en cuanto a su condición jurídica, no fueron menores: el Distrito adquirió el reconocimiento como parte integrante de la federación, y pudo contar con representación en la Cámara de Diputados y de Senadores al igual que el resto de las entidades de la República.⁴

Sujeta a las condiciones del sistema federal, la ciudad de México ha ido delineando su carácter de entidad federativa, *sui generis*, a partir del reconocimiento político de los habitantes de la capital y del acercamiento a la opinión del pueblo generada por la crisis institucional que acompañó al singular centralismo y autoritarismo mexicano del siglo XX.

2. De órganos administrativos a órganos de gobierno

La falsa creencia de fracturar el funcionamiento del Estado con la convivencia de órganos de gobierno locales y federales plenos en un mismo espacio geográfico, mantuvo siempre la tensión política respecto a la existencia del municipio capitalino, misma que inmediatamente después de promulgarse la Constitución de 1917 comenzó a reflejarse en el deterioro y frustración de la normalidad del ayuntamiento del Distrito Federal. En este contexto, por iniciativa del general Álvaro Obregón, en 1928 es suprimido el régimen municipal de la ciudad de México y con él la ciudadanía⁵ de su población para elegir a sus representantes.

La reforma iniciada por Obregón, convertía a la ciudad de México en una dependencia administrativa -cuyo objetivo no podía ser de otro tipo

⁴ A este respecto, Contreras Bustamante, argumenta que el congreso constituyente de 1917 no consideró la posibilidad de restituir la condición de entidad federativa a la Ciudad de México por la desconfianza que existía hacia su población, por tratarse de la más informada del país, sin embargo, atendiendo a la posición más democrática del Congreso, se mantenía el reconocimiento a los ayuntamientos electos popularmente en la capital y a la posibilidad de que la Ciudad de México pudiera constituirse en otro estado. Cfr. Raúl Contreras: *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 172.

⁵ Entiéndase por ciudadanía al conjunto de derechos y deberes políticos de los habitantes de una entidad o colectividad. Véase, *Enciclopedia Multimedia Salvat '99*, Salvat Editores S.A.

sino político-, que representaba el impulso de un esquema de organización y planeación centralizada que después de casi siete décadas de vigencia, mantiene actualmente diversos resabios.⁶

Jorge Carpizo refiere que una de las causas fundamentales del influjo del Presidencialismo fue el “gobierno directo de la región más importante [...] del país, como lo es el Distrito Federal”.⁷

Con la llamada Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales,⁸ toda posibilidad jurídica de considerar al Distrito Federal como entidad quedó abolida, pues el Presidente de la República ejercería el gobierno de la capital a través del Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones quedaron a cargo del titular del Departamento, Delegados, Subdelegados y demás funcionarios que determinará la Ley, quienes podían ser nombrados y removidos con amplia discrecionalidad.

Por su parte, durante el periodo ordinario del Congreso de la Unión, se promulgó el 31 de diciembre de 1941, la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, que intentando ser más explícita en sus disposiciones, precisaba que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente quien lo “ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito”,⁹ y no por medio del Departamento, como lo disponía la Ley de 1928.

Asimismo, el nombre de Departamento Central quedaba suprimido, al restituirse el de ciudad de México para la demarcación territorial sede de los poderes federales.¹⁰

En virtud de estas disposiciones –reglamentarias del artículo 73, fracción VI de la Constitución-, los ciudadanos del Distrito Federal vieron impedido su derecho político de integrar un gobierno legítimo, emanado de la voluntad popular. Fue con la reforma de 1977, cuando el mismo

⁶ El carácter administrativo del Distrito Federal no sólo generó la cesación de la elección de ayuntamientos; sino también, representó desde el punto de vista de la cultura política, un retroceso que en el marco del proceso democratizador, resulta complicado superar dada la heterogeneidad de su población y la dificultad para proyectar *consensus* que reflejen el interés general.

⁷ Jorge Carpizo: *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1993. p. 221.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928.

⁹ Artículo 5º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1941.

¹⁰ Su superficie quedaba integrada por doce delegaciones, a través de las cuales desarrollaba su acción gubernamental centrándola en los siguientes rubros: administrativo, político y gubernativo, de policía y tránsito, hacienda, servicios públicos y acción cívica social; mismos que con la reforma de 1970, serían redefinidos en función de la competencia y estructura que adquiriría el Distrito Federal al dividirse en 16 delegaciones. Cfr.: *Renovación política*, FCE, México, 1988. p. 92-93.

ordenamiento constitucional que daba origen a la estructura administrativa de la ciudad –artículo 73 constitucional- establecía por primera vez, dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, aunque éstas nunca fueron reglamentadas, ni llevadas a la práctica.

La idea de democracia participativa comenzaba a ser reconocida para el Distrito Federal. Con la reforma política de ese año, se abrió la puerta a una nueva dinámica que fomentó la representación social por vía del sistema de partidos.¹¹ Sin embargo, sus virtudes no podían ser reflejadas inmediatamente en una realidad, en la cual el Estado representaba estrictamente el mando de la autoridad en la capital, no así del poder legítimo sustentado en el voto ciudadano.

Fue ante los embates producidos por los sismos de 1985, cuando las instituciones políticas y gubernamentales vieron rebasada su capacidad de respuesta por el enorme caudal de demandas ciudadanas, así como por la notoria participación de los habitantes de la ciudad de México a través de organizaciones civiles no institucionalizadas al gobierno ni al partido oficial; incidiendo entre otras cosas, en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) de 1987.¹²

Aún cuando las facultades de la Asamblea de Representantes, en su origen quedaron limitadas a la gestión y expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; su sola presencia transformó la política local, estrechando en el mejor de los casos el contacto entre los ciudadanos de la capital y su representación en la Cámara de Diputados, así como la canalización de las preocupaciones básicas de la gente en la actividad política partidaria.

Si bien, su creación obedeció más al interés de diseñar mecanismos de participación ciudadana, que al de representación social, debe reconocerse su importancia para la construcción de una legislación propia del Distrito Federal y el impulso de la ruta de democratización de la vida política capitalina.

¹¹ Pedro Moctezuma: *Despertares. Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*, Universidad Iberoamericana-UAM, México, 1999. p. 77

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987. En el decreto se indica que la Asamblea está integrada por 40 representantes electos según el principio mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional votados mediante lista en una sola circunscripción plurinominal.

3. La construcción de un gobierno propio: Paradoja de la democracia

En el marco de la reforma de 1993, las modificaciones asentadas en el artículo 122 constitucional, dispusieron notables avances en el régimen interno del Distrito Federal, reconociendo la capacidad de autogobierno y gestión en los órganos locales.

La Asamblea, asumiendo la función de órgano legislativo del Distrito Federal, fue dotada de mayores facultades. Entre sus atribuciones estaban: expedir su propia ley orgánica, examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública, y expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia y contencioso administrativo, así como legislar para el ámbito local sobre diversas materias previstas por la propia Constitución y el Estatuto de Gobierno.¹³

Con la reforma al artículo 122, el tema del Distrito Federal pasó a ser actualizado en casi todo el texto constitucional. No obstante los avances logrados, se mantuvo como candado la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias que no estuviesen expresamente conferidas a la ARDF, así como expedir el Estatuto de Gobierno, primer instrumento jurídico para la organización del gobierno de la ciudad.

Dada la importancia de la capital como bastión político de las fuerzas opositoras; en lo relativo a la titularidad del ejecutivo local, la reforma únicamente consideró la elección indirecta del jefe de gobierno por parte del Presidente de la República, figura que después de tres años sería reformada, aún cuando la mayoría de los ciudadanos que participaron en el plebiscito de 1993 demandó su elección directa para ese año.¹⁴

Los habitantes de la capital sólo pudieron elegir por medio del voto directo a los Consejos Ciudadanos de 1995, como órganos de participación ciudadana encargados de la canalización de demandas y solución de problemas de la comunidad, según lo dispuesto por la Ley de la materia. Así, la ciudadanización aún no era concebida para otro tipo de procesos

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993.

¹⁴ Cfr. Alicia Ziccardi: "Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes", en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, p. 68.

electivos, haciendo más notable el desfase existente entre la forma de gobierno de la capital y el grado de politización de sus habitantes.¹⁵

La reforma constitucional de 1996, implicó nuevos cambios en el proceso de transformación institucional. A partir de ese año los miembros de la Asamblea fueron llamados diputados, sin que dicho órgano de gobierno fuese considerado como congreso local, dado la existencia de facultades legislativas reservadas al Congreso Federal.¹⁶

En este aspecto, la llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), pudo contar entre sus atribuciones con la relativa al nombramiento del sustituto del jefe de gobierno, en caso de falta absoluta, y la de legislar en materia electoral para el ámbito local; es decir, generar el marco normativo que sustituiría al libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Cabe destacar, que desde 1928 y hasta la reforma de 1996, los ciudadanos del Distrito Federal no habían podido elegir a las autoridades locales. En tal virtud, uno de los grandes aportes de la reforma de ese año fue la elección, a partir de 1997, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del voto universal, libre, directo y secreto. Por lo que hace a los titulares de los órganos políticos de las demarcaciones territoriales (delegaciones), el artículo 122 constitucional dispuso su elección por medio del voto ciudadano a partir del año 2000.¹⁷

Bajo este contexto, la aprobación del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), como organismo autónomo, independiente, imparcial y profesional, encargado de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana,¹⁸ fueron fundamentales para brindar certidumbre y transparencia al ejercicio democrático de los derechos políticos locales. La descentralización de la organización de los

¹⁵ Sin considerar el bajo grado de participación en las elecciones de los consejos ciudadanos de 1995, las elecciones federales de 1988 muestra un ejemplo claro de la enorme conciencia y participación ciudadana en torno a la problemática social, al haber otorgado al FDN el voto mayoritario en 36 distritos de los 40 en los que entonces se dividía la votación del Distrito Federal; no obstante, a que la facultad de designar al regente y a sus delegados la gano el PRI en su posición de titular del ejecutivo federal. Véase Martha Pérez Bejarano: "¿Cuál participación ciudadana?", en Cuauhtémoc Cárdenas (coord.): *Voces del Distrito Federal*, Océano, México, 1997. p. 48.

¹⁶ Cfr. Javier Santiago: "Acuerdo político y reforma constitucional en 1996", en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE / UAM-I, México, 1999.p. 32.

¹⁷ Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La Reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997. p.217-219.

¹⁸ Artículo 52, *Código Electoral del Distrito Federal*, Primera Edición 1999.

procesos electorales, permitió “poner a tiempo el reloj democrático de la capital con los del resto del país”.¹⁹

La reforma política de 1996 produjo pasos importantes en el proceso de democratización política, y en la actualización de instrumentos políticos y normativos propios, mismos que se vieron reflejados con la alternancia en el control del ejecutivo local, así como con el pluralismo político en la composición de la ALDF y en la designación de los jefes delegacionales durante las elecciones del año 2000.

Sin embargo, todavía nos encontramos en la antesala de la consolidación democrática en México, buscando ante una nueva reforma política caminar en las tareas pendientes con el consenso de todos los actores políticos y ciudadanos.

Construir una legislación electoral propia en la que sean reconocidas figuras de organización política ciudadana como las Agrupaciones Políticas Locales, así como la participación de partidos políticos nacionales en procesos electorales locales, con reglas claras e innovadoras en algunos casos, abonan el camino de la democracia electoral; pero la democracia como un proceso inacabado, exige además de la consolidación de las instituciones del Estado y el reconocimiento pleno a la autonomía, una redistribución de competencias entre los órganos de gobierno que contribuya a la cooperación y coordinación intergubernamental, a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, garantizando la estabilidad y gobernabilidad política de esta ciudad.

4. El futuro inmediato de la reforma en marcha

Siendo los partidos políticos los protagonistas tanto del proceso de cambio iniciado con las sucesivas reformas de los años setenta, como del debate actual sobre la reforma política del Distrito Federal, se sitúan ante dos órdenes que por antonomasia distinguen el quehacer político; de una parte, la búsqueda y permanencia en el ejercicio del poder y; de otra, la impugnación de los actuales Estados democráticos sobre el compromiso del *hacer* en defensa y reconocimiento de los derechos ciudadanos, y de la autonomía del gobierno en el servicio público.

¹⁹ Carlos Martínez Assad: *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, 1996. p.217.

En este sentido, debemos detenernos a reflexionar en torno a las asignaturas que integran el Proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 2001, respecto a la reforma política del Distrito Federal, pues evidentemente, constituyen un paso más en el desarrollo social e institucional de la ciudad, preservando su condición de sede de los poderes federales.

Desde el punto de vista particular, las modificaciones constitucionales actualmente sometidas a la aprobación del Senado de la República, representan un avance político no sólo por su contenido, sino por el significado que tiene el hecho de que la propuesta sea resultado del consenso de las fuerzas políticas de la ciudad de México.

Sin embargo, es importante, señalar que la definición del contenido de una reforma para el Distrito Federal requiere del consenso de otras fuerzas político-sociales de carácter nacional, dado que hoy la pluralidad no se refleja sólo en el sistema de partidos, sino también en la amplia diversidad actuante en el interior de los propios partidos y en la sociedad en su conjunto. Esta nueva realidad hace mucho más compleja cualquier reforma en el Distrito Federal.

De ahí que el desarrollo de diversos acontecimientos, mesas de análisis, foros y mecanismos para la formulación de propuestas, sea fundamental. Por su parte, el Instituto Electoral del Distrito Federal organizó el “Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal” como un escenario propicio para la expresión y canalización de inquietudes; así como para el análisis y discusión de ideas, tanto de los actores políticos como de especialistas y ciudadanos, con el propósito de contribuir a la formación de consensos básicos que facilitarían el impulso de nuevas formas de convivencia social y política en la ciudad.²⁰

Debe recordarse que el debate de los años posteriores a la reforma de 1988, se centró en el reconocimiento de derechos políticos ciudadanos; pero su bifurcación con la realidad lo encaminó hasta la adopción de posiciones polarizadas en torno a la creación o no del estado treinta y dos, como forma de organización política.

Aunque pareciera que dicha discusión ha sido superada en la escena partidaria, es necesario analizar el desarrollo y la concreción de acuerdos dentro de los espacios que integran el proceso legislativo puesto que de ellos dependerá el rumbo que adquiera la actividad política capitalina.

²⁰ Véase *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª. ed., México, 2001.

Por el momento, a toda proporción guardada, podemos afirmar que la propuesta de reforma emitida en primera instancia por la ALDF, y posteriormente por la cámara baja del Congreso, por si misma denota sus propias limitaciones, desde la perspectiva del establecimiento de un consenso más amplio.

Si bien, “el principal aspecto que debe abordar una nueva reforma es la creación de un gobierno local plenamente autónomo sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente”,²¹ la propuesta de creación de un Estatuto Constitucional del Distrito Federal²² más allá de promover la soberanía de la entidad, ha establecido un punto de debate político complejo. Por un lado, se argumenta que la expedición de este ordenamiento contribuye al fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal; y por otro, que si la ciudad de México se continúa considerando un territorio federal debería ser el Congreso de la Unión quien lo expida. Ambas posiciones esgrimen sus razones que no son desdeñables. Encontrar una salida constitucional no será sencillo, pues sería necesaria una reforma mucho más profunda que la planteada.

Uno de los retos de la actual reforma es redefinir el destino jurídico-político de la entidad capital dentro del marco del pacto federal. En el caso de la propuesta de modificación al artículo 122 constitucional, indica que “el Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezca esta Constitución y el Estatuto Constitucional ...”,²³ y al mismo tiempo dispone que su gobierno estará a cargo de los órganos de carácter local, con la participación de los poderes federales. La dificultad de avanzar en el reconocimiento de una mayor eficacia y eficiencia gubernamental que garantice un buen nivel de vida para los habitantes de la ciudad, radica en integrar una propuesta que además de considerar al Distrito Federal como sede de los poderes de la unión, permita fortalecer los ámbitos de gobierno local, particularmente el ámbito delegacional.

Por su parte, la modificación propuesta a la fracción VIII del artículo 73 constitucional, suprime la facultad del Congreso de aprobar anualmente los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, podría significar un

²¹ Alicia Ziccardi: “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001. p. 74.

²² Corresponde al nuevo marco normativo propuesto para el Distrito Federal, que habría de sustituir al actual Estatuto de Gobierno, en caso, de aprobarse las reformas constitucionales.

²³ Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, núm. 36 del 15 de diciembre de 2001.

mayor reconocimiento a la autonomía financiera de la ciudad, al delegar en los órganos locales la responsabilidad de discutir los mecanismos, topes y condiciones de endeudamiento; no obstante, que el Distrito Federal mantiene su estatus de territorio federal.

En relación con el artículo 76, fracción XI de la Constitución, su modificación representaría la actualización de las atribuciones del Senado a las condiciones político-electorales del Distrito Federal. Al Senado de la República le está reservada la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno a propuesta de una terna del Presidente de la República, y removerlo por actos u omisiones que afecten las relaciones con los poderes federales o el orden público; pero la facultad de remoción sólo podrá ser ejercida por las dos terceras partes de los miembros presentes; se precisa, además que esta es una facultad exclusiva del Senado y no de la Comisión Permanente. Con dicha modificación se da congruencia a la atribución otorgada a la ALDF durante la reforma de 1996, de designar al Jefe de Gobierno sustituto o interino por falta absoluta del titular, es decir, por cualquier otra causa que no sea la remoción. Una modificación sustancial, se refiere a la inversión del sistema de competencias, de acuerdo con lo cual las facultades residuales quedan reservadas a la Asamblea.

Uno de los aspectos inéditos de la reforma, que constituye un paso más en la búsqueda del reconocimiento de la soberanía de la ciudad de México, corresponde sin duda al derecho otorgado por el mismo ordenamiento, al órgano legislativo local para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, así como para participar en el llamado Constituyente Permanente, en los mismos términos que el resto de las legislaturas de los estados.

Por otro lado, el reconocimiento de las delegaciones políticas como órganos de gobierno del Distrito Federal, permite profundizar en la búsqueda de la autonomía plena para el ejercicio del gobierno (como el ámbito más cercano a la ciudadanía). Sin embargo, su carácter de unidades político administrativas limita las acciones que éstas pueden emprender para la solución de asuntos o materias de su competencia, sobre todo porque siguen manteniendo una relación de coordinación (jerarquizada) y de dependencia con los órganos de la administración pública del Distrito Federal, lo cual le deja un margen de acción operativa limitado.

En lo relativo a la propuesta de modificación a las fracciones XII y XIV de artículo 122 Constitucional de la iniciativa de reforma puesta a la consideración de la Cámara Revisora, se distinguen dos aspectos que es pertinente analizar; el primero, se refiere al tratamiento diferenciado entre

Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el segundo, tiene que ver con el asunto de la firma de convenios del Instituto Electoral del Distrito Federal con su homólogo federal.

La propuesta de redacción al artículo 122 constitucional, apartado C, fracción XII, expresa en forma casi lacónica todo lo relativo al Instituto Electoral del Distrito Federal, en tanto que en la fracción XIV, regula de manera detallada al Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuando se trata de dos órganos semejantes y del mismo rango institucional.

Por otra parte, al final del primer párrafo de la fracción XII es insertada la expresión "...para lo que lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral", lo que desde el punto de vista de la técnica legislativa, rompe con el carácter general que tienen y deben tener las disposiciones constitucionales. En efecto, el texto constitucional contiene normas de carácter orgánico, que sientan las bases constitutivas de las instituciones y remite a la ley secundaria las disposiciones más específicas, de manera que, incorporar un aspecto tan específico como la suscripción -obligada o no- de convenios en el texto constitucional, incurriría en un error técnico, que en todo caso podría ser materia de la legislación secundaria.²⁴

A pesar de los cambios propuestos, continúan existiendo diversos temas que habiendo quedado fuera de la agenda de reforma política, son de suma importancia en el complejo proceso de consolidación democrática de la capital:

1. La seguridad pública, planteada como una responsabilidad compartida entre los ámbitos de gobierno federal y local que atienda por una parte, las necesidades sociales y la comisión de delitos dentro del territorio local, sean del orden común o del orden federal; y de otra, como una relación de coordinación y cooperación intergubernamental que en el actual contexto de cambio político sería adecuada dando preeminencia al Ejecutivo Federal en el mando de la fuerza pública, en términos de lo que establece el artículo 115, fracción VII constitucional, además que tal disposición tiene un sentido desde la perspectiva de la seguridad nacional.

²⁴ Intervención del Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, Javier Santiago Castillo, en la reunión de trabajo de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República.

2. El respeto y fortalecimiento de los órganos autónomos, como pilares del desarrollo institucional que soporta la democracia republicana y el acceso pacífico al ejercicio del poder, más aún cuando el Distrito Federal se ha distinguido como una entidad a la vanguardia en el desarrollo de organismos autónomos que cumplen funciones específicas que el Estado ha depositado en ellos, mismas que se hacen tangibles con estructuras tales como: la del Instituto Electoral del Distrito Federal, del Tribunal Electoral del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos, además de otros órganos como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta de Conciliación y Arbitraje, dotados de plena jurisdicción e independencia en su ámbito de competencia, indispensables en la consolidación del Estado de Derecho.
3. En el reconocimiento de las capacidades institucionales del gobierno central del Distrito Federal, y en particular, de las delegaciones políticas, a fin de que exista una relación práctica más fluida que de respuesta a las demandas ciudadanas básicas. Hay quienes opinan que debe establecerse un cuerpo colegiado que además de reflejar la pluralidad de la población de cada demarcación, se encargue de vigilar a manera de pesos y contrapesos, la acción del delegado político.
4. El relativo al establecimiento de una coordinación metropolitana que garantice la flexibilidad y apertura gubernamentales, para generar vínculos horizontales y verticales de cooperación y coordinación entre las distintas instancias de gobierno, en la atención de asuntos comunes, dado que “el territorio de la ciudad de México se extiende principalmente sobre el conjunto de municipios del Estado de México...formándose una aglomeración que[...], posee las características de una megalópolis”.²⁵ Las relaciones intergubernamentales entre el Distrito Federal, los gobiernos estatales, y el propio gobierno federal, sin olvidar el ámbito municipal, requieren de un mayor reconocimiento de la diversidad y del aparejado fortalecimiento de la autonomía, a fin de implantar nuevas figuras que garanticen una eficaz prestación de servicios públicos en el territorio metropolitano.

²⁵ Alicia Ziccardi: “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001. p. 79.

5. Un asunto más, que sin duda denota gran importancia, es el reconocimiento de partidos políticos locales que den cause institucional a los diversos modos de participación política ciudadana, a fin de hacer congruente el contenido de la ley con las actuales formas de organización política. El registro de partidos políticos locales, además de ser ya un derecho extendido en todas las entidades de la República, excepto Aguascalientes, hoy es también una demanda de la pluralidad social y cultural de los habitantes del Distrito Federal. Sólo basta tener presentes los resultados del proceso electoral del 2 de julio de 2000, para recordar que en el ámbito local, hubo al menos un Partido Político, Democracia Social, que obtuvo el 4.8% de la votación total emitida durante la elección de Diputados a la ALDF por el principio de representación proporcional logrando la asignación de 3 diputados.²⁶ Esto aún después de que le fuera retirado su registro como partido político nacional, por no haber alcanzado el umbral mínimo del 2% de la votación federal.²⁷

Conclusiones

Estando actualmente en manos del Senado de la República, órgano depositario por excelencia de la soberanía de las entidades federativas, el rumbo y destino de la nueva reforma política de la Capital; debe procurarse cualquiera que sea su resultado, la orientación del proceso hacia el predominio de las visiones sociales que contemplan la diversidad de la ciudad, sobre las partidarias, atendiendo al diseño federalista que habrá de darle un mayor reconocimiento al Distrito Federal como entidad propia en lo jurídico y lo político, con órganos de gobierno plenos, instituciones públicas autónomas y derechos políticos para sus habitantes.

Si bien, el Distrito Federal constituye una entidad distinta a aquellas que integran la federación, puesto que no comparte la misma naturaleza ni la forma de organización de su régimen interior, también es innegable,

²⁶ *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*: Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª. ed., México, 2001. pp. 194-201.

²⁷ En sesión de fecha 30 de agosto de 2000, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, dictaminó la pérdida de registro como partidos políticos a los otrora Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Democracia Social, Partido Político Nacional y Partido de Centro Democrático, de los cuales, los dos primeros lograron tener representación en el órgano legislativo del Distrito Federal.

que ha avanzado en el equilibrio de fuerzas políticas que hacen sustentable el desarrollo democrático. Sin embargo, constitucionalmente su naturaleza jurídica debe ser redimensionada a fin de que, no sólo sea reconocido como sede de los poderes de la federación, sino también como una entidad con gobierno local propio.

Todavía es momento de redefinir la reforma política. Si aspiramos a lograr una ciudad con gobernabilidad democrática, debe tenerse presente que la autonomía local no debilita el orden federal, al contrario lo fortalezca y legitime, con la existencia de dos órdenes de gobierno, cada uno vinculado directamente a los ciudadanos.

Siendo sólo algunos de los temas cuya discusión es esencial en el proceso de cambio actual, es pertinente reconocer que históricamente, durante los periodos de transición, las tensiones sociales y políticas generan movimientos en los diversos ámbitos del Estado. La reforma en marcha y sus alcances únicamente podrán valorarse a partir de la fortaleza que se imprima en los procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental y política en aquellas áreas de responsabilidad compartida o de inevitable traslapamiento entre el orden local y el federal. De la voluntad de los actores políticos y de la participación de cuantos conviven en esta ciudad, dependerá el éxito de este inacabado proceso.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

Carrasco, Pedro, *Estructura político- territorial del imperio tenochca. La triple alianza de Tenochtitlan, Tetzco y Tlacopan*, México, El Colegio de México-FCE, 1996.

Contreras, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001.

Enciclopedia Multimedia Salvat '99, Editores S.A.

Pérez, Bejarano, Martha, *¿Cuál participación ciudadana?*, en Cuauhtémoc Cárdenas (coord.), *Voces del Distrito Federal*, Océano, México, 1997.

Santiago, Javier, *Acuerdo político y reforma constitucional en 1996*, en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE / UAM-I, México, 1999

Serrano, Osiel, *La reforma política del Distrito Federal*, CENAM -PyV, México, 2001.

Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, 1996.

Moctezuma, Pedro, *Despertares, Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*, Universidad Iberoamericana-UAM, México, 1999.

Ziccardi, Alicia, *Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes*, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª. Ed., México, 2001.

Memoria general del proceso electoral local ordinario 2000, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1a. Ed., México, 2001.

Código Electoral del Distrito Federal, Primera Edición 1999.

Diario Oficial de la Federación, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1941.

Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993.

Dictamen del 30 de agosto de 2000, Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 36, 15 de diciembre de 2001.

Renovación política, FCE, México, 1988.



El Federalismo
Electoral Mexicano en
el Siglo XXI.
Una Propuesta de
Rediseño



El Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI. Una Propuesta de Rediseño

Javier Santiago Castillo*

Al inicio del nuevo milenio, el mundo asiste a una época de transformación diversa y compleja. Las nuevas realidades en los campos de la producción, la inversión y el comercio han generado una dinámica económica que, en mucho, escapa a los antiguos esquemas de gestión estatal. Por otra parte, las certezas heredadas de la Ilustración, tienden a ser puestas en duda. Muchos de los símbolos que obraban como puntos de orientación de la vida social hoy son observados con escepticismo por el pensamiento posmoderno. Así, los grandes referentes tienden a ser puestos en tela de juicio, ya sea que se trate de grandes utopías de organización social o de la noción de progresiones basada en la lógica lineal y en el supuesto de un tiempo también lineal, que presidía el razonamiento científico y que moldeó a la sociedad toda.

Sin embargo, el complejo futuro que tenemos ante nosotros no se disuelve en el caos. Si bien se ha erosionado nuestra confianza en la posibilidad de determinar a voluntad el rumbo de los acontecimientos, tampoco somos víctimas de un destino incógnito. Así que para “caminar entre las espesuras de los días futuros”, a que aludía Octavio Paz, seguimos y seguiremos requiriendo de ideas nutrientes, que no por antiguas han perdido vigencia.

Una de esas ideas, que con mayor fuerza y permanencia contribuyeron a moldear la Nación, es el federalismo. A lo largo de la historia de México, ha sido, simultáneamente, proyecto político, modelo de gobierno y

* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

estructura institucional.¹ Un hecho que llama la atención es la presencia constante del pensamiento federalista en el desarrollo político de México, no obstante que en numerosos episodios de la historia se producían, de hecho y de Derecho, prácticas políticas de carácter centralista. Es por ello que puede afirmarse que, en México, la instauración de un federalismo auténtico ha sido un hecho político discontinuo y, sobre todo, una aspiración.

De ahí que resulte pertinente pasar sucinta revista a la manera como se ha instaurado el federalismo en nuestro país y a la capacidad del modelo federalista para responder a los desafíos que presentan las nuevas realidades políticas, económicas y sociales. Con mayor precisión, en este trabajo aludimos al sistema político federal, entendido éste como la coexistencia de dos órdenes en un esquema institucional y legal que “mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional de las unidades constituyentes”.² Toda vez que el sistema político federal expresa, en esencia, un mecanismo de distribución de competencias, una de sus dimensiones más relevantes está referida al modo como se procede a la renovación de los órganos de gobierno.

De manera que reflexionar en torno al federalismo implica, también, preguntarse por las expresiones de la distribución de competencias en el ámbito electoral. Así, el problema de la institucionalidad electoral se encuentra en el centro mismo del debate federalista y de todo proyecto orientado al enriquecimiento de este modelo de organización política. A ese tema están dedicadas las reflexiones siguientes.

El federalismo electoral mexicano en perspectiva histórica

La Constitución de 1824, disponía la adopción del sistema federal como forma de organización política de la naciente república surgida del movimiento de independencia. Posteriormente, la Constitución de 1857

¹ “...es muy importante considerar al federalismo como una idea política, más que como una estructura orgánica particular o forma de gobierno o un producto de un pacto constitucional... Ver, “El federalismo en México: elemento fundamental de la reforma del Estado”. <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comff/camamun4.htm>.

² Daniel Elazar: *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, Cit. pos. Ronald Watts: “Modelos de Reparto Federal”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Núm. 167, marzo 2001, p.18.

ratificaría que era “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³

No obstante las proclamas federalistas, a lo largo del siglo XIX se produjo un largo debate, incluso armado, respecto del tipo de régimen que habría de adoptar el naciente país. Derivado del efímero Imperio de Iturbide de 1821 y de la inconformidad social propiciada por la disolución del primer Congreso Constituyente por el emperador, sería expedido el Plan de Casa Mata que reconocía la existencia de varias provincias que, al momento de su adhesión a él, declaraban su independencia respecto del gobierno central, asumiendo el control político de sus asuntos internos.

Ante esta situación, el debate del Congreso Constituyente encargado de elaborar la primera Constitución, se centró en la deliberación sobre cuál sería su función fundamental: convocar a nuevas elecciones para diputados de las provincias o definir la forma jurídica y política que habría de adoptar el país. Sin embargo, la personalidad jurídica de las provincias, como entidades libres y soberanas de facto habían definido la adopción del régimen federal, aún antes de promulgarse el acta constitutiva de 1824 y de erigirse nuestro país como una República.⁴

Congruente con la transformación de las otras provincias en estados libres y soberanos, que se había producido en los hechos, la Constitución de 1824 adoptó el federalismo como forma de organización política. Considerando primigenia la existencia de las entidades federativas, disponía que los procesos electorales, independientemente de su carácter local o federal, se regirían por las leyes electorales de cada uno de los estados, y encomendaba a los ayuntamientos la organización de los comicios.

Empero, las tendencias centralistas heredadas de la colonia estaban aún lejos de diluirse. En 1836 y posteriormente en 1842, ante las presiones de los grupos conservadores, fueron decretadas modificaciones sustanciales a la Constitución, adoptándose el régimen centralista.

³ Enrique Lombera Pallares: *Constitución Política de 1857, Constituciones de los Estados*, art. 40, Impresora Leo, S.A., México 1884.

⁴ *Cfr.* Nettie Lee Benson: *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México–UNAM, 1994, p. 53.

Las cambiantes condiciones del país impidieron el refrendo de la organización federal adoptada en 1824. No sería sino hasta 1847 con la adopción de la llamada Acta de Reformas y con la proclamación del Plan de Ayutla en 1854, que se daría paso a la promulgación de la Constitución Política de 1857.

En materia electoral, la Constitución de 1857 ratificó a los ayuntamientos como instancia organizadora de los procesos electorales locales y federales, como ya se establecía en la Constitución de 1824. A diferencia de ésta, sin embargo, dispuso la existencia de un marco legal propio para la celebración de las elecciones federales, en tanto que los comicios locales serían regulados por la ley electoral que promulgara cada estado de la federación.

Posteriormente, el porfiriato habría de significarse por un progresismo autoritario, alejado de la corriente liberal de la Reforma. Para 1888, Díaz se había convertido en el indiscutido árbitro de una nación que reclutaba a sus funcionarios gubernamentales de manera plutocrática. Desde la presidencia de la República se seleccionaba los candidatos oficiales y por intermedio de elecciones fraudulentas se mantenía el orden.⁵

Sin embargo, no todo en el porfiriato era verticalismo y centralismo. La función arbitral ejercida por Díaz, implicaba un delicado mecanismo de equilibrios entre las entidades y la federación, al igual que entre los actores políticos locales y de éstos con los federales. La tendencia centralizadora que caracterizó todo ese periodo de la historia nacional, no tenía sin embargo una traducción directa en el ámbito electoral. Tal y como lo establecía la Constitución de 1857, durante toda esa etapa los ayuntamientos conservaron su facultad para organizar las elecciones, tanto de carácter federal como local.

Si bien la calidad de los procesos electorales dejaba mucho que desear por el limitado desarrollo de la cultura política, la debilidad orgánica de las oposiciones y la persecución de que éstas eran objeto, el hecho es que, por lo menos en la Ley y en la dinámica organizativa, los procesos electorales del porfiriato conservaron características federalistas.

Con posterioridad a la etapa revolucionaria, y no obstante la convicción de estructurar una verdadera sociedad con rango de nación, sustentada en el régimen federal, las condiciones sociales y de manera particular el establecimiento de un sistema de partido hegemónico, redujeron progresivamente el ámbito de competencia de los estados en el ámbito electoral, constituyéndose el ejecutivo federal en el principal eje de

⁵ John Womack: *Zapata y la Revolución Mexicana*, Siglo XXI, México, 1979, p.10.

articulación y coordinación de las organizaciones sociales y políticas y, obviamente, de las decisiones políticas fundamentales de la Nación.

En su redacción original, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, ratificó las disposiciones en materia electoral del texto constitucional de 1857. De manera que los comicios federales y locales se regían cada uno por una ley particular, y su organización correspondía a los ayuntamientos. Esto último habría de modificarse al paso de los años.

El Estado mexicano posrevolucionario se constituyó –no es exagerado decirlo–, a partir de una lógica de control de las estructuras del poder. El Estado de Ejecutivo fuerte consolidado en el siglo XX pero que en mucho debía al porfiriato, implicó el arbitraje del titular del poder ejecutivo federal en los aspectos cruciales de la vida nacional, a lo que no escapaba la organización de los procesos electorales.

Ante la débil división de poderes y al no contar con un sólido sistema de partidos, “la falta de contrapesos y competitividad provocaron que el sistema mexicano de poder se desarrollara no de manera horizontal, sino girando en su propio eje”.⁶ Ese eje no era otro que el poder ejecutivo, tanto local como federal, particularmente este último que, desde el periodo de gobierno del General Lázaro Cárdenas, registró una marcada acumulación del poder, tanto en términos materiales como políticos.

La expresión orgánica del largo proceso de centralización de la competencia política fue la integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, creada al amparo de la Ley Electoral promulgada en 1946. De ese modo, la organización de las elecciones, que en las etapas históricas precedentes correspondía a los ayuntamientos, pasó a ser función del Poder Ejecutivo, pues era el Secretario de Gobernación quien presidía y determinaba las decisiones de la Comisión Federal y, obviamente, de su estructura operativa, distribuida en el territorio nacional. Esta misma lógica de predominio del ejecutivo en la integración de dicha comisión se reprodujo paulatinamente en el ámbito local.

El control casi absoluto del ejecutivo, local o federal, en la integración de las autoridades electorales se mantuvo vigente hasta los años ochenta, limitando su funcionamiento como un verdadero sistema colegiado de pesos y contrapesos, al tiempo que se ratificaba la pérdida de injerencia de los ámbitos locales en la organización de los procesos electivos de diputados federales y senadores.

⁶ Ricardo Uvalle Berrones: “Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, Núm. 100, INAP, México, 1999, p.96

La reforma constitucional de 1977, reconoció por primera vez a los partidos políticos como entidades de interés público. La expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), marcaría el inicio de liberalización del sistema político en México y la tendencia a la homologación de las legislaciones estatales con la federal, en esa materia.

Por otra parte, con la reforma del Estado impulsada en los años noventa, el proceso de democratización, que para entonces ya era visible en el nivel local, comienza a introducir cambios en la vida institucional. Surgirían así los organismos electorales autónomos, revirtiendo la inercia centralizadora de facto que había caracterizado al llamado federalismo mexicano del siglo XX.

Así, el federalismo proclamado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y que quedaba negado en los hechos por las prácticas políticas de carácter centralista, tendió a transformarse en las postrimerías del siglo XX. La consolidación de un auténtico sistema de partidos políticos y la creación de organismos electorales autónomos en las diversas entidades y en el nivel federal, tendieron a la superación del centralismo fáctico, que ponía en cuestión el carácter efectivamente federal de nuestro sistema político.

Esos dos factores y la tendencia a la homologación de las legislaciones electorales de los estados y la federal, dieron curso a la transformación del panorama electoral del país en un sentido federalista, en los aspectos legal y organizacional.

La reinención del federalismo

Hoy en día, alrededor de 24 países han adoptado formalmente el federalismo. Muchos más presentan estructuras que corresponden a ese modelo, aún cuando no aludan al término.⁷ Con base en ello, Daniel Elazar, sostiene la existencia de una corriente de cambio de modelo que llevaría de un mundo constituido por Estados-Nación hacia un mundo de soberanías estatales disminuidas, pero muy abundante en relaciones interestatales de carácter constitucionalmente federal.⁸

⁷ Véase Ronald Watts: "Introducción: el federalismo", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo 2001, p.2.

⁸ Daniel Elazar: "From statism to federalism: a paradigm shift", en *International Political Science Review*, núm. 17 (4), 1996, pp. 417-429.

¿Querría esto decir que el federalismo es la forma política más adecuada para organizar un mundo en acelerada transformación? Para numerosos autores la respuesta es afirmativa, pues contrariamente a lo que pudiera pensarse no estamos en presencia de una centralización omnímoda, sino de un fenómeno más complejo. Una de las consecuencias insólitas del proceso de globalización en curso, es que las comunidades locales, lejos de disolverse, tienden a revalorarse y a establecer vínculos de alcance global que no necesariamente están mediados por el estado nacional. Ciudades internacionales las denomina Kantor, o expresiones del más amplio fenómeno de “glocalización”, según Courchene.⁹

Como quiera que sea, el hecho es que las circunstancias actuales han desarrollado la necesidad de conciliar, por un lado, la necesaria constitución de unidades políticas con el tamaño necesario para contender con los vastos desafíos económicos y tecnológicos, y por el otro, el reconocimiento de la mayor identidad ciudadana con unidades políticas pequeñas y autónomas, más cercanas a sus intereses y necesidades.

Este hecho es bien expresado, para el caso mexicano, por Enrique Cabrero quien afirma que “en el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado sin gobiernos locales fuertes, autónomos y emprendedores...; tampoco parecería viable... sostener un sistema democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de cogestión de programas y políticas públicas. Es cada vez más aceptado que las nuevas formas de desarrollo económico y social, y los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales, el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y regional hacia el centro”.¹⁰

Puede notarse que se trata de dos tendencias que parecieran divergentes. Sin embargo, la flexibilidad y capacidad de adaptación del modelo federal¹¹

⁹ Paul Kantor: *The dependent city revisited*, Westview Press, Denver, 1995. También Courchene, T., “Globalization: the regional/international interfase”, en *Canadian Journal of Regional Science*, núm. 18, 1995, pp. 1-20. El término “glocalización”, poco conocido en la terminología al uso sobre el estado del mundo, hace alusión al carácter estratégico que adquiere “lo local” o, si se prefiere, algunas localidades en la globalización. De suerte que ésta no resulta un proceso de mera disolución de identidades particulares, sino una reconstrucción siempre novedosa, siempre desafiante en términos políticos e intelectuales.

¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza: “*Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*”. CIDE, Documento de Internet.

¹¹ Sobre la diversidad de realidades que presenta la aplicación del federalismo, véase Watts, Ronald, *Comparing federal systems*: Queen’s Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 2ª ed. 1999.

permite ofrecer una solución, pues “el federalismo, al establecer un gobierno compartido para determinados fines comunes y permitir a la vez la acción autónoma de las unidades regionales en sus intereses concretos, hace posible conciliar estas tendencias aparentemente contradictorias”.¹²

Las últimas dos décadas del siglo XX fueron escenario de esfuerzos mexicanos notables por perfeccionar y poner al día el sistema federal. Las experiencias iniciales, se limitaban a impulsar la descentralización administrativa. Con ello, se intentaba revertir el incremento en la provisión de servicios directos del gobierno federal a las áreas locales, que había surgido por efecto de la centralización de facto registrada en los dos primeros tercios del siglo XX y que se había traducido en fuertes ineficiencias de la acción pública.

La insuficiencia de la descentralización –que en realidad significaba desconcentración–, puso de manifiesto la necesidad de acentuar la transferencia de recursos y decisiones desde el ámbito central hacia el local. Uno de los campos de aplicación de este proceso, fue la revisión paulatina del Pacto Federal en materia fiscal. Las acciones iniciales encomendaron a los Estados y municipios la recaudación de diversos impuestos y derechos, sin proveerles de la infraestructura correspondiente, lo que condujo a una disminución notable en la recaudación. Tras algunas acciones adicionales, que incluyeron nuevos mecanismos de distribución de las participaciones, se ha continuado en la búsqueda de medidas para que el fortalecimiento financiero de estados y municipios, sea acompañado por una mayor descentralización de responsabilidades y de la redefinición del ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno.

Así, en diversos foros se ha expresado la necesidad de proceder al perfeccionamiento del federalismo fiscal, dando prioridad a la acción de los gobiernos estatales y municipales, quienes están mejor dotados para conocer y enfrentar las expectativas y necesidades particulares de sus habitantes, y haciendo realidad la autonomía financiera y política de los estados y municipios.

Este paulatino perfeccionamiento del ámbito fiscal, es una condición necesaria pero no suficiente de la adaptación del federalismo mexicano a las nuevas circunstancias. Si se considera la tendencia de largo plazo a que “lo local” amplíe su influencia en la vida de los ciudadanos, no pueden pasarse por alto otras dimensiones de la vida social, pues ello podría “acabar con el atractivo normativo del federalismo como sistema de gobierno, la

¹² Ronald Watts, Introducción... *op. cit.*, p. 2.

legitimidad y la pertinencia de las instituciones federales y la eficacia pública federal”.¹³

Una de esas dimensiones cruciales, está referida precisamente a los mecanismos e instituciones mediante los cuales se lleva a cabo la transmisión pacífica y legal del poder.

La inacabada construcción del federalismo electoral

El intenso reformismo electoral, registrado entre 1977 y 1996, podría resumirse en el perfeccionamiento de dos campos: la ampliación y fortalecimiento del sistema de partidos políticos, y los avances en la transparencia, certeza y legalidad de los procesos electorales.

En el primer caso, el establecimiento de procedimientos para el registro de nuevos partidos políticos, ha permitido la expresión de propuestas políticas que anteriormente tenían prácticamente vedado el acceso a las contiendas electorales. Al mismo tiempo, se ha construido un sistema de financiamiento de las actividades políticas que otorga preeminencia al financiamiento público sobre el privado, y que ha sentado bases sólidas para la rendición de cuentas y la vigilancia sobre el origen y destino de los recursos de las asociaciones políticas. Con ello, se han logrado avances en la representatividad y fortalecimiento de las asociaciones políticas legalmente reconocidas. El sistema ha mostrado solidez suficiente para ofrecer opciones electorales estables, y permeabilidad para acoger las nuevas alternativas políticas.

Con respecto al segundo caso, se han instaurado procedimientos que tienden a hacer más equitativas las contiendas electorales. Mediante avances sucesivos, se ha integrado un padrón electoral actualizado y confiable, y se han diseñado procedimientos para la seguridad en el manejo de documentación y materiales electorales. Casi cada uno de los aspectos relativos al diseño, logística y organización de los procesos electorales se encuentran normados, se someten al escrutinio de los actores políticos y, en los aspectos más importantes, cuentan con dispositivos de seguridad. De ese modo, los procesos comiciales en México han tendido a desarrollarse en condiciones de normalidad democrática, dejando atrás la aguda conflictividad poselectoral de los años ochenta y noventa.

¹³ Roger Gibbins: “El gobierno local y los sistemas políticos federales”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo 2001, p.194.

Un factor central del mejoramiento en la calidad democrática de los procesos electorales de México es, sin duda, la nueva institucionalidad creada entre 1988 y 1996. En ese corto lapso, la organización de las elecciones pasó de una tarea realizada directamente por el gobierno a una función a cargo de una institución que, siendo parte del Estado, tiene un carácter autónomo y se encuentra integrada por ciudadanos apartidistas, lo que, entre otros atributos, la convierte en un órgano imparcial.

Contemporáneamente, en las entidades federativas se ha escenificado un proceso análogo de perfeccionamiento del marco legal electoral y de constitución de órganos autónomos y ciudadanizados, a cargo de la organización de los procesos electorales locales. Como es natural, este proceso ha registrado ritmos distintos en los diversos estados de la República. Hasta hace relativamente poco tiempo, no era inusual observar decisiones “del centro” que, por vías no formalizadas, se imponían en el ámbito de los estados, sin considerar la dinámica local y a despecho de su condición de “libres y soberanos”. No obstante, este estado de cosas ha tendido a cambiar con rapidez.

Al igual que ocurre en el ámbito nacional, en las entidades federativas los gobiernos estatales “...son organizaciones influidas por los procesos del cambio. Su desenvolvimiento se inscribe en la trayectoria de la sociedad y están regidos por factores que moldean su razón de ser y el cumplimiento de sus cometidos... Como organizaciones de poder,... toman conciencia de cuándo reformarse y cómo hacerlo. Es una toma de conciencia relacionada con su esencia, contenido y pervivencia”.¹⁴

El resultado ha sido la construcción de un entramado institucional que, en su diseño, reconoce la existencia de dos órdenes distintos pero armónicos de gobierno y establece ámbitos competenciales precisos, tanto a nivel local como federal.

Sin embargo, la larga etapa de centralismo fáctico en que ha vivido México se traduce en fuertes desequilibrios entre la esfera local y la federal, que también se expresan en el terreno electoral y, por supuesto, en el de las instituciones encargadas de la función estatal de organizar las elecciones. Así, la estructura, capacidad real de acción y fortaleza organizacional y sistémica de las instituciones electorales presenta un panorama sumamente diverso, si bien todas ellas tienden a la consolidación.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones: “Reforma del Estado, política públicas y gasto social”, en *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, UAEM-IAPEM, México 1997, p. 94.

Tales desequilibrios, particularmente en lo que se refiere al acceso a recursos económicos y tecnológicos, conducen a los organismos electorales estatales a requerir el apoyo del organismo federal para cumplir sus funciones con los requisitos necesarios de calidad técnica, particularmente en lo que concierne al padrón electoral. Ello ha sido posible debido a la claridad con que las legislaciones han definido los respectivos ámbitos de competencia. Puede decirse que, en esta materia y a pesar de los desequilibrios materiales, ha sido posible que se cumplan las “dos grandes características de los estados federales en contraste con los meramente descentralizados y regionales: a) la potestad de autoorganización de sus unidades políticas componentes y b) la posibilidad de participación directa en la elaboración de decisiones del estado en su conjunto”.¹⁵

De nueva cuenta, el federalismo proporciona una respuesta ante este tipo de asimetrías reales, que en otro momento sirvieron para justificar la invasión federal del ámbito competencial correspondiente a las entidades federativas. Dicha clave se encuentra en que, lejos de constituir compartimentos estancos y ante las exigencias cooperativas derivadas de un mundo cada vez más interconectado, el federalismo implica interdependencia e interpenetración.¹⁶ De manera que, en esta perspectiva, la federación puede apoyar los esfuerzos de las entidades, sin que ello se traduzca en subordinación y en cambio se tienda a una mayor eficacia y eficiencia en una función pública de naturaleza compartida.

Así las cosas, el rediseño del federalismo electoral, para adaptarlo a las nuevas condiciones de la democracia en México, tendría que estar basado en diversos principios federalistas: plena vigencia de dos órdenes de gobierno, respecto a los ámbitos de competencia, subsidiariedad, e interdependencia cooperativa.

¹⁵ Luis Moreno: “Federalismo concurrente en España”, en *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid, 1997, p. 141.

¹⁶ Entre la vasta literatura federalista sobre relaciones intergubernamentales, véase David Cameron: “La estructura de las relaciones intergubernamentales” y Brian R. Opeskin, “Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo 2001.

Una mirada al futuro: el federalismo electoral cooperativo

La ruta de perfeccionamiento del entramado institucional electoral en una perspectiva federalista, está marcada hoy en día por el carácter y alcances de la colaboración entre el Instituto Federal Electoral y sus correspondientes estatales.

Definidos como están los ámbitos precisos de competencia entre las entidades y la federación, tanto a nivel legal como organizacional, resta establecer un modelo de relaciones intergubernamentales que, desde el punto de vista federalista, facilite la interacción y coadyuve a la mayor eficacia y eficiencia en la actuación de los respectivos órganos electorales, con vista a lograr comicios incuestionables, de alta calidad democrática.

Sumariamente, las modificaciones que desde mi punto de vista habría que emprender serían, entre otras, las siguientes:

- a) En el caso de las elecciones federales, el órgano federal debería contar con atribuciones plenas de carácter normativo, en tanto que para los organismos locales se dispondría de funciones predominantemente operativas. Los organismos estatales contarían, además de las facultades organizativas, de atribuciones en materia de cómputo y de validez de las elecciones de diputados federales y senadores. Al mismo tiempo, los organismos locales mantendrían todas sus atribuciones respecto de la organización y calificación de las elecciones locales.
- b) El Instituto Federal Electoral mantendría atribuciones plenas sobre la documentación electoral, a fin de lograr homogeneidad en su diseño y evitar cualquier confusión en la ciudadanía a la hora de emitir su voto. También debería llevar a cabo la planeación y diseño de los programas de capacitación, con los que se regirían los organismos locales, en sus ámbitos de acción, para las elecciones federales.
- c) Asimismo, el IFE mantendría facultades en materia del Registro de Electores, y contribuiría con los organismos estatales brindándoles acceso permanente a los productos y servicios. A este respecto, debería sentarse la premisa de que las entidades electorales son órganos del

Estado, lo que significaría que prevalece para ambas instituciones la primacía del interés público.

- d) El Servicio Profesional Electoral debe ser pensado como un cuerpo técnico de carácter nacional. Al respecto, existen dos posibles caminos de acción. O bien se establece un sólo cuerpo con capacidad de intervención en los dos ámbitos, estatal y federal; o se deja en manos de cada organismo electoral, federal y locales, la responsabilidad de la integración y superación técnica, la formación y capacitación permanente en los respectivos ámbitos de competencia, reconociendo derechos adquiridos y tendiendo a homologar las condiciones laborales en el largo plazo. Este es un asunto que requiere mayor reflexión.
- e) Considerando que en la democracia moderna son un instrumento privilegiado para transmisión de valores cívicos, es necesario garantizar constitucionalmente el acceso equitativo a los tiempos que corresponden al Estado en los medios de comunicación, tanto a las instituciones electorales, como a los partidos políticos, en el nivel nacional y en el estatal.
- f) En materia de control y vigilancia del financiamiento público, tanto local como federal de los partidos políticos, debiera asumirse que se trata de una actividad conjunta. Por lo tanto, debiera buscarse la homologación de los mecanismos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las treinta y dos entidades federativas. Es muy conveniente que el organismo federal establezca, coordinadamente con los estatales y reconociendo la diversidad de esquemas imperantes, lineamientos generales con los cuales se logre una mayor transparencia, tanto en los recursos de origen federal como en los de origen local y, lo que es más trascendente, respecto de la legal procedencia de los fondos de origen privado.

Si tomamos en cuenta estos elementos, estaremos en el camino correcto para avanzar hacia un nuevo diseño constitucional en el ámbito electoral, que permita fortalecer a las instituciones responsables de la organización electoral con una visión de Estado, con horizontes políticos amplios y dejando de lado aquellas situaciones coyunturales que privilegian visiones particulares y no hacen eco a la demanda ciudadana

de buscar la más alta eficacia institucional, en un marco de racionalidad en el uso de los recursos públicos. Racionalidad y eficiencia, no aluden a otra cosa sino a la capacidad del sistema electoral para brindar certeza y legitimidad al proceso mediante el cual se opera la transmisión pacífica y legal de poder en México.

Contando con un marco institucional y una estructura legal, que determinan con precisión los ámbitos de competencia entre la esfera local y la federal, el paso siguiente en la consolidación del federalismo electoral mexicano tiene que ver con los mecanismos mediante los cuales se propicia la interacción positiva entre los dos órdenes de gobierno. Las propuestas de las que se ha hecho mención tienen ese sentido.

Es un hecho que la nueva conformación del mundo a que propenden los acontecimientos de las últimas décadas, exigen la construcción de un federalismo renovado, que reconozca en el ámbito electoral uno de los pilares fundamentales, para hacer de la federación y sus componentes auténticos protagonistas del cambio institucional. No podemos afirmar que la transición mexicana ha concluido. En realidad, nos encontramos al final de la etapa de construcción procedimental de la democracia. La transición democrática concluirá, sin duda alguna, con la consolidación de las instituciones y del Estado de Derecho. En términos electorales, eso significa la construcción de mecanismos legales, legítimos, institucionalmente adecuados y socialmente incontrovertibles de transmisión pacífica del poder político. Por fortuna, esa es la ruta por la que en las últimas décadas ha transitado México.

**El Financiamiento a los
Partidos Políticos en el
Ámbito Federal**



El Financiamiento a los Partidos Políticos en el Ámbito Federal

Alejandro Favela Gavia*

Se cuenta que Napoleón Bonaparte decía que en la guerra había tres cosas importantes: la primera era el dinero, la segunda, el dinero y la tercera, también el dinero. Este criterio es aplicable y asimilable a la política y en particular a los partidos políticos, toda vez que es el dinero el que posibilita la financiación de las más diversas actividades que los partidos políticos realizan. En México la dotación de recursos financieros para los partidos políticos es de una capital importancia puesto que el financiamiento público de los mismos corre a cargo de los recursos fiscales del gobierno, esto es la financiación de los partidos políticos es parte de las obligaciones que el Estado mexicano asume y es cubierta con parte de los impuestos que pagamos los mexicanos, por lo que monto y destino nos incumbe a todos.

El marco constitucional

El artículo 41 precisa, en su fracción I que los partidos políticos son entidades de interés público y en su fracción II da líneas generales para el financiamiento público de los mismos, y hace obligatorio que la Ley reglamentaria garantice que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. En el apartado A de esta Fracción II, se refiere a las características del financiamiento de las actividades ordinarias; en el

* Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

apartado B se refiere a las características del financiamiento de las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y en el apartado C se refiere a la reintegración de los recursos que los partidos eroguen en actividades relativas a la educación, investigación y tareas editoriales. De manera que es en este artículo 41 constitucional donde se fija la obligación por parte del Estado para financiar a los partidos políticos en sus actividades permanentes, en sus labores electorales y en sus actividades de capacitación.

La ley reglamentaria

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) En su Capítulo Segundo titulado “Del Financiamiento de los Partidos Políticos” señala en dos artículos, el 49 las modalidades de ingresos para los partidos políticos, en el 49-A se establece la obligatoriedad de informar sobre los recursos ordinarios y sobre los recursos en año de elección, en tanto que en el Artículo 49-B se señalan las modalidades de verificación y control sobre ingresos y egresos de los mismos partidos políticos.

El artículo 49 del COFIPE

En este artículo se precisan, en la fracción 1 cinco modalidades de financiación para los partidos políticos, que son:

- a) financiamiento público,
- b) financiamiento por la militancia,
- c) financiamiento de simpatizantes
- d) autofinanciamiento
- e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

En la fracción 2 se señala quienes no podrán aportar o donar por sí o por interpósita persona en dinero o en especie a los partidos políticos, por lo que de manera taxativa se prohíbe que cualquier entidad pública de cualesquiera de los tres poderes de la unión o de cualquiera de los tres

niveles de gobierno ministre apoyo alguno a los partidos políticos, lo mismo vale para cualquier organismo internacional independientemente de su naturaleza, para los ministros, asociaciones o iglesias, para las personas que vivan o trabajen en el extranjero y para las empresas mexicanas de carácter mercantil.

En la fracción 3 se prohíbe que los partidos políticos contraten créditos con la banca de desarrollo y se prohíbe también que personas no identificadas aporten numerario, excepción hecha de las colectas en mítines o en la vía pública.

En la fracción 4 se señala que las aportaciones de los simpatizantes serán deducibles del Impuesto sobre la renta hasta en un monto del 25%.

La fracción 5 señala que los partidos políticos deberán contar con un órgano interno para la obtención y administración de sus recursos y para la presentación de sus informes

La fracción 6 ordena la constitución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual funcionará de manera permanente.

En la fracción 7 se detallan las características del financiamiento público bajo las tres modalidades señaladas en el artículo 49 constitucional, especificándose de manera detallada las formas de dicha determinación.

Financiamiento para actividades permanentes

Para el sostenimiento de actividades permanentes el Consejo General del IFE elaborará un estudio para determinar los costos mínimos de una campaña para diputado, otro estudio para los costos mínimos para una campaña a senador y otro para los costos mínimos de una campaña para presidente. El costo mínimo de cada campaña se multiplica por el número de puestos a elegir en cada caso y por el número de partidos con representación en el Congreso y ese gran total se divide en dos partes, el 30% se distribuye de manera igualitaria entre los partidos con fracciones parlamentarias y el 70% restante se distribuye conforme al porcentaje de la votación nacional emitida que corresponda a cada partido con fracción parlamentaria. Dichos montos anuales se ajustarán conforme al índice de precios al consumidor proporcionado por el Banco de México. Las ministraciones serán mensuales y cada partido se obliga a destinar cuando menos el 2% del financiamiento público a sus fundaciones o institutos de investigación.

Financiamiento en año electoral

Para los gastos de campaña los partidos políticos recibirán en el año de elecciones, un financiamiento adicional equivalente al que reciben de manera ordinaria.

Financiamiento para actividades de capacitación

El financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público podrá ser financiado hasta en un 75%.

Financiamiento para partidos nuevos

Estas reglas rigen para los partidos con registro y representación en las Cámaras, para los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, la fracción 8 señala que tendrán derecho al financiamiento público en una proporción del 2% del total del financiamiento público a los partidos políticos para sus actividades ordinarias, en tanto que en año electoral, dicho financiamiento se verá incrementado en la misma proporción que el de los partidos con registro.

De las cuotas de militantes y aportaciones de simpatizantes

Este mismo artículo 49 señala en su fracción 11 que las cuotas de los afiliados deberán recibirse contra recibo foliado, que las aportaciones de los simpatizantes no podrán exceder el 10% del financiamiento público ordinario y cada aportación individual no podrá exceder el 0.05% del monto anual que cada partido político recibe anualmente, las aportaciones en dinero serán mediante contra recibo foliado y las aportaciones en bienes muebles o inmuebles se aplicarán a los objetivos del partido político.

Del autofinanciamiento, fondos, rentas, fideicomisos y rendimientos financieros

Los recursos que por si mismo obtenga el partido político deberán ser reportados en el informe anual correspondiente.

La filosofía del legislador

Este conjunto de reglas pretenden hacer que la financiación de los partidos políticos sea lo mas transparente posible y estimular al mismo tiempo una competencia entre los partidos, tanto por los votos de los ciudadanos, como por los recursos pecuniarios que esos votos representan. Es claro que en la actual política mexicana los votos son escaños y también son dinero para los partidos políticos. El otro elemento sustantivo en la filosofía del legislador es la preeminencia del financiamiento público sobre las fuentes de recursos privados, lo que se ha traducido en un esquema muy generoso para los partidos con registro y para las asociaciones políticas nacionales que acceden a estos fondos públicos.

Las objeciones

La filosofía del legislador y las normas planteadas en la ley reglamentaria, vistas en abstracto parecieran generar un consenso en torno a su justeza y es menester señalar que estas reglas no han ocasionado mayor conflicto en sus tres primeros años de aplicación, pues durante el trienio 1997-1999, dichas reglas se aplicaron sin mayores comentarios. Sin embargo ya para el año 2000 empezaron a surgir las voces que cuestionaban lo caro de la democracia mexicana, enfocándose las críticas al alto costo del Instituto Federal Electoral. A esas críticas su Consejero Presidente ¹ hizo frente argumentando que como la legislación mexicana

¹ "José Woldenberg, Consejero Presidente del IFE admitió que el alto costo de las elecciones en México es producto del gran número de candados establecidos para inyectar certidumbre y legitimidad a los procesos electorales ~ cuando la confianza este suficientemente asentada estos mecanismos no serán necesarios, por lo que en cuatro o cinco elecciones se deberán reducir sustancialmente los costos ~ " *El Universal* 7 de enero del 2000.

en materia electoral planteaba una gran cantidad de candados, poniendo como ejemplo los listados nominales con fotografía que deben ser entregados a cada uno de los partidos en competencia electoral, evidentemente hace que los costos se eleven, pero que resulta indispensable asumir esos costos para poder darle certidumbre al mismo proceso electoral. De manera que el costo exorbitante que representa el Instituto Federal Electoral viene a ser un remedio a los largos años precedentes en los cuales la democracia electoral no era confiable en nuestro país. Por lo que nuestro pasado inmediato está ocasionando, en la actualidad, en consecuencia que los costos de la financiación de nuestra democracia en materia organizativa se vean como muy altos, pero que para que se pueda consolidar esta fase institucional de nuestra democracia, es necesario seguir sufragando esos muy altos costos.

Por otra parte, cuando se dan a conocer los datos de la financiación a los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, hay que remarcar que esta es una polémica que se ha reiterado años con año, siempre en los meses de enero y febrero, en la prensa se hacen comentarios muy críticos con respecto a los montos y la extrema facilidad para acceder a esa fuente de financiamiento público.²

Las críticas tienen varios sentidos, el primero es respecto de la prolijidad de los financiamientos ordinarios a los partidos y asociaciones políticas, la segunda vertiente tiene que ver con la composición misma de algunos partidos y asociaciones, las cuales no han dejado de ser consideradas como negocios de familia.³

Sin embargo el grueso de los comentarios va en el sentido de que esas fuertes sumas de recursos públicos podrían ser destinados a otros fines y no al sostenimiento de los propios partidos y sus actividades ordinarias, lo que revela el casi total desconocimiento de cómo se calcula el financiamiento a las organizaciones partidarias y asociaciones políticas nacionales y el descrédito que esas mismas organizaciones y asociaciones tienen entre los comentaristas políticos, así como el poco reconocimiento que su actividad merece por parte de la población en general.

² En este sentido los comentarios de José Antonio Crespo son muy aceros, pero también muy acertados.

³ En particular la crítica se ha centrado en el PVEM y en el PSN.

Las cifras

El financiamiento público a los partidos políticos en el año 2000 se compuso de la siguiente manera:

| Partido | Ordinario | Campaña | Total |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Acción Nacional | 335,767,829.30 | 335,767,829.30 | 671,535,658.60 |
| Revolucionario Institucional | 455,120,507.41 | 455,120,507.41 | 910,241,014.88 |
| De la Revolución Democrática | 326,705,109.66 | 326,705,109.66 | 653,410,219.32 |
| Del Trabajo | 105,152,662.47 | 105,152,662.47 | 210,304,324.94 |
| Verde Ecologista de México | 116,946,857.98 | 116,946,857.98 | 233,893,719.96 |
| Convergencia por la Democracia | 26,793,859.37 | 26,793,859.37 | 53,587,718.74 |
| Centro Democrático | 26,793,859.37 | 26,793,859.37 | 53,587,718.74 |
| Sociedad Nacionalista | 26,793,859.37 | 26,793,859.37 | 53,587,718.74 |
| Auténtico de la Revolución Mexicana | 26,793,859.37 | 26,793,859.37 | 53,587,718.74 |
| Alianza Social | 26,793,859.37 | 26,793,859.37 | 53,587,718.74 |
| Democracia Social | 26,793,859.37 | 26,793,859.37 | 53,587,718.74 |
| TOTAL | 1,500,456,125.07 | 1,500,456,125.07 | 3,000,912,250.14 |

Fuente: IFE

Como resulta evidente, 3 mil millones de pesos para financiar partidos y campañas en un año electoral, es efectivamente mucho dinero, ahora bien si hacemos el agrupamiento por fuerzas políticas para las elecciones federales del año 2000, tenemos que la Alianza para el Cambio dispuso de \$452 millones de pesos, en tanto que el PRI pudo gastar \$455 millones de pesos y la Alianza por México erogó una suma de \$512 millones de pesos, de manera que las tres fuerzas políticas realmente significativas, gastaron en campañas electorales \$1 mil 420 millones de pesos.

Ahora bien si tomamos en cuenta los datos de financiamiento ordinario para los años 2001 y 2002, tendremos las siguientes cifras:

| Partido | 2001 | 2002 |
|----------------|---------------|------------------|
| PAN | 619,250,613 | 646,497,591 |
| PRI | 689,794,183 | 720,145,034 |
| PRD | 273,198,587 | 285,219,385 |
| PT | 137,992,579 | 144,064,326 |
| PVEM | 176,310,746 | 184,068,421 |
| CD | 113,638,342 | 118,638,429 |
| PSN | 98,192,354 | 102,512,817 |
| PAS | 98,192,354 | 102,512,817 |
| TOTAL | 2,206,569,758 | 2,303,658,823.97 |

Fuente: IFE

A estas cifras hay que añadir que en el año 2001, el IFE dio a 41 agrupaciones políticas nacionales un total de 44 millones 131 mil 393 pesos y en el año 2002 a 36 agrupaciones políticas nacionales se le dio un financiamiento público por 46 millones 73 mil 176 pesos, de manera que si sumamos 3 mil millones un año, 2 mil 250 millones otro año y 2 mil 350 otro año, la democracia en México es bien cara, pues es necesario añadir que el IFE cuesta un promedio de 3 mil millones de pesos anuales.⁴

⁴ Para el año 2002 sus gastos de operación son de 3 mil 124 millones de pesos los que se desglosan en: Servicios Personales 2 mil 155 millones, Materiales y Suministros, 229 millones, Servicios Generales 539 millones, Bienes Muebles e Inmuebles, 174 millones y 24 millones de obras públicas. *Reforma* 11 de enero de 2002.

Ahora bien es menester recordar que solamente hemos hecho referencia a la legislación y el financiamiento público a nivel federal, pues a todas estas cifras hay que añadir los costos de la democracia en cada entidad federativa, lo que implica institutos y partidos, sí como agrupaciones políticas locales en cada una de las entidades federativas,⁵ mas los gastos que implica la organización de las elecciones locales y añadir los gastos de campaña que realizan los partidos políticos en esos comicios. De tal manera que la democracia cuesta, pero dado el enfoque y la filosofía del legislador imperante en nuestras leyes electorales, la democracia le cuesta al país, pues toda ella es pagada con los impuestos.

Financiamiento a los partidos políticos en los años 2001 y 2002

(en pesos corrientes)

| Partido | 2001 | 2002 |
|----------------|-------------|-------------|
| PRD | 53,446,790 | 57,200,528 |
| PAN | 48,616,334 | 52,030,814 |
| PRI | 41,794,304 | 44,729,651 |
| PVEM | 23,030,539 | 24,648,047 |
| PT | 3,337,759 | 3,571,180 |
| CD | 3,337,759 | 3,571,180 |
| PSN | 3,337,759 | 3,571,180 |
| PAS | 3,337,759 | 3,571,180 |
| TOTAL | 180,239,006 | 192,897,760 |

FUENTE : Para el año 2001, *Reforma*, 31 de diciembre de 2001 y para 2002, *Reforma*, 31 de enero del 2002.

⁵ Como muestra del costo de la democracia a nivel local resulta revelador lo que costó en los años 2001 y 2002 el Instituto Electoral del Distrito Federal a los contribuyentes, los recursos que se entregaron a los partidos en 2001 fue de 180 millones de pesos y en 2002 ascendió a 192 millones de pesos, pero el IEDF en su conjunto le ha costado a los contribuyentes en el año 2002, la cifra de 1 mil 145 millones que se distribuyen de la siguiente manera: 341 millones de pesos para las oficinas centrales, 156 para los órganos desconcentrados, 315 millones de pesos para 8 partidos y 21 agrupaciones políticas locales y 331 millones para la organización de las elecciones vecinales. El financiamiento a los partidos políticos en el DF para sus actividades ordinarias en los años 2001 y 2001 se distribuye de la siguiente manera:

El problema

Los partidos políticos y las asociaciones políticas viven del financiamiento público, (esto es así por mandato de ley), al tiempo que son los partidos los únicos que pueden registrar candidatos a puestos de elección popular en los comicios, y dado que son los representantes populares en el ámbito federal los únicos que pueden modificar las actuales reglas de financiamiento a los partidos políticos, resulta poco probable el esperar que ese financiamiento se vea disminuido por la voluntad de los propios partidos políticos y sus dirigencias. Esperar algo distinto a que pretendan mantener o incrementar sus propios ingresos escapa a toda lógica sensata. Evidentemente la presión para disminuir esos montos de financiamiento público tendrá que venir de un espacio social distinto al de los propios partidos y agrupaciones políticas.

Elementos para la reflexión sobre financiamiento público a los partidos políticos

En muchos países democráticos las reglas para el financiamiento de los partidos políticos tiene reglas muy diferentes a las imperantes en nuestro país hoy día. En algunos países, por ejemplo la República Federal Alemana, los partidos políticos tienen un estatus constitucional similar a los partidos políticos mexicanos, pero en ese extraño país, el legislador ha asumido que las campañas deben ser sufragadas con recursos públicos en un cierto porcentaje, pero el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos no es asumido como una responsabilidad de Estado, antes al contrario, se considera que una subvención de ese tipo distorsiona la libertad de expresión del pueblo alemán, por lo que el sostenimiento de los partidos corre por la cuenta de los militantes y los simpatizantes bajo reglas de supervisión muy específicas. Fenómenos similares ocurren en casi todas las democracias del mundo. En otros casos los umbrales para obtener financiamiento público para campañas electorales son muy superiores a los vigentes en México, de manera que un 2% en cualquier elección federal mexicana, en manera alguna podría ser un requisito con el que se podría acceder a financiamiento público ordinario por tres años posteriores al año de elección.

Por otra parte, dado que la forma de determinar los montos de los financiamientos a los partidos políticos, está estrechamente ligados al número de días que la ley marca para el desarrollo de las campañas político electorales y dado que ahora estas se desarrollan preferentemente en los medios de comunicación masiva, sería deseable que dichos tiempos se redujeran sensiblemente, a fin de aumentar su impacto y disminuir sus costos.

Ahora bien, como gracias a la vigencia de la muy joven democracia electoral mexicana han surgido y se han potenciado muchas industrias que se ven beneficiadas por esa competencia, es poco probable que medios masivos de comunicación, empresas consultoras, agencias de publicidad, empresas de medición de la opinión pública, etc. sean propicias y vean con buenos ojos la propuesta de reducción del financiamiento público a los partidos políticos, pues en ellos han encontrado un cliente adicional a su mercado. En fin, parafraseando a José Woldenberg, quien para defender el presupuesto del IFE decía que habrá que esperar varias elecciones para poder bajar los costos de su Instituto, en el caso del financiamiento público a los partidos y agrupaciones políticas, será también menester el esperar para que la opinión pública se sensibilice de lo caro que son los institutos electorales permanentes y los partidos políticos subvencionados; para que de columnas y comentarios circunstanciales y periódicas se pase a la fase de una voluntad clara para mantener la democracia, pero con costos financieros, a cargo del erario público, muy por debajo de los que hoy en día están vigentes en la Constitución y la ley reglamentaria.





Justicia
Electoral





Justicia Electoral

Luis Eduardo Medina Torres*

Introducción

El establecimiento de los tribunales electorales en México obedeció a una serie de exigencias jurídicas, políticas y sociales entre las que destacan las siguientes: eliminar la calificación política de los comicios que efectuaban los Colegios Electorales;¹ construir un método jurisdiccional para resolver las distintas impugnaciones que se presentan durante los procesos electorales;² dotar de certeza y credibilidad a las resoluciones de los organismos jurisdiccionales para que se convirtieran en la instancia donde los partidos y candidatos pudieran hacer valer sus reclamaciones³ y, como consecuencia de ello, incentivar a los actores políticos para que fueran abandonando la vía de la presión y la movilización social;⁴ desterrar el peligro de Colegios Electorales polarizados incapaces de llevar a buen término las calificaciones, especialmente de los comicios presidenciales.

De la relación anterior, que no se pretende exhaustiva, se pueden desprender dos tipos de planteamientos generales que son complementarios. Por un lado, los relativos a la necesidad de judicializar los procesos electorales para lograr constituir un procedimiento que brinde confianza

* Profesor en la UAM-Iztapalapa.

¹ Ver Eduardo Barraza: "Parlar sin parlamentar: El Colegio Electoral de 1994" en *La voz de los votos*, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

² Ver Ricardo Becerra y otros: "La justicia electoral en México", en *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.

³ Ver Javier Patiño Camarena: "El Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional para la calificación de las elecciones contenciosas", en *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista-IFE, México, 1999.

⁴ Ver Todd Eisenstadt: "La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década" en *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, TEPJF-IFE-UNAM, México, 1999.

y garantías jurídicas a los actores políticos. El segundo tipo de planteamientos tiene que ver con la modificación del comportamiento de los partidos y candidatos respecto a las acciones que emprenden después de las elecciones, particularmente cuando los resultados les son adversos.

En México la presión política y la movilización social han sido los recursos que los actores han utilizado para lograr sus objetivos. El centro de los argumentos respecto a las protestas es que los procesos estuvieron viciados; para combatir tal razonamiento se volvió indispensable construir un marco jurídico que revisa las actuaciones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

En consonancia con la movilización social, los partidos políticos cuando decidían descalificar las elecciones cuestionaban el resultado final ante la última instancia que eran los Colegios Electorales del Poder Legislativo, lo que implicaba que estos fueran centro de polémicas. Además, existía el riesgo de que debido a la integración de la Cámara respectiva, el partido que había ganado las elecciones no contara con el número necesario de Legisladores para sacar adelante la calificación correspondiente.

Como se puede desprender de los planteamientos anteriores fue necesaria la incorporación de nuevas figuras y el establecimiento de organismos jurisdiccionales que permitieran resolver varios problemas: la calificación de los comicios, la judicialización de los procesos electorales, la aceptación de los resultados por los partidos políticos y la disminución de la importancia de las protestas sociales para resolver los conflictos post-electorales.

Situación Actual

Con las reformas constitucional y legal de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pasó a tener competencia en materia electoral, a través de la acción de inconstitucionalidad, sobre leyes tanto federales como locales; además, en el artículo 116 constitucional se incluyeron una serie de garantías que las Constituciones y normas locales deben de acatar respecto a las elecciones.⁵

⁵ "IV. Las constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: a). Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; b). En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c). Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d). Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad..." Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

De esta forma se desechó el viejo debate decimonónico acerca de que el Poder Judicial no debía tener injerencia en asuntos electorales:⁶ desde el siglo pasado la doctrina y la jurisprudencia han sostenido que la materia electoral no era garantía individual por lo tanto no debía ser tutelada por el juicio de amparo.

Es notable el cambio en este aspecto. No solamente se incorporó el control constitucional a través de la acción de inconstitucionalidad y se adscribió el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sino que además se instituyó el juicio de protección de los derechos político electorales, lo que rompió con una tradición de más de un siglo y significó un giro muy importante tanto en la jurisprudencia mexicana como en la defensa de las libertades políticas e individuales de los ciudadanos.

Es conveniente recordar que con anterioridad a esta reforma, los ciudadanos que acudían al poder judicial para presentar alguna demanda por violaciones en los procedimientos electorales no eran atendidos, en virtud de que la materia electoral no era de su competencia. Esto significaba que los derechos políticos no eran considerados garantías individuales, por lo que no se podía recurrir al poder judicial, a lo sumo se tenían instancias contenciosas o administrativas para la revisión.

Con esta reforma los ciudadanos y los candidatos pueden recurrir a una instancia jurisdiccional y demandar tanto la revisión de las resoluciones de la autoridad electoral como iniciar un proceso jurisdiccional. “...Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares...”⁷ serán competencia de la sala superior del TEPJF.

El Tribunal Electoral, adicionalmente, se convirtió en el órgano jurisdiccional responsable de declarar la validez de los comicios presidenciales, tendría que resolver las impugnaciones de las elecciones federales y los reclamos de los ciudadanos relativos a sus derechos político electorales, se mantuvieron las dos instancias en salas regionales y sala superior; también se determinó que el Tribunal funcionaría como segunda instancia en los conflictos de elecciones locales.

Desde la justicia electoral lo más importante fue el final del Colegio Electoral de los Diputados para calificar los comicios presidenciales; éste que había sido un tema muy discutido, tuvo su culminación lógica: la

⁶ Se puede consultar una apretada síntesis de la discusión en Becerra y otros, *La reforma electoral*, pp. 136-7.

⁷ Inciso f del numeral primero del artículo 189 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

extinción junto con los demás colegios y, en consecuencia, el abandono de los principios de auto y hetero-calificación.

Por lo anterior, en el año 2000, la Sala Superior del Tribunal conoció y resolvió, en única instancia, las impugnaciones que se presentaron sobre la elección presidencial; fueron tres los recursos presentados por los distintos partidos políticos que no cambiaron el sentido del resultado de los comicios. Una vez resueltas las impugnaciones presentadas, la Sala Superior realizó el 2 de agosto, un mes después de la jornada electoral y un mes antes del término legal, el cómputo final y formuló la declaración de validez de la elección, a la vez que determinó al candidato ganador.⁸ Posteriormente notificó a la Cámara de Diputados su resolución para que ésta publicara el Bando Solemne de la declaración de Presidente Electo que hizo el Tribunal.⁹

Las actividades antes reseñadas no fueron cuestionadas por ninguno de los partidos contendientes y, al contrario, tuvieron reconocimiento por parte de los mismos. Es necesario recordar que en las últimas calificaciones de elecciones presidenciales, especialmente la de 1988, el Colegio Electoral de los Diputados fue censurado y acusado de parcial.¹⁰

Este problema, la calificación política de las elecciones expresada en el principio de heterocalificación que había acompañado la historia constitucional del país desde la Independencia, fue superado con la plena judicialización de los procesos electorales por lo que los reclamos tuvieron que realizarse mediante un procedimiento jurídico, ante una autoridad jurisdiccional y no mediante un proceso parlamentario ante una autoridad política.

Otra transformación referente al TEPJF fue la facultad de revisar y, en su caso, corregir las resoluciones de las autoridades electorales de los estados mediante el Juicio de Revisión Constitucional Electoral. «Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:...Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones...».¹¹

⁸ "Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ver www.trife.org.mx

⁹ "La calificación presidencial", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ver www.trife.org.mx.

¹⁰ Barraza, "Parlar sin parlamentar..." en *La voz de los votos*.

¹¹ Fracción IV del artículo 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Es pertinente comentar que al ser un juicio y no un recurso, las partes deben ser escuchadas, se inicia a petición de una de ellas y no por oficio; también es un procedimiento de revisión, esto es, se puede iniciar hasta que se hayan agotado todos los medios e instancias previas; por último y muy importante, el o los demandantes pueden invocar la causal genérica¹² para solicitar que se revisen todos los actos desarrollados durante el proceso electoral por las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales locales.

El artículo 86 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* determina los requisitos necesarios para que el juicio proceda; estos son que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Comparación Internacional

Para indagar como se resuelven conflictos electorales en otros países realicé las siguientes comparaciones.* En primer lugar, las características del sistema contencioso: órganos electorales, naturaleza de estos: administrativa o jurisdiccional, medios de impugnación y tipo del sistema respectivo (cuadro 1).

La segunda comparación fue respecto al diseño de los órganos responsables de la justicia electoral (cuadro 2); es pertinente señalar que no solamente consideré a los organismos jurisdiccionales sino también a los administrativos porque al igual que en México, donde el Instituto Federal Electoral (IFE) tiene competencia en justicia electoral administrativa por medio del recurso de revisión, en los otros cinco países sus sistemas contemplan algún medio o recurso previo a las instancias jurisdiccionales.

Respecto a los tipos de contenciosos electorales, Orozco Henríquez ha precisado que se tienen cuatro grandes modelos: el clásico, tradicional o predominantemente político; el austríaco o de jurisdicción constitucional,

¹² La causal genérica implica que un partido político solicita la anulación de una elección y no solamente la de casillas, ver: Artículo 78 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

* Los países analizados fueron Alemania, España y Francia de Europa; Canadá, Estados Unidos y México de América.

el inglés o de jurisdicción ordinaria y el latinoamericano o de tribunales electorales especializados.¹³

De la denominación propuesta se desprende la característica principal de cada modelo. En el caso del tradicional o clásico es un órgano político la última instancia, normalmente el poder legislativo; en el de jurisdicción constitucional es un tribunal o corte autónomos quienes revisan los actos y resoluciones de los órganos electorales; en el de jurisdicción ordinaria son los tribunales comunes los que resuelven los litigios electorales; y, en el de tribunales electorales especializados son órganos jurisdiccionales que pueden ser autónomos o bien adscritos al poder judicial. Es pertinente señalar que al ser una tipología no necesariamente se presentan de una manera uniforme en la realidad.

Al aplicar la tipología antes descrita a los 6 países que analicé obtuve que 1 se ubica en el modelo clásico o político (Estados Unidos), 3 en el de jurisdicción constitucional (Alemania, España y Francia), 1 en el de jurisdicción ordinaria (Canadá) y 1 en el modelo de tribunales especializados (México).

Los 6 casos investigados tienen un sistema contencioso mixto: la mitad a través de una combinación de organismos administrativos y jurisdiccionales (España, Francia y México); la otra mitad por medio de órganos administrativos, políticos y jurisdiccionales (Alemania, Canadá y Estados Unidos), aunque en el caso norteamericano el último organismo es político.¹⁴ (ver: cuadro 1).

Acerca del mismo tema en un estudio sobre órganos electorales en América Latina de Orozco se observa lo siguiente:¹⁵ de 17 países de la región, 6 tenían sistemas contenciosos mixtos, 9 sistemas jurisdiccionales y 2 contenciosos administrativos.

De lo anterior se desprende que existe un equilibrio entre los sistemas contenciosos mixtos (12) y los sistemas de un solo tipo de organismos

¹³ Ver: J. Jesús Orozco Henríquez, "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado" en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJE, México, 1999, pp. 47-54.

¹⁴ "El Colegio Electoral Federal, miembros selectos del Congreso que resuelven las impugnaciones presentadas respecto de la elección presidencial, es un sistema obsoleto e ineficiente cuando se trata de representar la voluntad del pueblo. Lo anterior a porque los políticos electos resuelven las controversias por medio de alianzas de intereses y la negociación más que en base a la preocupación de representar estrictamente la voluntad expresada por los ciudadanos" Eisenstadt, Todd, "Intrusos en la recámara de Lincoln", en *Sistemas de Justicia*, p. 157.

¹⁵ Ver José de Jesús Orozco Henríquez: "Los sistemas contenciosos en América Latina", en *Justicia Electoral*, Vol. V, No. 7, Tribunal Federal Electoral, México, 1996, Tabla 1, pp. 34-5. El caso de México lo excluí de los datos del cuadro, ya que no son los actuales.

(11); es interesante señalar que en éstos últimos, los cuales son todos latinoamericanos,¹⁶ predominan los casos jurisdiccionales (9) frente a los administrativos (2).

Respecto al diseño de los organismos electorales de los 6 países analizados encontré que en la mitad (Canadá, Estados Unidos y Francia) existen 4 órganos y en la otra mitad (Alemania, España y México) son 3 los organismos que intervienen en los comicios; así, obtuve que son 21 los órganos que participan en los procesos electorales (ver: cuadro 2).

De los 21 organismos, la inmensa mayoría son permanentes: 18, y colegiados: 19, frente a 3 temporales y 2 personales. Respecto a la adscripción en alguno de los poderes públicos observamos que 7 están ubicados en el judicial, 5 en el ejecutivo y 3 en el legislativo, los restantes 6 son autónomos.

Son convenientes un par de precisiones antes de continuar. De los 5 organismos ubicados en el poder ejecutivo 3 son las oficinas encargadas de organizar los comicios, en otras palabras, son los órganos administrativos electorales y solamente en el caso de Francia son organismos jurisdiccionales de naturaleza administrativa: Consejo de Estado y Tribunales Administrativos.¹⁷

La otra precisión es respecto a los órganos adscritos en los legislativos. Los tres casos son las Cámaras elegidas directamente por los ciudadanos de cada país: Parlamento Federal en Alemania, Cámara de los Comunes en Canadá, Cámara de los Representantes y Senado en Estados Unidos. Sin embargo, salvo el caso norteamericano, en los otros dos países la decisión del Legislativo puede ser revisada por un órgano jurisdiccional: Corte Constitucional Federal alemana¹⁸ y Corte de Justicia canadiense.¹⁹

¹⁶ “La competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (corte, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y, en su caso, autónomos ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extra-yéndola de la competencia de asambleas políticas), sin exponer al respectivo poder judicial o, al menos, a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas” Orozco, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en *Sistemas de Justicia*, p. 52.

¹⁷ Ver Centro de Capacitación Judicial Electoral: “Estructura del Poder Judicial e impugnación constitucional de elecciones en el Derecho Comparado”, en *Justicia Electoral*, Vol. IV, No. 6, Tribunal Federal Electoral, México, 1995, pp. 51-7.

¹⁸ Artículos 13.3 y 48 de la Ley de la Corte Constitucional Federal del Alemania.

¹⁹ “...Cabe hacer notar que disputar una elección es privilegio exclusivo del Parlamento, por lo que la elección sólo podrá ser disputada en la corte cuando el Parlamento le haya delegado dicha responsabilidad a través de la legislación. El Parlamento llevó esto a cabo cuando aprobó la Ley de Control sobre Elecciones Controvertidas...” Jean Pierre Kingsley: “Sistema electoral canadiense”, en *Justicia Electoral*, vol. V, no. 7, Tribunal Federal Electoral, México, 1996, p. 80.

Por lo anterior considero que es notorio el reemplazo de los órganos políticos, como los poderes legislativos y ejecutivos, por las instancias jurisdiccionales, ya sean tribunales adscritos o autónomos, especializados o generales, constitucionales u ordinarios, y por los organismos administrativos autónomos.²⁰

Los medios de impugnación en los cuales fijé la comparación fueron divididos en tres grandes rubros: los relativos a los procesos electorales nacionales, los referentes a los partidos políticos y los correspondientes a los comicios locales. Las preguntas para cada medio fueron las siguientes: a) conocer la denominación del recurso; b) determinar la normatividad que lo regula; c) saber que órgano tenía competencia para resolver el medio; d) definir la naturaleza del recurso; e) conocer los plazos para interponerlo y para resolverlo; y, f) saber los efectos de las posibles sentencias.

Respecto a los medios de los procesos nacionales fueron tres los asuntos que decidí buscar: la posibilidad de solicitar la inconstitucionalidad de alguna ley referida a las comicios, la impugnación del registro de candidatos y candidaturas, la revisión de los resultados electorales.

Es interesante notar que en los 6 países analizados existe la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales y salvo 1 caso (Estados Unidos),²¹ en los 5 restantes es el órgano jurisdiccional superior o supremo el que determina la constitucionalidad de las leyes.

El plazo más restrictivo para interponer el recurso es el que aplica el Consejo Constitucional francés que determina la constitucionalidad antes de la promulgación,²² mientras que el más amplió es el de la Corte Constitucional Federal alemana que estipula un año;²³ para la resolución, el plazo más breve es el del Tribunal Constitucional español de veinticinco días²⁴ y el más demorado es el de la Corte alemana con tres meses.²⁵

²⁰ “En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la ‘judicialización’ de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente ‘judicializados’ en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del poder judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales. (sic) Orozco “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en *Sistemas de Justicia...*, p. 55.

²¹ En el caso norteamericano todos los órganos jurisdiccionales pueden conocer acerca de la constitucionalidad de alguna ley; esto obedece al principio de jurisdicción difusa que aplica ese país.

²² Artículo 61 de la Constitución de Francia.

²³ Artículo 93.2 de la Ley de la Corte Constitucional Federal de Alemania.

²⁴ Artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España.

²⁵ Artículo 30.1 de la Ley de la Corte Constitucional Federal de Alemania.

En los 6 países analizados las sentencias son definitivas e inatacables, esto significa que no son apelables por ningún procedimiento; en 4 (Alemania, España, Francia y México) tienen efectos generales, mientras que en 2 (Canadá y Estados Unidos) se determina la nulidad para caso concreto.

Respecto a la impugnación de candidatos y candidaturas encontré que en los 6 países existen recursos para revisar el registro respectivo. En la mitad de los casos (España, México y Francia)²⁶ se contemplan dos medios y doble instancia, mientras que en la otra mitad (Alemania, Canadá y Estados Unidos) solamente se contempla un medio y una instancia.

De los 3 casos de doble instancia en 1 país (España) las dos son jurisdiccionales, mientras que en los otros 2 (México y Francia) una instancia es jurisdiccional y otra administrativa. De los restantes 3 casos de una instancia en 2 países (Alemania y Canadá) son administrativas y en 1 (Estados Unidos) es una instancia jurisdiccional.²⁷

Los plazos para interponer y resolver los medios en todos los países son breves. Las sentencias en los casos de doble instancia son recurribles, mientras que en los de una instancia no contemplan la posibilidad de revisarlas.

En el caso de los resultados electorales encontré 2 países con tres medios y triple instancia (Alemania y España), 3 con dos medios y doble instancia (Canadá, Estados Unidos y México), 1 con un medio y una instancia (Francia). Los 2 países con triple instancia contemplan la primera administrativa y la tercera jurisdiccional; en los 3 de doble instancia, la primera es jurisdiccional y la segunda varía: 1 caso política (Estados Unidos) y los otros 2 jurisdiccional; en el caso francés la única instancia es jurisdiccional.

Los plazos para interponer los recursos son breves: desde un día en el recurso administrativo español²⁸ hasta diez días en el recurso electoral francés.²⁹ Los plazos para resolver son muy variados: de dos días en el recurso administrativo español,³⁰ hasta tres meses en el recurso de queja alemán³¹ o

²⁶ En el caso francés, en segunda instancia, solamente se revisa el registro del candidato electo y no de todos los candidatos participantes. Ver: Artículo LO186-1 del Código Electoral.

²⁷ "...Desde 1968, debido a esfuerzos presidenciales independientes de George Wallace, Eugene McCarthy y John Andersen, *el derecho de aparecer en la boleta ha sido facilitado grandemente por decisiones de la Suprema Corte* que se apoyan en la primera enmienda y en la garantía de la igual protección de la decimacuarta enmienda". Roy A. Schotland: "Tres aspectos del control de la constitucionalidad del proceso político", en James Frank Smith (coordinador): *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, UNAM, México, 1990, p. 354 (subrayado propio).

²⁸ Artículo 118.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España.

²⁹ Artículo 33 de la Ley Orgánica del Consejo Constitucional de Francia.

³⁰ Artículo 108.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España.

³¹ Artículo 30.1 de la Ley de la Corte Constitución Federal de Alemania.

indefinido en el recurso de investigación norteamericano.³² En los casos de triple y doble instancia, las sentencias pueden ser recurridas, mientras que en el de una instancia sus resoluciones no son revisables.

Respecto a los medios de los procesos electorales locales fueron dos los asuntos que investigué: la solicitud de la inconstitucionalidad de las leyes y la revisión de los resultados. En lo relativo a la inconstitucionalidad encontré que en 4 países (España, Estados Unidos, Francia y México) el procedimiento es el mismo que para las leyes nacionales; mientras que en los otros 2 tienen participación algún organismo jurisdiccional local: las Cortes Constitucionales de los Estados en Alemania³³ y los Juzgados Territoriales en Canadá.

En los casos alemán y canadiense la inconstitucionalidad se puede determinar por dos instancias: una local y otra nacional;³⁴ en el español, francés y mexicano es un órgano nacional,³⁵ mientras que en el caso norteamericano pueden resolver tanto las instancias locales como la nacional.³⁶ Los plazos y los efectos son los mismos que en los medios de los procesos nacionales.

La revisión de los resultado de las elecciones locales puede ser llevada a cabo por los órganos nacionales.³⁷ Es interesante notar que de los 6 países, 4 tienen sistemas federales: Alemania, Canadá, Estados Unidos y México, mientras que 2 son unitarios: España y Francia, aunque en el caso español existe una fuerte tendencia hacia la autonomía de las comunidades. En 5 de los 6 países la última instancia es nacional y solamente en 1 (Estados Unidos) la última instancia es local.

³² 2 USC de la Ley sobre Impugnación de Elecciones Federales de Estados Unidos.

³³ "Otro conflicto electoral se produjo, no respecto a lesiones a la norma electoral, sino a la constitucionalidad de la norma misma. Éste tuvo lugar en el Estado de Baviera y se refirió al modo de distribución de los escaños por el método d'Hondt a nivel de distritos pluripersonales que fue declarado como inconstitucional...En pro de la protección del principio de buena fe, la Corte Constitucional de Baviera declaró válida la elección, pero obligó al legislador a reformar el sistema electoral con el criterio de garantizar la mayor proporcionalidad técnicamente posible". Dieter Nohlen: "La calificación electoral en Alemania" en *Sistemas de Justicia...*, p. 71.

³⁴ Artículos 20.3 de la Ley Fundamental y 13.6 de la Ley de la Corte Constitucional Federal de Alemania, artículo 53.1b de la Acta de la Corte Suprema de Canadá.

³⁵ Artículos 161.1 de la Constitución y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España, artículo 105 de la Constitución de México y artículo 61 de la Constitución de Francia.

³⁶ "Desde 1964, la Suprema Corte ha conocido docenas de casos de redistribución, resolviendo por lo general a favor de los demandantes. En algunos casos, la Corte incluso atacó formas sutiles de discriminación, como en 1982, al resolver el juicio de *Rogers vs Herman Lodge* en el sentido de que en *los distritos en que se elegía a varios miembros de la legislatura estatal se diluían los votos de los negros en el condado de Burke, en Georgia...*" Einsenstadt, "Intrusos en la..." en *Sistemas de Justicia...*, p. 166 (cursivas del autor).

³⁷ "De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos el contencioso electoral se encuentra totalmente centralizado, en virtud de que el correspondiente tribunal o consejo electoral...conoce tanto de

De los 5 países de última instancia nacional, en 4 (Alemania, Canadá, España y México) el procedimiento concluye en organismos jurisdiccionales³⁸ y solamente 1 caso en un órgano administrativo: el Consejo de Estado francés.³⁹ En el caso norteamericano la última instancia es política: la Cámara Legislativa local.

Respecto a los partidos políticos los dos asuntos que indagué fueron la fiscalización de los gastos y la posibilidad de revisar la selección de dirigentes y candidatos. En los 6 países estudiados los partidos políticos deben presentar informes de los recursos recibidos.⁴⁰

En 4 países (Canadá, Estados Unidos, Francia y México) los partidos pueden inconformarse con la fiscalización,⁴¹ mientras que en los 2 restantes (Alemania y España) no se estipula medio específico. Los plazos para interposición y resolución son variables. Los efectos de las sentencias en todos los casos son definitivos.

impugnaciones contra actos relativos a elecciones para integrar los órganos públicos de la federación como los de las entidades federativas (Brasil y Venezuela), en otro, si bien hay órganos electorales administrativos en cada entidad federativa, el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema de Justicia (Argentina), mientras que en el restante (México)...como resultado de la reforma electoral de 1996 se estableció un nuevo juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del referido Tribunal Electoral...Por otra parte, en los sistemas federales europeos, como Alemania y Austria, también corresponde a un órgano central, la correspondiente Corte Constitucional, ejercer la atribución de control de la regularidad también de las elecciones locales." Orozco, "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en *Sistemas de Justicia...*, p. 56.

³⁸ Corte Constitucional Federal de Alemania, Corte Suprema de Canadá, Tribunal Constitucional de España y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

³⁹ "La reformación es una sanción más grave todavía, puesto que consiste en invertir los resultados de la elección, al proclamar electo al que había perdido y vencido al que había sido considerado electo...el Consejo de Estado sí recurrió a la reformación en varias ocasiones tratándose de elecciones municipales..." Jean Claude Colliard: "Justicia electoral en Francia" en *Sistemas de Justicia...*, p. 105.

⁴⁰ Artículo 11.1 de la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos de España, artículo 38.1.k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, artículo 26 bis de la Ley sobre Limitación de los Gastos Electorales de Francia, artículo 23.1-3 de la Ley de Partidos Políticos de Alemania, artículo 95 de la Ley de Elecciones de Canadá y 2USCS434 de la Ley de Financiamiento para Gastos de Campaña de Estados Unidos.

⁴¹ Artículo 42 del Sistema General de Medios de Impugnación de México, artículo L52 del Código Electoral de Francia, Enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos y jurisprudencia, y artículo 96 de la Ley de Elecciones de Canadá.

La revisión de los comicios internos para elegir dirigentes y candidatos únicamente está contemplada en 2 países: en la legislación alemana ⁴² y en la jurisprudencia mexicana. ⁴³

Propuestas de Actores Políticos y Sociales

El ex Presidente del TEPJF José Luis de la Peza ha señalado:

“...si en materia federal ha existido un decremento de la actividad jurisdiccional, lo contrario ha ocurrido con un juicio que fue introducido por las reformas de 1996, encaminado a la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. En efecto, entre 1996 y 1999, la Sala Superior del Tribunal tuvo conocimiento de un total de 794 asuntos provenientes de las 32 entidades federativas que configuran al país. Y en lo que va del presente año (septiembre del 2000), en el que han celebrado o celebrarán elecciones un total de 13 estados y el Distrito Federal, se han presentado más de 400 impugnaciones de este tipo...”. ⁴⁴

Debido a lo anterior un Magistrado Electoral federal ha señalado que varias de las funciones que desarrolla la Sala Superior, entre los procesos electorales federales ordinarios, pueden ser realizadas por las Salas Regionales por lo que valdría la pena mantenerlas como permanentes, ya que sino se obliga a los promoventes a venir al Distrito Federal a presentar su impugnación y se carga de trabajo la Sala Superior.

“Consideramos que una posterior reforma podría orientarse en este sentido, si desde luego, se incrementase la competencia actual de las Salas Regionales, que podrían conocer en primera instancia, de los

⁴² Artículos 3 y 17 de la Ley de Partidos Políticos de Alemania. “...El caso causó mucha atención en la opinión pública y en el mundo político y académico, pues la resolución se fundamentó en irregularidades en el proceso de nominación de candidatos de la Democracia Cristiana, es decir, en lesiones a la democracia interna de un partido político...” Nohlen, “*La calificación...*”, en *Sistemas de Justicia...*, p. 70.

⁴³ “Síntesis de los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001, SUP-JDC-128/2001 y SUP-JDC-129/2001”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en www.trife.org.mx.

⁴⁴ José Luis De la Peza: “Justicia Electoral. Balance y perspectivas” en *Voz y Voto*, no. 92, México, Octubre de 2000, p. 40.

juicios de revisión constitucional, de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de los conflictos laborales que pudiesen surgir entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores durante los dos años anteriores al proceso electoral...”.⁴⁵

Un Magistrado local y un Abogado especialista en la materia han propuesto:

“...transformar la actual Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las Salas Regionales del propio Tribunal, en Tribunales Regionales Electorales”.⁴⁶

“En primer término, se propone que la Sala Electoral de la Suprema Corte tenga competencia para actuar como órgano instructor en los asuntos relativos a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad que versen sobre la materia electoral, hasta ponerlos en estado de resolución.

“Consideramos que, dada la importancia de estos asuntos, debe reservarse al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la competencia para su resolución, determinándose que en estos casos el Pleno debe integrarse con su Presidente y la totalidad de los Ministros, incluyendo los de la Sala Electoral...

“Cabe precisar que para llevar a cabo la reforma que se sugiere, también es necesario eliminar de la fracción I del artículo 105 constitucional, la excepción en materia electoral para la procedencia de la controversia constitucional.

“Por otra parte, proponemos que la Sala Electoral de la Suprema Corte, asuma las competencias en materia electoral federal que actualmente tiene encomendadas la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

“De esta forma, la Sala Electoral de la Corte conocería en única instancia del Juicio de Inconformidad que tenga por objeto controvertir los resultados de los cómputos distritales de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, reservándose al Pleno de la Corte la declaración de validez de la elección presidencial.

⁴⁵ Francisco Javier Barreiro Perera: “Garantías de los órganos encargados de la administración de justicia electoral federal en México” en *Sistemas de Justicia...*, p. 424.

⁴⁶ Rodolfo Terrazas Salgado y José Francisco Delgado Estevez: “Propuesta de reforma constitucional para la consolidación de la justicia electoral en México”, fotocopia, México, 2001, p. 22.

“En el sistema que se propone, la Sala Electoral de la Suprema Corte también sería competente para conocer y resolver, en segunda instancia, mediante el Recurso de Reconsideración, las impugnaciones en contra de las resoluciones dictadas por los Tribunales Regionales Electorales en los Juicios de Revisión Constitucional, los cuales podrán interponerse en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones”.⁴⁷

Por su parte, los Tribunales Regionales Electorales conocerían de las impugnaciones de los actos y resoluciones de los órganos locales y distritales del IFE respecto a los resultados definitivos y entrega de constancias a los Legisladores federales electos por la vía de mayoría relativa. Además, tendrían competencia, en primera instancia federal, de los Juicios de Revisión Constitucional Electoral y de los Juicios de Protección de los Derechos Político Electorales.⁴⁸

En una crítica a la propuesta anterior un investigador del TEPJF ha señalado:

“La reticencia histórica para que la SCJN conociera de asuntos políticos justifica la especialización de la justicia electoral; la creación de una sala electoral en el SCJN es contraria al esfuerzo paulatino y constante por convertir a dicho tribunal en un verdadero tribunal constitucional...”

“La judicialización de los conflictos electorales del tipo de sala especializada en las cortes supremas es contraria a la tradición histórica mexicana y latinoamericana del tribunal especializado en justicia electoral y, por el contrario, corresponde más a un modelo de judicialización de los países de sistema jurídico de *Common Law*, muy ajeno a nuestra tradición jurídica y nuestra problemática.”⁴⁹

De los partidos, el PRI, después de los conflictos en las elecciones locales de Tabasco y Yucatán, “...presentó una iniciativa de reforma para delimitar las atribuciones del Tribunal Electoral que, en su opinión, había extralimitado sus funciones, por lo que buscarían establecer la prohibición

⁴⁷ Terrazas y Delgado, “Propuesta de reforma constitucional...” pp. 23-5.

⁴⁸ Terrazas y Delgado, “Propuesta de reforma constitucional...” pp. 25-7.

⁴⁹ Alfredo Islas Colín: “Justicia Electoral” en *Voz y Voto*, No. 102, México, agosto de 2001, p. 34 (cursivas del autor).

expresa de que el tribunal pudiera decidir en el futuro sobre los procesos electorales estatales.”⁵⁰

Respecto a los pendientes, un asesor del IFE ha señalado que en la legislación electoral existen cuatro grandes rubros por precisar: “...1) el ejercicio del voto, 2) el desarrollo de las campañas electorales, 3) las condiciones de equidad en la contienda y 4) la regulación de los partidos políticos.”⁵¹

En el rubro del ejercicio de sufragio contempla el voto en el extranjero y la presión y coacción a los electores; en el desarrollo de las campañas están la regulación de las precampañas, la duración de las campañas, el financiamiento público, los topes de gasto y las sanciones electorales; en las condiciones de equidad señala el uso de programas gubernamentales en beneficio de algún partido y el tratamiento de las campañas por los medios de comunicación; en la regulación de los partidos apunta la revisión y sanción de los actos internos por parte de las autoridades electorales y los efectos jurídicos que acompañan a la pérdida de registro de los partidos políticos.⁵²

En materia de justicia electoral, un Magistrado local ha señalado que es conveniente reglamentar tres asuntos urgentes: el nombramiento de los Consejeros Electorales, las figuras de democracia directa y la vida interna de los partidos.

“Ante la nueva realidad del fenómeno electoral, se presentan zonas de penumbra en las cuales resulta necesario que la jurisdicción electoral se pronuncie, ya sea definiendo potestades y de igual manera estableciendo límites al accionar de los actos electorales, pues estas situaciones inciden en la indispensable equidad en la contienda.

“Así, resulta necesario definir con claridad la naturaleza intrínseca del procedimiento de elección de los miembros de los consejos generales de los Institutos Electorales por parte de las Legislaturas Estatales a efecto de determinar la procedencia de la impugnación electoral en estos casos concretos.

⁵⁰ Susana Berruecos García Travesí: “Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática”, en *Sociológica*, No. 45-6, UAM-Azcapotzalco, México, 2001, p. 274.

⁵¹ Ezequiel González Matus: “Porvenir de la ley electoral”, en *Voz y Voto*, no. 93, México, noviembre de 2000, p. 43.

⁵² R. González Matus, “Porvenir de la ley electoral”, pp. 43-6.

“De igual manera, la paulatina instauración de diversos métodos de democracia semidirecta tanto a nivel federal como estatal, como son el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular, plantean la necesidad de delimitar y reglamentar claramente este tipo de figuras y en consecuencia determinar la procedencia de la jurisdicción electoral.

“Por último, y no por ello menos importante es el tema relativo a la protección jurisdiccional de los derechos de los militantes en los partidos políticos.”⁵³

En el Congreso Nacional de Tribunales Electorales se plantearon, entre otras propuestas, eliminar el recurso electoral administrativo y trasladar su materia a un medio de impugnación jurisdiccional, suprimir los medios de impugnación de doble instancia y proponer la creación de tribunales de control constitucional a nivel local, ya sea que formen parte del poder judicial o sean autónomos.⁵⁴

Finalmente, considero que buena parte de los problemas arriba bosquejados tendrían que ser abordados desde una nueva perspectiva, más abierta y diferente al diseño institucional actual; para ello, propongo que se instituya un Consejo Constitucional que concentre todas las actividades jurisdiccionales constitucionales y electorales, tanto federales como locales. En otras palabras, el Consejo Constitucional sería la instancia de apelación de las resoluciones del Tribunal Electoral que estaría adscrito al primero.

Adicionalmente, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales no serían revisadas por la Corte sino por el Consejo porque la justicia constitucional y electoral es diferente a la justicia ordinaria: ésta revisa la afectación al particular; aquella incide en toda la sociedad por lo que no debería ser revisada por un órgano de casación como es el sentido original de la Corte.

De esta manera podrían rescatarse dos de los modelos más exitosos respecto al contencioso electoral: la jurisdicción constitucional concentrada en un órgano supremo y un Tribunal especializado en materia de comicios. El anterior es un asunto importante, ya que uno de los rasgos básicos de la consolidación y la gobernabilidad democráticas es que se cumpla con el Estado de Derecho, por lo que la justicia electoral tiene que apoyar y tutelar la búsqueda de tal objetivo.

⁵³ Juan Martínez Veloz: “Avances y desafíos de la justicia electoral en México”, *XIII Congreso Nacional de Estudios Electorales*, SOMEE, México, 2001.

⁵⁴ “Relatorías y Conclusiones de las Mesas” en *Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

CUADRO I. Órganos electorales: administrativos, jurisdiccionales y políticos

| País | Órganos Electorales | Naturaleza | Medios de Impugnación | Sistema Contencioso |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| España | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tribunal Constitucional 2. Tribunal Supremo 3. Junta Central Electoral | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdiccional 2. Jurisdiccional 3. Administrativa | <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Amparo electoral 1.2 Recurso de inconstitucionalidad 2. Recurso contencioso electoral 3. Recurso Administrativo | Mixto: Administrativo y Jurisdiccional |
| Francia | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Constitucional 2. Consejo de Estado 3. Tribunal Administrativo 4. Comisiones Electorales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdiccional 2. Administrativa 3. Administrativa 4. Administrativa | <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión de la Constitucionalidad 2. Recurso electoral 3. Apelación 4. Demanda 5. Protesta | Mixto: Administrativo y Jurisdiccional |

CUADRO I (continuación)

| País | Órganos Electorales | Naturaleza | Medios de Impugnación | Sistema Contencioso |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Alemania | <ol style="list-style-type: none"> 1. Corte Constitucional 2. Parlamento Federal 3. Comisión Electoral Federal | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdiccional 2. Política 3. Administrativa | <ol style="list-style-type: none"> 1. Recurso de Inconstitucionalidad 2. Recurso de queja 3. Reclamo parlamentario 3.1 Queja 3.2 Recurso | Mixto: Administrativo, Político y Jurisdiccional |
| Estados Unidos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Senado y Congreso 2. Corte Suprema 3. Tribuna les Locales 4. Comisiones Electorales Locales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Política 2. Jurisdiccional 3. Jurisdiccional 4. Administrativa | <ol style="list-style-type: none"> 1. Recurso 2. Demanda 3. Demanda 4. Recurso | Mixto: Administrativo, Jurisdiccional y Político |
| Canadá | <ol style="list-style-type: none"> 1. Corte de Justicia 2. Cámara de los Comunes | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdiccional 2. Política | <ol style="list-style-type: none"> 1. Demanda 2. Solicitud | Mixto: Administrativo, Político y Jurisdiccional |

CUADRO I (final)

| País | Órganos Electorales | Naturaleza | Medios de Impugnación | Sistema Contencioso |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Canadá | <ol style="list-style-type: none"> 3. Juzgados Territoriales 4. Oficina del Oficial Electoral en Jefe | <ol style="list-style-type: none"> 3. Jurisdiccional 4. Administrativa | <ol style="list-style-type: none"> 3. Demanda 4. Solicitud | |
| México | <ol style="list-style-type: none"> 1. Suprema Corte de Justicia de la Nación 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación 3. Instituto Federal Electoral | <ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdiccional 2. Jurisdiccional 3. Administrativa | <p>Acción de Inconstitucionalidad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Recurso de Apelación 1.2 Recurso de Reconsideración 1.3 Juicio de Revisión Constitucional 2.1 Juicio de Inconformidad 2.2 Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales 3. Recurso de Revisión | <p>Mixto: Administrativo y Jurisdiccional</p> |

CUADRO 2. Diseño de los órganos responsables de la justicia electoral

| País | Órgano | Regulación | Legislación | Carácter | Configuración | Ubicación | Designación |
|----------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|--------------------------------------|
| España | 1. Tribunal Constitucional | 1. Constitucional | 1. Constitución, LOTC ⁵⁵ y LOREG ⁵⁶ | 1. Permanente | 1. Colegiada | 1. Autónomo | 1. Legislativo, Ejecutivo y Judicial |
| | 2. Tribunal Supremo | 2. Constitucional y legal | 2. Constitución, LOPJ ⁵⁷ y LOREG | 2. Permanente | 2. Colegiada | 2. Judicial | 2. Judicial |
| | 3. Junta Central Electoral | 3. Legal | 3. LOREG | 3. Permanente | 3. Colegiada | 3. Autónomo | 3. Judicial y Partidos Políticos |
| Francia | 1. Consejo Constitucional | 1. Constitucional | 1. Constitución y LOCC ⁵⁸ | 1. Permanente | 1. Colegiada | 1. Autónomo | 1. Ejecutivo y Legislativo |
| | 2. Consejo de Estado | 2. Constitucional | 2. Constitución y CJA ⁵⁹ | 2. Permanente | 2. Colegiada | 2. Ejecutivo | 2. Ejecutivo |
| | 3. Tribunales Administrativos | 3. Legal | 3. CJA | 3. Permanente | 3. Colegiada | 3. Ejecutivo | 3. Concurso de selección |
| | 4. Comisiones Electorales | 4. Legal | 4. CE ⁶⁰ | 4. Permanente | 4. Colegiada | 4. Autónomo | 4. Ejecutivo y Judicial |
| Alemania | 1. Corte Constitucional | 1. Constitucional | 1. Ley Fundamental, LCCF ⁶¹ y LEF ⁶² | 1. Permanente | 1. Colegiada | 1. Autónomo | 1. Legislativo |
| | | | | | 2. Colegiada | 2. Legislativo | 2. Electores |

⁵⁵ Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

⁵⁶ Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

⁵⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁵⁸ Ley Orgánica del Consejo Constitucional

⁵⁹ Código de Justicia Administrativa.

⁶⁰ Código Electoral.

⁶¹ Ley de la Corte Constitucional Federal.

⁶² Ley Electoral Federal.

CUADRO 2. (continuación)

| País | Órgano | Regulación | Legislación | Carácter | Configuración | Ubicación | Designación |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|---------------------------------------|
| Alemania | 2. Parlamento Federal | 2. Constitucional | 2. Ley Fundamental | 2. Permanente | 3. Colegiada | 3. Ejecutivo | 3. Ejecutivo |
| | 3. Comisión Electoral Federal | 3. Legal | 2. LEF | 3. Temporal | | | |
| Estados Unidos | 1. Senado y Congreso | 1. Constitucional | 1. Constitución Federal | 1. Permanente | 1. Colegiada | 1. Legislativo | 1. Electores |
| | 2. Corte Suprema | 2. Constitucional | 2. Constitución Federal | 2. Permanente | 2. Colegiada | 2. Judicial | 2. Ejecutivo y Legislativo Nacionales |
| | 3. Tribunales Locales | 3. Constitucional | 3. Constituciones Locales | 3. Permanente | 4. Colegiada | 3. Judicial | 3. Ejecutivo y Legislativo Locales |
| | 4. Comisiones Electorales Locales | 4. Legal | 4. Constituciones Locales | 4. Temporal | | 4. Ejecutivo | 4. Ejecutivos Locales y Partidos |
| Canadá | 1. Corte de Justicia | 1. Constitucional | 1. Constitución y ASC ⁶³ | 1. Permanente | 1. Colegiada | 1. Judicial | 1. Ejecutivo |
| | 2. Cámara de los Comunes | 2. Constitucional | 2. Constitución | 2. Permanente | 2. Colegiada | 2. Legislativo | 2. Electores |
| | 3. Juzgados Territoriales | 3. Constitucional | 3. Constitución, LEC ⁶⁴ y CC ⁶⁵ | 3. Permanente | 3. Personal | 3. Judicial | 3. Ejecutivo |
| | 4. Oficina del | | 4. LEC y CC | | 4. Personal | 4. Ejecutivo | 4. Legislativo |

⁶³ Acta de la Suprema Corte

⁶⁴ Ley de Elecciones de Canadá.

⁶⁵ Código Criminal.

CUADRO 2 (final)

| Pais | Órgano | Regulación | Legislación | Carácter | Configuración | Ubicación | Designación |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Canadá | 4. En Jefe | | 1. | 4. Permanente | | | |
| | 1. Suprema Corte de Justicia de la Nación | 1. Constitucional 2. Constitucional 3. Constitucional | 2. Constitución y LOPJF ⁶⁶ 3. Constitución, LOPJF y LGSML ⁶⁷ 4. Constitución y COFIPE ⁶⁸ | 1. Permanente 2. Permanente 3. Permanente | 1. Colegada 2. Colegada 3. Colegada | 1. Judicial 2. Judicial 3. Autónomo | 1. Legislativo y Ejecutivo 2. Legislativo y Judicial 3. Legislativo y Ejecutivo |
| México | 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3. Instituto Federal Electoral | | | | | | |

⁶⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁷ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

⁶⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bibliografía

“Code Electoral” en www.legifrance.gouv.fr.

“Constitución de España” en Rubio Llorente, Francisco (compilador), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, España, 1997.

“Constitución de Francia” en Rubio Llorente, Francisco (compilador), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, España, 1997.

“*Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo*”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en www.trife.org.mx

“Federal Contested Election Act” en Ahlers, Glen-Peter, *Election Law of the United States*, Oceana Publications, USA, 1995.

“Federal Election Campaign Act” en Ahlers, Glen-Peter, *Election Law of the United States*, Oceana Publications, USA, 1995.

“*La calificación presidencial*”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en www.trife.org.mx.

“Ley Fundamental de Alemania” Rubio Llorente, Francisco (compilador), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, España, 1997.

“Ley Orgánica del Régimen Electoral General” en *Legislación Constitucional Básica*, España, 1995.

“Ley Orgánica del Tribunal Constitucional” en *Legislación Constitucional Básica*, España, 1995.

“Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos”, en *Legislación Constitucional Básica*, España, 1995.

“*Loi Organique sur le Conseil Constitutionnel*” en www.legifrance.gouv.fr.

“*Loi relative a la limitation des dépenses électorales*” en www.legifrance.gouv.fr.

“Relatorias y Conclusiones de las Mesas”, Congreso Nacional de Tribunales Electorales, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

“Síntesis de los expedientes SUP-JDC-117-2001, SUP-JDC-127/2001, SUP-JDC-128/2001 y SUP-JDC-129/2001”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en www.trife.org.mx

“*Supreme Court Act*” en www.laws.justice.gc.ca.

Barraza, Eduardo, “Parlar sin parlamentar. El Colegio Electoral de 1994” en *La voz de los votos*, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Barreiro Perera, Francisco Javier, “Garantías de los órganos encargados de la administración de justicia electoral federal en México” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, México, 1999.

Becerra, Ricardo y otros, “La justicia electoral en México” en *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.

Berruecos García Travesí, Susana, “Los nuevos contrapesos en la política mexicana: el TEPJF y la justicia electoral en el contexto de la consolidación democrática” en *Sociológica*, No. 45-6, UAM-Azcapotzalco, México, 2001.

Canada Elections Act/Loi Électorale du Canada, Chief Electoral Officer of Canada, Canadá, 1991.

Cascajo Castro, José Luis, *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*, Tecnos, España, 1994.

Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Estructura del Poder Judicial e impugnación constitucional de elecciones en el Derecho Comparado” en *Justicia Electoral*, Vol. IV, No. 6, Tribunal Federal Electoral, México, 1995.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Colliard, Jean Claude, “Justicia electoral en Francia” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

De la Peza, José Luis, “Justicia Electoral. Balance y perspectivas” en *Voz y Voto*, No. 92, México, Octubre de 2000.

Eisenstadt, Todd, “Intrusos en la recámara de Lincoln” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, México, 1999.

Eisenstadt, Todd, “La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década” en *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, TEPJF-IFE-UNAM, México, 1999.

González Matus, Ezequiel, “Porvenir de la ley electoral” en *Voz y Voto*, No. 93, México, noviembre de 2000.

Islas Colín, Alfredo, “Justicia Electoral” en *Voz y Voto*, No. 102, México, agosto de 2001.

Kingsley, Jean Pierre, “Sistema electoral canadiense” en *Justicia Electoral*, Vol. V, No. 7, Tribunal Federal Electoral, México, 1996.

Ley de la Corte Constitucional Federal de Alemania, Información para visitantes, Alemania, 1993.

Ley de Partidos Políticos de Alemania, Información para visitantes, Alemania, 1993.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Martínez Veloz, Juan, “Avances y desafíos de la justicia electoral en México”, XIII Congreso Nacional de Estudios Electorales, México, 2001.

Nohlen, Dieter, “La calificación electoral en Alemania” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, México, 1999.

Orozco Henríquez, J. Jesús, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado” en *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, México, 1999.

Orozco Henríquez, José de Jesús, “Los sistemas contenciosos en América Latina” en *Justicia Electoral*, Vol. V, No. 7, Tribunal Federal Electoral, México, 1996.

Patiño Camarena, Javier, “El Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional para la calificación de las elecciones contenciosas” en *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista-IFE, México, 1999.

Schotland, Roy A., “Tres aspectos del control de la constitucionalidad del proceso político” en Smith, James Frank (coordinador) *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, UNAM, México, 1990.

Terrazas Salgado, Rodolfo y Delgado Estevez, José Francisco, “Propuesta de reforma constitucional para la consolidación de la justicia electoral en México”, fotocopia, México, 2001.



Aumentar la Calidad
y Representatividad
del Congreso





Aumentar la Calidad y Representatividad del Congreso

Ricardo Espinoza Toledo*

En la historia reciente del Poder Legislativo en México, pasamos de un Congreso bajo control presidencial a un legislativo plural (desde 1997) y, en consecuencia, autónomo del Presidente de la República. Sin embargo, ya en la LVII Legislatura y, de manera más acentuada, en la LVIII, el trabajo legislativo se ha visto afectado por la falta de acuerdos y el predominio de asuntos de muy corto alcance, en los que se privilegia el protagonismo de los Grupos Parlamentarios antes que la productividad,¹ la calidad de sus decisiones y el interés general.²

La relación de las oposiciones (partidistas y parlamentarias) con el presidente es particularista, inmediata, de costo-beneficio, y no precisamente en torno a materias de carácter general o de largo alcance; con un comportamiento obstructivo (como se vio en ocasión de la propuesta de reforma hacendaria y a los aumentos de impuestos (electricidad, creadores, medicamentos y alimentos) o a la suspensión temporal de algunos Impuestos Especiales sobre Productos Suntuarios (IEPS), las oposiciones no ofrecen soluciones alternativas.

Lo mismo vale para el Ejecutivo, quien no construye acuerdos con las oposiciones. La relación de ambos es puramente reactiva: se reacciona ante lo que el otro hace: a una miscelánea fiscal deficiente del Congreso (diciembre de 2001) correspondió una «corrección» presidencial (marzo, 2002)

* Profesor-investigador de la UAM-I

¹ La productividad es la calidad en la producción de leyes y en el presupuesto de egresos; la calidad está definida con base en los efectos positivos que esas decisiones producen en la vida política, económica y social; la eficacia y la productividad estarían en función de la calidad así entendida.

² La representatividad será entendida como el conjunto de acciones y decisiones de legisladores y presidente de la República, a nombre de los representados, en las que imperen los intereses colectivos, generales, por encima de los particulares, inmediatos o de partido.

que profundizó el enfrentamiento: el PRI amenazó con movilizaciones de protesta y el PRD interpuso un recurso ante la Suprema Corte de Justicia para invalidar la decisión presidencial de modificar los IEPS. Dirigentes del PRI y del PRD declararon que se trataba de una guerra del Ejecutivo contra el Legislativo.

La imagen del Congreso ante la ciudadanía se ha deteriorado, pero es un fenómeno «empujado por el Ejecutivo y por grupos de interés que ven en el Congreso a un enemigo al que hay que derrotar, sin fijarse que con ello destruyen a una institución» (Declaración del perredista Emilio Ulloa, *El Universal*, 18/feb/02). Empero, el problema de la ineficacia y falta de productividad de los legisladores no está fuera del Congreso. Este es un viejo argumento ya utilizado durante la LVII Legislatura por legisladores panistas y perredistas, solo que entonces en contra del presidente de extirpe priísta, Ernesto Zedillo. Lo cierto es que el pluralismo democrático impone el método de la negociación como única ruta a transitar para construir acuerdos entre Grupos Parlamentarios distintos y entre ellos y el presidente de la República, aspecto central que no parece convencer a unos ni a otros.

En la era del pluralismo, gobiernos sin mayoría en el Congreso y la alternancia en la presidencia de la República conducen a centrar la atención en cómo mejorar la calidad legislativa del Congreso, revalorizar el trabajo de las comisiones de dictamen legislativo y hacer fluida o evitar bloqueos en la relación de las oposiciones parlamentarias con el Presidente de la República. De distintos modos, estos y otros temas han sido objeto de atención tanto de académicos como de legisladores: para algunos, la solución a las deficiencias detectadas o a los riesgos implícitos depende casi exclusivamente de un cambio de actitud de los actores directamente involucrados, para otros, se precisa, por igual, de adecuaciones funcionales y de ajustes institucionales. El aspecto central es fortalecer el Congreso al tiempo de atribuirle mayores responsabilidades en las funciones de gobierno, sin que eso vaya en detrimento de la capacidad de acción de la institución presidencial.

El Congreso y el Presidente

Reducir la brecha entre representantes y representados conduce a plantear la conveniencia de una gobernabilidad a la vez democrática y eficaz. La revalorización del Congreso es un punto de coincidencia entre los distintos grupos parlamentarios, aunque cada uno lo enfoca de distinta manera. En cualquier caso, no debe significar otorgarle supremacía al Poder

Legislativo en el diseño institucional, ni que el presidente de la República quede obstruido o asfixiado. Lo que se debe resolver es la posibilidad de un conflicto irresoluble entre ambos poderes. Sin pretender dar paso a un sistema parlamentario, una forma de proteger la vida institucional sería instalar un «fusible-enlace» entre el Presidente y el Congreso, una personalidad que cuente con la confianza de ambos, con la función de mantener la comunicación entre Congreso y Presidente, un mediador institucional que se mantendría en el cargo si las cosas funcionan bien o a cambiar si su función se interrumpe.³ Asunto de largo alcance y propio de la reforma del Estado, una figura con estas características evitaría que, en caso de confrontación, se afectara el funcionamiento regular del Congreso y de la presidencia de la República. Esta reforma se complementa con la ratificación de nombramientos de secretarios de Estado por parte del Congreso y la aprobación, por éste, del Plan Nacional de Desarrollo, aspectos en los que, aparte las coincidencias entre las fuerzas políticas, se concreta el principio de corresponsabilidad política. Por su parte, el Presidente debe poder «vetar» el presupuesto de egresos. Estos (y, desde luego, otros) mecanismos inducen a la cooperación de las fuerzas políticas y a evitar que los Grupos Parlamentarios y partidos opositores responsabilicen sistemáticamente de todo al presidente y que éste culpe al Congreso de sus propias deficiencias.

La propuesta de Giovanni Sartori

Sartori considera que existe un gran riesgo de caer en la ingobernabilidad si no se adecua el sistema político a las condiciones recientes de pluralidad. Propone básicamente tres reformas: 1. lograr acuerdos necesarios para modificar la ley electoral, a fin de evitar que se multipliquen los partidos políticos y se fraccione la representación política. En ese sentido, se debe limitar la representación en las Cámaras a cuatro partidos a través de una segunda vuelta electoral en la que solo participen los cuatro partidos mas votados en la primera vuelta; 2. fortalecer el Poder Legislativo a través de la reelección de diputados y senadores; 3. fortalecer el Poder Ejecutivo, que después de tener poderes metaconstitucionales pasó a ser un Ejecutivo débil si se ajusta al marco constitucional. Es preciso extender su derecho de veto, incluido el presupuesto, y de esta manera frenar los excesos del

³ Véase la entrevista de Rogelio Hernández al autor, «La baja calidad del Poder Legislativo», en *Milenio Semanal*, del 18 de marzo de 2002

legislativo; legislar para que el Ejecutivo pueda obligar al Congreso (mayoritariamente opositor) a que decida en plazos definidos sobre sus iniciativas. De acuerdo con Sartori, no se trata de favorecer al Poder Ejecutivo, sino de lograr un verdadero equilibrio de poderes, garantizar la gobernabilidad y evitar los conflictos entre los poderes (Conferencia, México, octubre de 2001).

La propuesta del Presidente Fox

En su discurso con motivo del LXXXV aniversario de la promulgación de la Constitución, el presidente de la República afirmó que la correlación de fuerzas políticas ha favorecido algunas reformas, pero no ha sido propicia para una transformación de fondo del Estado mexicano. La actualización de nuestra Carta Magna será un paso fundamental para poner al país al día en los ámbitos político, económico y social. El propósito es reestructurar nuestro sistema de leyes con el fin de armonizar este esfuerzo y revisar la legislación para asegurar las garantías individuales.

En cuanto a su agenda legislativa, destacan la reforma energética y la laboral. Pemex y la CFE seguirán siendo patrimonio de la Nación, y no se privatizarán. El presidente aboga por una inyección de capital privado al sector petrolero para investigar, explorar, modernizar su tecnología y aprovechar sus riquezas; por otro lado, propuso discutir una reforma laboral a fin de incrementar la productividad y la eficiencia.

En el marco de la reforma del Estado y de la Constitución,⁴ Fox reconoció que es necesario discutir la reelección en el Poder Legislativo y de las autoridades municipales (Milenio Diario, y El Universal, 6 de febrero del 2002). El 5 de febrero de 2001 el titular del Ejecutivo planteó establecer el juicio político para el presidente en caso de faltas graves a la Constitución; ratificación de secretarios de Estado por parte del Congreso; revisar la forma de integración y los mecanismos de representación del Congreso; ampliar la capacidad del legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y al Judicial; ampliar reformas que aseguren equidad plena en las elecciones, terminen con el fraude, eviten dispendios y faciliten acuerdos y coaliciones.

El 5 de febrero de 2002, propuso revisar la Constitución y ponerla al día; avanzar en la reforma del Estado; crear mecanismos para superar el

⁴ La Constitución lleva 420 modificaciones de 1917 a 2000.

drama anual de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; discutir la reelección de diputados y senadores; resolver la reelección de los alcaldes; acordar una reforma para garantizar el suministro de energía en los próximos años; actualizar la legislación laboral; seguir modernizando la estructura del sistema tributario; discutir una ley que garantice el acceso público a todo tipo de información.

Para Fox, existen principios que son sustento de la actual Constitución y que no deben ser afectados: la no reelección del Ejecutivo; el carácter laico del Estado; la educación laica y gratuita; la división de poderes; el régimen federal; el sistema representativo; la libertad municipal; el compromiso con la justicia social; la soberanía; la defensa de los derechos individuales y sociales; el respeto a la diversidad cultural. «Debemos alumbrar, sin intereses mezquinos ni evaluaciones apresuradas –dijo-, el camino que nos conduzca a una democracia consolidada». Según el presidente, la reforma del Estado ya tiene un piso firme en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional. (Discurso del 5 de febrero de 2002).

La agenda legislativa del GP-PRI

Para los priístas, por boca de su anterior dirigente, Dulce María Sauri, la Constitución no debe modificarse, sino aplicarse. Pero al mismo tiempo comparten la preocupación por el fortalecimiento del Poder Legislativo, la modificación del Formato del Informe Presidencial, promueven la Ley General de Acceso a la Información y Transparencia Gubernamental Reformas y Adiciones al COFIPE en materia de Equidad y Género, ello en lo relativo al sector gobierno, política interior y reforma del Estado, aunque sin mayor precisión. Los priístas proponen, también, «acotar» las acciones del Ejecutivo en materia fiscal y obligarlo a rendir cuentas al Legislativo (El Universal, 11 de marzo de 2002).

La agenda del GP-PRD

Para el perredista Batres, contrario a su oferta electoral de fortalecer el Congreso, el presidente lo ha golpeado: no presentó ninguna iniciativa de reforma constitucional para que el Congreso aprobara el Plan Nacional de Desarrollo ni ninguna otra. (El Universal, 6 de febrero de 2002).

Batres planteó el establecimiento de un período anual de sesiones del Congreso, con uno o dos meses de receso; la entrega a la Cámara de Diputados del paquete fiscal que contiene Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos a la mitad del año; la ratificación parcial del gabinete por el Congreso; cambio de formato en el informe de gobierno que permita el intercambio institucional entre los legisladores y el presidente; que comparezcan los servidores públicos en comisiones bajo protesta de decir verdad; las iniciativas que no se dictaminen en comisiones deben pasar al Pleno para ser votadas; la posibilidad de que el Congreso convoque a referéndum sobre temas de carácter legislativo (El Universal, 18 de febrero del 2002).

El PAN

Felipe Calderón declaró que es necesario buscar coaliciones y consensos en el Congreso. Puesto que existe un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, es visible y comprensible que el PAN y Fox se necesitan entre sí: el éxito de Fox es del PAN; el éxito del PAN es de Fox. Dijo que difícilmente puede haber acuerdo con el PRD en materia de energía, por lo que la cooperación del PRI es necesaria. (El Universal, Washington, 8 de febrero del 2002). Además, planteó ampliar el período ordinario de sesiones, porque el que va del 15 de marzo al 30 de abril es insuficiente para agotar los temas (mar/02) (En el PRI, Sauri, había dicho que a raíz de la persecución política a través de Pemex, se opondrían en todo a Fox o dejarían de hacer alianzas con él).

Las comisiones

Las comisiones ordinarias son el espacio privilegiado para el dictamen de las iniciativas presentadas. En la época del sistema de partido hegemónico, las comisiones no desempeñaban esa función, pues todo se resolvía en el Pleno de las Cámaras. Aunque el pluralismo del Congreso fuerza a un mejor aprovechamiento de esos espacios discretos y esenciales del trabajo legislativo, lo cierto es que hasta ahora las reuniones de comisiones para el dictamen de iniciativas son intermitentes y a menudo carecen de quórum. Fortalecer el trabajo en Comisiones y disminuir la presencia del Pleno es una asignatura pendiente, cuya solución se traduciría en el fortalecimiento del Congreso.

En efecto, el trabajo del Congreso está en las comisiones. A pesar de su reconocimiento en la Ley Orgánica del Congreso, todavía subsiste una excesiva fragmentación de las comisiones, con lo que pierden fuerza en su relación con el gobierno. Para ejercer un control político eficiente -ha escrito Diego Valadés-, el número de comisiones debería ser más reducido, y tendrían que contar con un amplio apoyo profesional de asesoramiento que permanezca más allá de la duración de cada legislatura.⁵

Reelección inmediata de legisladores

Un Congreso fuerte supone la existencia de liderazgos legislativos, de profesionales que posean un conocimiento amplio de las materias de su especialidad y le den continuidad al trabajo legislativo. La reelección inmediata de legisladores, prohibida por la Constitución, no sería la solución a todos los problemas de representatividad y calidad del Congreso, ciertamente, pero aparte los vicios que podría generar, conlleva beneficios probados en otras latitudes, entre otros, la rendición de cuentas a los ciudadanos, la flexibilización de la disciplina de partido y, desde luego, la profesionalización y el fortalecimiento del trabajo legislativo. Ello supone, sin embargo, retomar la propuesta de reforma profunda del Estado y construir consensos que desemboquen en ajustes a la Constitución.⁶

Ausencia de diálogo, acuerdo y negociación entre Fox y los dirigentes parlamentarios.

El presidente aumentó las tarifas eléctricas, lo que generó fuerte descontento entre legisladores, empresarios y ciudadanos. De acuerdo con Fox, el Congreso decidió una reforma fiscal muy distinta a la suya, que no dejó satisfecho a nadie. Por lo que el Ejecutivo realizó una serie de «ajustes y correcciones» a la reforma fiscal, con base en las atribuciones

⁵ "Opciones para el Congreso", *El Universal*, 20 de marzo del 2002. En cuanto a comisiones de comunicación, el artículo 77 constitucional faculta a cada una de las cámaras a establecer comisiones de comunicación con la colegisladora y con el gobierno. Se trata de un instrumento que puede ir más allá de las conferencias entre las cámaras y de relaciones protocolarias con el gobierno. Por ejemplo, la cámara de Diputados podría consultar, sin efectos vinculatorios, a la de senadores en cuanto a los efectos federales del presupuesto, y otro tanto podría hacer el Senado con los diputados con relación a los tratados internacionales. Mientras se supera la actual separación de competencias entre ambas cámaras, es posible adoptar mecanismos de interacción que permitan avances institucionales significativos y preparen el terreno para cambios más profundos.

⁶ Véase mi artículo "La reelección continua de legisladores en México", en *Diálogo y Debate*, año 3, núm. 14, octubre-diciembre de 2000.

que le confiere el Código Fiscal de la Federación. En esencia, suspendió temporalmente el impuesto a la fructosa y disminuyó el impuesto especial al tequila, entre otras. La reacción de los líderes parlamentarios fue frontal, contra la decisión de Fox: es la guerra, declararon los dirigentes parlamentarios (21/feb/02). Felipe Calderón, del PAN, alertó acerca del peligro que representa un choque frontal entre el presidente y el Congreso.

El problema se originó en Grupos parlamentarios y sus dirigentes que aprobaron una reforma fiscal ambigua, confusa, parchada, deficiente, insatisfactoria. Lo que se agrava por el hecho de que el gobierno no ha encontrado interlocutores en dirigencias partidarios entrampadas en sus procesos de renovación de dirigentes, pero tampoco ha logrado construir relaciones constructivas con el partido que lo llevó a la presidencia de la República, el PAN. El super, reforzado, gabinete, a su vez, y salvo alguna excepción, carece de oficio político y de capacidad de operar con las fuerzas políticas. Fox no ha tenido una fuerza de apoyo ni ha construido una mayoría congresional afin. Con todo, no se debe perder de vista que los partidos y el Congreso son igualmente fundamentales y necesarios para la democracia mexicana.

El de la gobernabilidad es también un problema de actitud

Según Demetrio Sodi (senador del PRD), existe una parálisis política y de gobierno, pero que no es el resultado de un desfase del andamiaje institucional «sino de un Ejecutivo paralizado y asustado por el paquete y de un legislativo que ha estado secuestrado por los conflictos internos en los partidos». La reforma del Estado puede ayudar a definir más claramente las responsabilidades de cada poder y nivel de gobierno, pero no sustituir la falta de experiencia política del Ejecutivo o evitar la lucha por el poder en el interior de los partidos. Mas que cambiar la ley, afirma, lo que urge es cambiar la actitud de los funcionarios y de los partidos para llegar a acuerdos. La reforma del Estado es prioritaria, pero solo la voluntad política va a permitir los acuerdos que fortalezcan la gobernabilidad. (El Universal, 30 de noviembre del 2001).

Aumentar la calidad y la representatividad del Congreso supone reformas constitucionales y legales, pero también una concepción y actitud diferentes de parte de los actores políticos.

Responsabilidad del Poder
Legislativo en la Reforma
Electoral



Responsabilidad del Poder Legislativo en la Reforma Electoral

Víctor Hugo Solís Nieves*

“El propósito de toda Constitución política es, o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública”.

James Madison. *Federalist 57*.

1. Preámbulo

En los últimos años, el Poder Legislativo Mexicano ha registrado notables transformaciones en su forma de organización interior, su relación con los demás órganos de poder del Estado y más significativamente en la presencia e interacción que mantiene con la sociedad mexicana. Esta situación se viene registrando en la última década como producto de la evolución institucional y de la dinámica que los propios actores del sistema político mexicano han ejercido a lo largo de los años,¹ en tanto que se consolida un Poder Legislativo moderno, más activo, participativo y responsable dentro del ámbito de vida republicano, democrático y federal.

En el actual panorama nacional, en que la división del poder político se caracteriza por una creciente pluralidad evidenciada en la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores, también se advierte que de manera conjunta se producen fenómenos poco deseables de fragmentación

* Jefe de Proyectos Sociales del IILSEN.

¹ En el caso de México, puede afirmarse que dicha evolución inició en 1977, cuando se reformó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con lo cual la reforma entrañó una nueva representación de la sociedad, a través de los partidos políticos, en la Cámara de Diputados. Murilo Kuschick “Transición, partidos políticos y procesos electorales en Brasil y México”: *Revista Mexicana de Sociología*, No. 30, enero-abril de 1996.

y polarización, además de un endurecimiento de las posiciones partidistas en el seno del Legislativo.² Simultáneamente, se advierten algunos esfuerzos aún en etapa de ensayo y error, orientados a transformar la dinámica legislativa para concretar acuerdos que sean consistentes con las necesidades de la sociedad.

Desde luego, es comprensible que en una democracia como la nuestra, la existencia de posiciones encontradas es un producto natural de la diversidad, de la pluralidad y, sobre todo, de una creciente presentación de proyectos y posturas de los partidos políticos nacionales. Por lo cual, la acción de los partidos políticos trasciende a la propia vida parlamentaria y legislativa, así como a los deberes, responsabilidades y tareas de los congresistas, de tal manera que esa pluralidad está presente en la conformación de los Grupos parlamentarios del Poder Legislativo y, desde luego, se hace patente en la toma de decisiones al momento de votar las leyes.

Por otra parte, el desarrollo de las instituciones democráticas permite que el papel del Poder Legislativo sea trascendental para la conducción de la política nacional, lo cual se corrobora en el apremio del Ejecutivo al Legislativo, a fin de concretar acuerdos sustanciales para reformar la ley en el sentido de las necesidades de la nación.

2. Breve desarrollo de la representación política

Es evidente que el trabajo de los partidos en el Congreso cobra una relevancia creciente, ya que la legitimidad de sus programas, propuestas y acciones en el en el espacio que han conseguido en el Legislativo obedece y está en función de la representación que tienen. Dice Mauricio Merino que “la idea de representación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de

² Los comicios de 1997, estuvieron antecedidos de una vasta y profunda operación de cambio en las instituciones y las leyes electorales en México, que cristalizó después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años. Desde el mes de enero de 1995, los cuatro partidos políticos que estaban representados en el Congreso de la Unión iniciaron una deliberación que duró casi dos años, y que culminó con un nuevo marco jurídico electoral. Fue un proceso largo, difícil, que terminó sin el consenso esperado, pero que sin embargo arrojó un conjunto de modificaciones fundamentales para el avance y la consolidación democrática de México; cambios que sin ninguna duda estuvieron en la base y fueron la garantía de comicios legales, equitativos y transparentes. José Woldenberg: “La transición a la democracia” en *Nexos*, <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/transicion/transicion.asp>

hacerlo por si mismos nombran a otro para que decidan a nombre de ellos”.³

En la época de las polis griegas (durante su sistema democrático) e imperio romano (este ultimo durante la República), la representación no presenta una gran diferencia de la que hoy tenemos, pues estaba fundada en la idea de participar en la toma de decisiones comunes.⁴ En la polis griega se establecieron órganos deliberantes con un numero determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular.

En la era medieval, la representación no estaba ligada al pueblo o la ciudadanía. Esta se daba a través de los grupos organizados, por su oficio y actividades profesionales frente al poder estatutario. La representación, valga la redundancia, representaba la voluntad de ciertos grupos estamentales para obtener los favores del rey; pero a la postre, no formaban parte de las decisiones finales del rey.

La monarquía nos permite destacar un elemento primordial existente en la representación que hoy conocemos y es la participación y voluntad del pueblo.

En las monarquías la voluntad popular no esta representada; era la voluntad de Dios la que se imponía por decreto divino. Ahora, la representación política tiene como base la voluntad popular, la participación política que se expresa a través de las urnas, mediante partidos políticos, como se verá mas adelante.

Continuando con la historia, las revoluciones efectuadas por los liberales (revolución francesa, la de las trece colonias) cambió la definición de la representación política, pues esta se trasladó de la voluntad del rey a una voluntad general del pueblo. Se trataba ahora de la representación de toda una nación, y no la de un puñado de hombres. En este contexto la representación está ligada al gobierno “nuestros representantes son nuestros gobernantes, y solo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan”.⁵

³ Rosa Luz Montoya Olivares: *La representación política*, UNAM Sistema Universidad Abierta, México, 1993.

⁴ De igual forma sucedió en el imperio Romano, la República de Roma, consistía en un cónsul que reinaba durante un año, quien además era estrictamente controlado durante su mandato por un consejero de ancianos, o consejo del senado, el cónsul no podía volver a ser reelecto. (Aunque hubieron muchas excepciones, y en muchas ocasiones tenia menos poder que el senado). http://www.geocities.com/historia_imperia/grecia/10/10.htm1

⁵ Mauricio Merino: *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 20.

Comienza así en la historia, la creación de los parlamentos y los métodos para que se representase a la nación. Había que dejar a tras la idea de que los representantes eran escogidos por un grupo de ciudadanos, y por lo cual únicamente representaban a ese puñado. Ahora, la meta era que representar a toda una nación. También quedaban a tras las asambleas de representantes, pues dejaban de ser la expresión de los intereses de grupo para transformarse en órganos del gobierno.

El Parlamento se constituyó así en la asamblea deliberante de la nación y los congresistas (Diputados y Senadores) representan a la nación o al pueblo sin dejar de ser los representantes virtuales de sus electores. La justificación política de la representación supone que la unidad estatal tenga que ser recreada constantemente en el proceso político cuyos ingredientes son los dirigentes, los partidos políticos, las elecciones y la acción gubernamental.

Esta unidad política consiste en la reducción de las diferencias para hacer posible un orden de vida y el cambio dentro del orden. Para conseguir el fin, se empleó otro elemento: la participación ciudadana. Los ciudadanos deberían elegir a sus representantes a través de comicios electorales, la votación tenía que ser aceptada y, aunque una parte de la nación no les elegía, de cualquier forma representaban a toda la nación; es decir, no representarían únicamente a quienes votaron por ellos, sino a todos los ciudadanos.

También está presente otro elemento: además de la representación política y la participación ciudadana, como señalaba en líneas anteriores, están los partidos políticos, los cuales fungen como intermediarios entre los dos anteriores. A los partidos podemos definirlos como toda asociación y organización política que busca hacer coincidir los múltiples intereses presentes en la ciudadanía, participando en las elecciones en la búsqueda de representar a toda una nación en los diferentes puestos de gobierno. Son pues los partidos, un intermediario entre el gobierno y la ciudadanía. Su objetivo principal es congregar a los diferentes grupos de interés presentes en la sociedad, con el fin de representarlos en la política de la nación.

Un elemento más de la representación es el voto, el cual también cumple un papel de intermediario entre la representación política y la participación ciudadana. La ciudadanía participa en elecciones a través del voto para escoger a sus representantes, cumpliéndose así la esencia de la representación que hoy conocemos: la voluntad popular designa a sus representantes a través del voto, así los representantes electos se deben al pueblo, están sujetos a la voluntad popular, es el vínculo entre representantes y representados.

Así, todo representante político está sujeto a la voluntad popular, pues es gracias a la participación ciudadana que obtiene ese cargo. Y mantenerse como representante político depende de la participación ciudadana, por lo cual, de una u otra forma deberá quedar bien con el pueblo.

3. Representación Política y Sistema Electoral

La representación política y el sistema electoral mexicano con el paso del tiempo han sufrido cambios en su contenido. La representación política se puede definir hoy “como la forma mas acabada de participación ciudadana”.⁶ Y dicha representación encuentra su espacio natural dentro de la estructura del sistema electoral mexicano, caracterizado por ser mixto, pues combina los principios de representación proporcional y el sistema de mayoría simple.

Sistema de mayoría relativa: “el candidato o formula de candidatos que obtengan el mayor numero de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa al cargo de elección en juego”.⁷

Sistema de representación proporcional: “según la votación obtenida por el partido político, este tendrá proporcionalmente el mismo porcentaje de Diputados, de acuerdo a una lista preparada por el propio partido. Esta distribución puede hacerse a su vez en varias circunscripciones o en una sola”.⁸

De acuerdo con el derecho electoral, el Poder Legislativo federal se depositará en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y de 200 Diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años. Por su parte, la Cámara de Senadores se

⁶ Mauricio Merino: *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 20.

⁷ <http://www.ife.org.mx/wwwife/sistpol.htm>

⁸ José Antonio Crespo: *Elecciones y democracia*, IFE, México, 1997, p. 40.

integra por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el DF, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 Senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará cada seis años.

En la actualidad, la representación política dentro del Congreso Mexicano y el sistema electoral mismo están siendo cada vez más cuestionados, sobre todo en aspectos que acentúan las críticas al orden institucional de los partidos políticos, la mecánica de su trabajo, sus prácticas interiores y formas de organización, pero sobre todo, su papel dentro de la estructura institucional electoral y del sistema de organización política.

En definitiva están en la mira de la sociedad aspectos que van desde la legitimidad de su existencia como partidos, hasta su importancia como preservadores de la armonía social y su papel dentro de la estructura gubernamental en el proceso de toma de decisiones.

En el ámbito político existe la prioridad de promover modificaciones en la legislación electoral, entre otros motivos, para reducir los gastos que realizan los partidos políticos en sus campañas, los cuales no corresponden a la realidad económica y social del país. Asimismo, hay la necesidad de que existan cambios que incrementen la vigilancia en la realización de las precampañas.

Por otra parte, es necesario revisar el actual sistema de partidos y la conveniencia de que la representación de los mismos sea efectiva, a fin de evitar un pluralismo fragmentario que, en vez de contribuir a la estabilidad del sistema político y electoral, constituya una fuente recurrente de problemas.

4. Representación y responsabilidad

Ahora bien, bajo los actuales parámetros de la democracia representativa, la toma de decisiones está sujeta al sentir de la ciudadanía, está expuesta al análisis de los medios de comunicación y desde luego, a la crítica de la opinión pública. En estas circunstancias, por tanto, cobra una nueva dimensión la pertinencia de que los legisladores mantengan un contacto más estrecho con sus representados para, en consecuencia, hacer efectiva la representación a partir del sentir ciudadano. Dice Charles

Taylor que “una decisión conjunta que emerge de la participación conjunta requiere de que la opinión de cada participante pueda tomar forma o ser reformada a la luz de la discusión con otros”.⁹

En el acto de hacer y aprobar nuevas leyes se hace efectiva la representación de la ciudadanía en las decisiones de los legisladores. Pero no se garantiza que la votación de la mayoría sea necesariamente la más correcta. John Rawls, en su Teoría de la Justicia explica que “nada garantiza la idea de que la voluntad de la mayoría sea siempre correcta. En la realidad, ninguna de las concepciones de justicia tradicionales mantiene esa doctrina, al sustentar que el proceso de votación está siempre sujeto a principios políticos. Aunque en determinadas circunstancias se justifica que la mayoría tenga el derecho constitucional de legislar, eso no significa que las leyes promulgadas sean las más justas”.¹⁰

Es en relación con el sentido de justicia y de inclusión de toda la sociedad, o al menos la mayor parte de ella, que el Poder Legislativo tiene una responsabilidad directa y objetiva ante el deber de generar respuestas a las demandas que ingresan para ser legisladas. El deber del legislador, por tanto, conlleva un sentido de responsabilidad social, que implícitamente presupone la eticidad de la política en el momento de legislar.

Esta responsabilidad no se agota en el mero acto legislativo, sino que se ejerce en todo el proceso de creación de las leyes, desde el momento mismo de formular una iniciativa que tiende a la resolución de alguna problemática en particular, hasta el momento de la promulgación de la ley y verificar su efectividad en la práctica cotidiana.

Es en los gobiernos democráticos que debe responderse de manera continua a los cambios en las instituciones sociales, económicas y culturales en que se estructura la sociedad. Pero las respuestas del Estado y sus órganos deben darse, desde la perspectiva de Larry Diamond,¹¹ equilibrando la representación con la responsabilidad, a fin de que la gobernabilidad sea un factor constante en la dinámica política de las instituciones democráticas.

Robert Dahl afirma que una clave característica de la democracia es la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos, mientras que Riker señala que la democracia es una forma

⁹ Charles Taylor: “Democracia incluyente” en *Metapolítica*, No. 18, abril-junio de 2001, p. 25.

¹⁰ John Rawls: *Teoría de la Justicia*, Cambridge University Press, 1971.

¹¹ Larry Diamond: “Tres paradigmas de la democracia”, en *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, 1996, pp. 94.

de gobierno en la cual se es plenamente responsable por las acciones públicas ante los ciudadanos.

Dice Adam Przeworsky;¹² que en la democracia la representación tiene sustento en que los gobiernos son representativos porque son electos. Hasta cierto punto las elecciones legitiman las políticas públicas y los actos de gobierno, entre ellos, el propio desempeño de los legisladores en el Congreso, ya que concurren al mismo representando ofertas políticas claras y posturas partidistas que son del conocimiento público; por consiguiente, los congresistas se encargan de la implementación de acciones y políticas de gobierno, entre ellas reformar las leyes, a fin de cumplir con el mandato concedido a través de las elecciones.

Desde esta perspectiva, las elecciones están condicionando que los gobiernos y los representantes populares sean responsables de las acciones realizadas. Pero sobre todo, que los intereses de los electores, a través de la mediación partidista, puedan ser, efectivamente, llevados a la más elevada tribuna de la nación para convertirse en leyes, que en realidad constituyen respuestas a las demandas de los electores.

Ante la mirada de una ciudadanía organizada, atenta a las acciones de los gobernantes y sus representantes populares, una ciudadanía dispuesta a supervisar el proceso político y la conducta de los funcionarios públicos; el Estado tiene la obligación de actuar en función de los intereses de los ciudadanos, en función de las mayorías y de acuerdo con la democracia procedimental, con la responsabilidad que el acto gubernativo implica en un momento histórico determinado. De allí la trascendencia de las reformas electorales, ya que se trata de perfeccionar el estado de cosas actual para mejorarlo sustancialmente.

No cabe duda que las reformas aprobadas en múltiples momentos se convirtieron en el factor principal que desembocó en el proceso electoral del 2000, con el subsecuente arribo de un nuevo gobierno, en el que finalmente y tras una larga espera, se dieron todas las condiciones, incluida la legal, para que en México se diera una competencia transparente y una rotación ordenada del poder político a través de un sistema plural y competitivo de partidos.

Esta pluralidad conlleva la necesaria responsabilidad. Si las reformas aprobadas por legislaturas anteriores a la actual condujeron a un cambio ordenado del poder, ahora, el Congreso tiene la posibilidad de hacer perdurable un sistema de partidos acorde con los tiempos democráticos

¹² Adam Przeworski: "Democracia y representación" en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, no. 10, febrero de 1998.

que se viven, pero sobre todo, permitir que las reglas del juego también sean acordes con las necesidades reales de la ciudadanía, a fin de que la legislación electoral permita una verdadera representación de los intereses de los electores.

La responsabilidad no se agota además hacia el interior del Congreso y como una respuesta social, sino como un ejercicio de gobierno republicano. Ello quiere decir que en el actual escenario de poder dividido, con un Ejecutivo que no tiene mayoría en el Congreso, el Poder Legislativo como tal debe superar visiones particulares de partido para alcanzar consensos en que todas las voces tengan cabida y se concreten acuerdos generales para toda la nación.

El Poder Legislativo es responsable no sólo de las acciones que desarrolla en el ámbito nacional, sino también en lo internacional, ya que nuestro sistema electoral debe ser acorde con las tendencias democratizadoras existentes en otros países, por sobre todo con el avance del conocimiento y las visiones de un mundo global cada vez más democrático. Las reformas al sistema electoral con el fin de consolidar la representación democrática no es un tema exclusivo de nuestro país.

Esta responsabilidad internacional se muestra en los diversos foros y organismo internacionales tales como, Cumbre de las Américas, Red de los Líderes Legisladores de las Américas, OEA, etc., donde los miembros y participantes han coincidido en fortalecer la democracia representativa en el marco de la independencia y equilibrio de poderes, lo cual depende en gran medida de la existencia de un poder Legislativo con capacidad para ejercer adecuada y efectivamente las funciones de representar a la ciudadanía, legislar y fiscalizar las acciones del poder Ejecutivo.

Más que una responsabilidad es una necesidad. Es evidente que el Congreso Mexicano presenta una transformación, ejemplo de ello es que las iniciativas del Ejecutivo no pasan con facilidad. El alcanzar negociaciones o concertar acuerdos con los diferentes grupos parlamentarios existentes en ambas Cámaras no ha resultado sencillo. Justamente para la aprobación de la Ley de Presupuestos para el año 2002, no se podía llegar a ningún acuerdo, de tal manera que esta tuvo que ser aprobada minutos antes de concluir el Periodo ordinario de sesiones y, por supuesto, el resultado no fue del todo satisfactorio.

En relación con lo anterior, se corrobora que la toma de decisiones de los congresistas es un factor que coadyuva a mantener la estabilidad del sistema democrático, pero además, es en este tipo de procedimientos en que se puede calificar la eficacia de las instituciones, su vigencia y legitimidad ante una sociedad cada vez más influenciada por los medios de comunicación.

5. Facultades del Poder Legislativo en materia electoral

Debemos recordar que el Poder Legislativo no es ajeno al resto de la estructura institucional del Estado. Es el responsable de legislar y de perfeccionar las leyes, se trata de la misma sociedad organizada en los partidos políticos que está llevando su voz al foro nacional con el objeto de discutir y hacer las leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que el Poder Legislativo tiene concurrencia con voz pero sin voto para participar en el Consejo General del Instituto Federal Electoral que, según el artículo 41 y en concurrencia con el 60 dentro de los relativos al Poder Legislativo, es el órgano ciudadano encargado de organizar, supervisar y declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores federales.

Ciertamente la organización de los procesos electorales ha tenido un desarrollo profundo en los últimos años y actualmente se cuenta con un andamiaje institucional bastante desarrollado, sobresaliendo cuatro autoridades federales electorales, a saber:

1. Instituto Federal Electoral
2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
3. Suprema Corte de Justicia de la Nación
4. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República

No obstante, y aunque el Congreso de la Unión propiamente dicho no forma parte de las cuatro autoridades electorales, si tiene una representación clara en estos órganos.

En el Instituto Federal Electoral, de acuerdo con el Art. 74, párrafo I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se indica:

“El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y Secretario Ejecutivo”.

Así, en la instancia masiva dentro del IFE está presente el Congreso de la Unión a través de los consejeros del Poder Legislativo, para lo cual el Art. 74, párrafo IV establece:

“Los consejeros del poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán asignarse hasta dos suplentes”.

Además intervienen directamente en la elección del Presidente del Consejo General, y de los consejeros electorales en el art. 74, párrafos II,V,VIII se establece que:

“el Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, la designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados”.

Además señala que los consejeros electorales serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en las Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.

Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes en orden de prelación. La designación será realizada con forme a la normatividad y procedimientos aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, continúa estableciendo que durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, “serán realizadas por la comisión permanente, por el voto de las terceras partes de los miembros presentes.”

El cumplimiento de las normas del Código Electoral será vigilado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia (Art. 3).

6. Factores que determinan la importancia de la Reforma Electoral

a) Representatividad

El Congreso es el lugar de debate permanente entre la ciudadanía y el gobierno. Constituye, desde esta perspectiva, una tribuna pública en donde se expresan vindicaciones y acuerdos de uno y otro sector. La relación entre la opinión pública, expresada en la elección y la composición del poder Legislativo, configura al Congreso de la Unión como el único órgano facultado para debatir legítima y legalmente acerca de los grandes problemas de la sociedad.

En este sentido, cabe señalar que la legislatura es la única instancia gubernamental en el ámbito nacional, en que existe una representación, con derecho a voz y voto, de las distintas corrientes políticas.

La representación se apoya también en una relación permanente entre los electores y los legisladores. Por ello, es preciso también promover mecanismos que faciliten la comunicación entre unos y otros.

Asimismo, es importante resaltar la importancia de los acuerdos o consensos que deberían ser alcanzados en temas fundamentales que afectan particularmente a la sociedad toda, permitiendo la gobernabilidad general. Con ello, estos acuerdos y consensos legislativos contribuirán a mantener la estabilidad política y la vigencia del sistema democrático en el país.

b) Función Legislativa

El presentar iniciativas de ley, analizarlas, dictaminar y aprobarlas velando en todo momento la constitucionalidad de su contenido, es el acto que reviste y legitima la responsabilidad del Congreso.

La participación de todos los sectores de la sociedad en la discusión de las reformas electorales aseguraría la estabilidad, confianza y credibilidad en el sistema Legislativo, por lo que se hace necesario establecer formas institucionales que canalicen dicha participación de manera ordenada, mas aun si ello contribuye a prevenir un posible divorcio entre la ley y la realidad social del país.

7. Importancia de la Reforma Electoral

El Congreso es el símbolo más acabado de nuestra democracia, pues es en el Congreso nacional, en su representatividad, el espacio en que lo público se concreta y en que ocurre el mayor reconocimiento a una sociedad plural, que desea y aspira a la estabilidad democrática y donde se promueven los cambios al régimen de gobierno y al sistema, político a través de debates que llevan a consensos fundamentales.

Basta una breve mirada al trabajo legislativo de los últimos años para comprender el papel que juega el Congreso en el sistema político de un Estado democrático, para percatarse de que el progreso de un Estado depende en altísimo grado de la fortaleza o debilitada de aquel.

Ni la estabilidad política, ni la estabilidad económica -que sólo aquella hace posible- ni la integración social y cultural -que es consecuencia de ambas-, pueden lograrse sin un Congreso capaz de cumplir un rol político de importancia. Por eso urge, mas que nunca una reforma electoral que fortalezca al Sistema Político Mexicano.

8. Responsabilidad y gobernabilidad

Nuestro sistema político vive un estancamiento de reformas legislativas que son necesarias en los diversos ámbitos de la vida social de México. Quien puede efectuarlas, además de velar por su contenido, pero sobre todo adecuarlas a la realidad nacional y establecer las reglas legales para que dichas reformas sean posibles, entre ellas la electoral, es el Poder Legislativo, ya que está facultado para reformar leyes, códigos y reglamentos.

El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, afirmó recientemente que las transformaciones que requiere el país dependen ahora de la voluntad del Congreso de la Unión y de su capacidad para concretar acuerdos en materias fundamentales. Subrayó que para el gobierno es prioritaria la reforma económica, pero sin dejar de lado la importancia de los cambios que se requieren en el ámbito político, en particular en el tema electoral.¹³

Sin embargo, puntualizó que de acuerdo con la estructura del sistema político mexicano, las responsabilidades de concretar estos cambios son del Poder Legislativo. En realidad, se trata de un trabajo conjunto entre el

Legislativo y el Ejecutivo, ya que como señalan numerosos constitucionalistas como Tena Ramírez y Emilio Rabasa, entre otros, nuestra Constitución no establece una separación de facto entre poderes, sino una colaboración en el ámbito de su respectiva competencia.

Es decir, el Legislativo tiene sí, una clara responsabilidad de legislar en materia electoral, tiene la responsabilidad de adecuar la estructura jurídica a los tiempos actuales de la democracia, pero no puede, ni debe, actuar de manera excluyente para con la sociedad.

Un buen diseño constitucional de reforma electoral depende, en todo caso, de la voluntad de los grupos parlamentarios representados en el Congreso, los cuales derivan de los partidos políticos. Concretar acuerdos con los partidos, por otra parte, es responsabilidad del Ejecutivo, de los órganos de dirección del Legislativo y la sociedad entera, por lo que para que el país pueda avanzar, dependemos de la concreción de acuerdos, pactos y grandes consensos en donde existan coincidencias, más allá de las diferencias, todo lo cual es fundamental para que el Congreso pueda ofrecer una respuesta aceptable a la ciudadanía y estar a la altura de los cambios que el avance democrático está exigiendo.

¹³ *La Jornada*, 16 de junio de 2002.



Colaboradores





Colaboradores

-Víctor Alarcón Olguín. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la FCPyS-UNAM. Maestro en Gobierno y Estudios Internacionales por la Universidad de Notre Dame, EUA. Candidato a Doctor en Estudios Sociales (Especialidad en Procesos Políticos) por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es Profesor-Investigador Titular “C” adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Área de Procesos Políticos, Entre sus publicaciones recientes coordinó junto con Ricardo Espinoza Toledo la edición de Congreso de la Unión y Democracia en México (México, CNCPyAP, 1999) así como Elecciones y Partidos en México 2000 (coed. UAM-I / IILSEN, 2002) Además es editor de Metodologías para el Análisis Político (Procesos, Actores e Instituciones) (coed. M.A.Porrúa-UNAM, en prensa)

-Pablo Javier Becerra Chávez. Licenciado en Economía por la ENEP-Acatlán de la UNAM. Estudios de Maestría en Historia y Candidato a Doctor en Estudios Sociales (Especialidad en Procesos Políticos) por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es Profesor-Investigador Titular “C” adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa y Jefe del Área de Procesos Políticos. También funge como Secretario Académico de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Recientemente publicó “La Reforma Política Electoral en el DF: Evolución Reciente y Perspectivas” en Análisis y Perspectivas de la Reforma Política en el Distrito Federal. México. IEDF. 2001.

-Ricardo de la Peña. Licenciado y Maestro en Sociología por la FCPyS-UNAM Presidente Ejecutivo de Investigaciones Sociales Aplicadas, S.C. Es uno de los encuestadores de la opinión pública y electoral más reconocidos en México. Ha publicado sondeos en los principales medios académicos y periodísticos.

-Gustavo Ernesto Emmerich. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador, Argentina. Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO-México y Doctor en Ciencia Política por la FCPyS-UNAM. Actualmente es Profesor-Investigador Titular “C” adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa, Área de Procesos Políticos. Es autor de Metodología de la Ciencia Política (UAM-Iztapalapa, 1997)

-Ricardo Espinoza Toledo. Licenciado en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa. Maestro en Ciencia Política por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Paris I, ambas en Francia. Actualmente es Profesor-Investigador Titular "C" adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa, Área de Procesos Políticos, y es Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. Es autor de *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. (México, IFE, 1999).

-Alejandro Favela Gavia. Licenciado en Ciencia Política por la FCPyS-UNAM. Estudios de Maestría y Doctorado en esa misma institución. Actualmente es Profesor-Investigador Titular "C" adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa, Área de Procesos Políticos. Ha publicado colaboraciones en diversos libros colectivos y en revistas académicas como *POLIS*, *El Cotidiano* y *Estudios Políticos*.

-Manuel Larrosa Haro. Licenciado en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa. Candidato a Maestro en Ciencia Política por la FCPyS-UNAM. Actualmente es Profesor-Investigador Titular "C" adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Área de Procesos Políticos, y es Coordinador del Centro de Documentación y Estadística Electoral en esa misma institución. Coordinó la edición de *Elecciones y Partidos en México* en los volúmenes correspondientes a los años 1994, 1995, 1996 y 1997, todos ellos publicados por la UAM-Iztapalapa.

-Luis Eduardo Medina Torres. Licenciado en Ciencia Política por la FCPyS-UNAM. Maestro en Estudios Sociales (Especialidad en Procesos Políticos) por la UAM-Iztapalapa y actualmente cursa el nivel doctoral en dicha institución. También es profesor asociado en la Licenciatura de Ciencia Política de la UAM-Iztapalapa.

-Javier Santiago Castillo. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, así como estudios de Maestría y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la FCPyS-UNAM. Es Profesor-Investigador Titular "C" (con licencia) adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Área de Procesos Políticos. Desde 1999 es Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

-V́ctor Hugo Solís Nieves. Licenciado en Ciencia Poĺtica por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es Jefe de Proyectos Sociales del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Reṕblica. En colaboraci3n con Miguel Gonz1lez Madrid public3 “Los Partidos Minoritarios: Precursores de Nuevas Alianzas”, en Anuario Polis 99. M3xico. UAM-Iztapalapa.



ÍNDICE

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Prólogo | 7 |
| Senador Enrique Jackson Ramírez | |
| Presentación | 9 |
| Dr. Luis Mier y Terán Casanueva | |
| Introducción | 11 |
| Senador Óscar Cantón Zetina | |
| Las Reformas Electorales en la Transición Mexicana | 15 |
| Pablo Javier Becerra Chávez | |
| Aspectos del Régimen de Partidos Políticos en México | |
| Manuel Larrosa Haro..... | 25 |
| Preámbulo | 27 |
| 1. Del procedimiento de formación y registro legal para los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales..... | 29 |
| Las Agrupaciones Políticas Nacionales..... | 32 |
| El debate..... | 33 |
| 2. Coaliciones, candidaturas comunes, frentes y fusiones..... | 34 |
| 3. Los partidos y los medios de comunicación..... | 37 |
| Bibliografía..... | 39 |
| El Instituto Federal Electoral. | |
| La Ruta de las Reformas Recientes y la Agenda Actual | |
| Pablo Javier Becerra Chávez..... | 41 |
| Introducción | 43 |
| 1. Los Organismos Electorales del Cofipe..... | 44 |
| 2. La creación del Instituto Federal Electoral, La reforma de 1989-1990..... | 47 |
| 3. La reforma de 1993..... | 50 |

| | |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 4. El Instituto Federal Electoral en la reforma de 1994..... | 52 |
| 5. La Reforma Electoral Definitiva de 1996..... | 56 |
| 6. Los Organismos Electorales en las entidades..... | 61 |
| 7. La Agenda Pendiente..... | 64 |

**La Segunda Vuelta Electoral: Modalidades,
Experiencias y Consecuencias Políticas**

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gustavo Ernesto Emmerich..... | 83 |
| Modalidades de la doble vuelta electoral..... | 85 |
| La experiencia francesa..... | 87 |
| Las experiencias en otros países de Europa, Asia y África..... | 89 |
| Las experiencias latinoamericanas..... | 90 |
| La experiencia de San Luis Potosí..... | 91 |
| Consecuencias políticas: ventajas, desventajas e impactos políticos de la doble vuelta..... | 93 |
| Posible utilización de la segunda vuelta para elecciones federales en México..... | 96 |
| Apéndice: adopción y aplicación de la doble vuelta en América Latina..... | 97 |
| Bibliografía..... | 106 |

Encuestas y Sondeos Electorales

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ricardo de la Peña..... | 107 |
| 1. Normas en materia de encuestas y sondeos electorales..... | 109 |
| 2. Experiencia en materia de encuestas durante el proceso electoral federal 2000..... | 111 |
| 3. Diagnóstico del diseño legal actual en materia de encuestas electorales..... | 113 |
| 3.1. Sobre la ubicación de las disposiciones en el código..... | 113 |
| 3.2. Sobre la publicación en los días previos y durante la jornada electoral..... | 114 |
| 3.3. Sobre la regulación de publicaciones de encuestas electorales..... | 115 |
| 3.4. Sobre los criterios generales para los estudios por muestreo..... | 116 |
| 3.5. Sobre los elementos ausentes en la regulación de encuestas electorales..... | 117 |
| 4. Conclusión..... | 118 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mecanismos de Democracia Semidirecta en México | |
| Victor Alarcón Olguín..... | 119 |
| Premisa Introdutoria..... | 121 |
| I. Democracia y Participación Ciudadana, aspectos conceptuales..... | 123 |
| II. Breve Historia de la Participación Ciudadana en México..... | 130 |
| III. Ideas y Propuestas en Materia de Consulta Ciudadana en el Plano Federal..... | 136 |
| IV. Una Breve Reflexión Final..... | 141 |
| V. Fuentes Bibliográficas..... | 143 |
| VI. Fuentes de Legislación..... | 144 |
| La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas | |
| Javier Santiago Castillo..... | 147 |
| 1. Antecedentes..... | 149 |
| 2. De órganos administrativos a órganos de gobierno..... | 151 |
| 3. La construcción de un gobierno propio: Paradoja de la democracia..... | 154 |
| 4. El futuro inmediato de la reforma en marcha..... | 156 |
| Conclusiones..... | 162 |
| Bibliografía..... | 164 |
| El Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI. Una Propuesta de Rediseño | |
| Javier Santiago Castillo..... | 167 |
| El federalismo electoral mexicano en perspectiva histórica..... | 170 |
| La reinención del federalismo..... | 174 |
| La inacabada construcción del federalismo electoral..... | 177 |
| Una mirada al futuro: el federalismo electoral cooperativo..... | 180 |
| El Financiamiento a los Partidos Políticos en el Ámbito Federal | |
| Alejandro Favela Gavia..... | 183 |
| El marco constitucional..... | 185 |
| La Ley Reglamentaria..... | 186 |
| El artículo 49 del COFIPE..... | 186 |
| Financiamiento para actividades permanentes..... | 187 |
| Financiamiento en año electoral..... | 188 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Financiamiento para actividades de capacitación..... | 188 |
| Financiamiento para partidos nuevos..... | 188 |
| De las cuotas de militantes y aportaciones de simpatizantes..... | 188 |
| Del Autofinanciamiento, Fondos, Rentas, Fideicomisos y Rendimientos Financieros..... | 189 |
| La filosofía del legislador..... | 189 |
| Las objeciones..... | 189 |
| Las Cifras..... | 191 |
| El problema..... | 194 |
| Elementos para la reflexión sobre financiamiento público a los partidos políticos..... | 194 |
| Justicia Electoral | |
| Luis Eduardo Medina Torres..... | 197 |
| Introducción..... | 199 |
| Situación Actual..... | 200 |
| Comparación Internacional..... | 203 |
| Propuestas de Actores Políticos y Sociales..... | 210 |
| Bibliografía..... | 221 |
| Aumentar la Calidad y Representatividad del Congreso | |
| Ricardo Espinoza Toledo..... | 225 |
| El Congreso y el Presidente..... | 228 |
| La propuesta de Giovanni Sartori..... | 229 |
| La propuesta del Presidente Fox..... | 230 |
| La Agenda Legislativa del GP-PRI..... | 231 |
| La Agenda del GP-PRD..... | 231 |
| El PAN..... | 232 |
| Las comisiones..... | 232 |
| Reelección inmediata de legisladores..... | 233 |
| El de la gobernabilidad es también un problema de actitud..... | 234 |
| Responsabilidad del Poder Legislativo en la Reforma Electoral | |
| Víctor Hugo Solís Nieves..... | 235 |
| 1. Preámbulo..... | 237 |
| 2. Breve Desarrollo de la Representación Política..... | 238 |
| 3. Representación Política y Sistema Electoral..... | 241 |
| 4. Representación y Responsabilidad..... | 242 |
| 5. Facultades del Poder Legislativo en Materia Electoral..... | 246 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6. Factores que determinan la importancia de la Reforma Electoral..... | 248 |
| 7. Importancia de la Reforma Electoral..... | 249 |
| 8. Responsabilidad y Gobernabilidad..... | 249 |
| Colaboradores..... | 251 |



Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de julio del año 2003. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 1,500 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora consta de 1,500 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.