

879309
37
2g



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

PROPUESTA DE ADICIONES
AL CODIGO ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

TESIS

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

FERNANDO MARTINEZ SALDIVAR

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CELAYA, GTO. 1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	5
CAPITULO I	
TEORIA ELECTORAL	13
1.1 Teoría electoral	13
1.2 Autoridad y legitimidad	22
1.2.1 Weber y los conceptos de autoridad y legitimidad	22
1.2.2 Gramsci y el problema del consenso. Dominación y hegemonía	26
1.2.3 Estudio interdisciplinario de las elecciones: Administración Pública, Ciencia Política, Sociología y Derecho	29
1.3 Justificación histórica de la legislación electoral, desde el punto de vista del Derecho	30

CAPITULO II

LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACION

POLITICA COMO RAZONES DE LA

LEGISLACION ELECTORAL	33
2.1 Qué es la democracia	33
2.2 Formas de democracia	43
2.2.1 Democracia directa	44
2.2.2 Democracia indirecta o semidirecta	45
2.2.3 Democracia representativa	45
2.3 Actualidad y crisis de la representación política	48

CAPITULO III

APUNTES HISTORICOS SOBRE LA LEGISLACION

ELECTORAL MEXICANA

	59
3.1 Historia de las leyes electorales en México	59
3.2 Observaciones generales	69
3.2.1 Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973	71
3.2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977	78
3.2.3 Código Federal Electoral de 1984	82

CAPITULO IV

EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES

Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	90
4.1 La propuesta original	90
4.2 Reformas constitucionales previas	100
4.3 Estructura	106

CAPITULO V

EL CASO DEL CODIGO ELECTORAL PARA

EL ESTADO DE GUANAJUATO

5.1 Estructura	111
5.2 Comentarios al contenido en relación con los procesos electorales	112
5.3 Propuestas de los partidos políticos para el perfeccionamiento del Código de Guanajuato	114
5.4 Opinión personal y propuestas de reformas	114

CONCLUSIONES	116
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	119
--------------	-----

INTRODUCCION

Tradicionalmente las elecciones en México han sido motivo de discusión y hasta de violencia. La controversia ha llegado a un punto de gravedad que antes no se había alcanzado, como lo prueban las dificultades observadas entre los partidos políticos para lograr un acuerdo en lo que se refiere a la nueva legislación electoral. ¿Por qué surge la necesidad de implantar una nueva legislación?

La experiencia derivada de las elecciones de julio de 1988 demostró la necesidad de que el Estado y el partido gobernante cedieran mayor terreno a los demás partidos políticos en materia de intervención en la regulación de los procesos electorales. Fue precisamente este tema, el de la participación de los partidos en aspectos reguladores de los procesos, el que mayores diferencias generó entre los partidos.

La principal discusión se dio desde dos posturas encontradas: la del Partido Revolucionario Institucional, inclinada por que el Estado siguiera administrando los procesos electorales, y la de los partidos de oposición, favorable a que fueran precisamente los partidos y los ciudadanos, sin la intervención estatal, los que

organizaran y vigilaran los procesos electorales y, además, tuvieran una significativa participación en el acto de calificar su legalidad.

Finalmente ocurrió que no hubo consenso pleno, pues el Partido de la Revolución Democrática y los diputados independientes no se sumaron a la votación que aprobó la nueva legislación, la cual fue ratificada poco después por el Senado de la República. Por tanto, los demás partidos, sin el voto del PRD, dieron su aprobación en la Cámara de Diputados a una iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo. Ciertamente debe señalarse que la mencionada iniciativa sufrió considerables modificaciones, precisamente en aras de que obtuviera un mayor respaldo de las fracciones parlamentarias. Esto marca un hito histórico, pues nunca antes una iniciativa del Ejecutivo había sufrido tantas modificaciones en esa instancia.

Tras las primeras discusiones, que denotaron de inmediato las evidentes dificultades para alcanzar el consenso, el PRI y el PAN alcanzaron una fórmula de compromiso (Carta de Intención, se le llamó), a la cual se sumaron en el momento de la votación definitiva el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista.

El problema que se plantea en este trabajo consiste en analizar hasta qué punto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales, promulgado en 1990 tras arduas discusiones, constituye un avance jurídico, lo cual implica necesariamente compara aquí el contenido esencial de las principales legislaciones que han regido en México, en lo que se refiere al aspecto electoral. Así, será necesario responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los avances esenciales que se observan en el nuevo Código electoral, desde el punto de vista del Derecho? ¿En qué se muestra rezagado y en qué conviene perfeccionar ese ordenamiento? Si se parte de la base de que la sociedad mexicana aspira en su mayoría a que se intensifique el proceso de democratización, ¿en qué medida contribuye a este proceso el nuevo Código Electoral?

Desde luego, para analizar ese problema y responder a las preguntas que formulo será necesario estudiar de manera general la evolución de la legislación electoral que ha existido en nuestro país a partir de la institucionalización posrevolucionaria. Abarcar este aspecto tiene el propósito de ilustrar hasta qué punto nos encontramos ante un avance de forma (con la promulgación del nuevo Código) o frente a un avance de fondo. Sólo así será posible comprender las razones históricas del contenido del COFIPE, así como sus alcances y limitaciones reales. También será necesario referirse a los alcances de las reformas constitucionales que dieron lugar a la actual legislación. Tales reformas fueron ratificadas, en su oportunidad, tanto por el Congreso de la Unión como por los 31 congresos locales y se refieren a los artículos 5, 35 fracción III,

36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI (base tercera) y la derogación de los transitorios 17, 18 y 19 (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990), con lo cual se dio paso a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Por su naturaleza, es evidente que el tema que estudiaré tiene vínculos con la Ciencia Política (en la medida en que tendré que referirme al tema de la democracia) y la sociología (porque tendré que referirme a fenómenos que compete estudiar a ese campo del conocimiento, como lo es el abstencionismo).

Por lo anterior, el desarrollo de mi exposición tendrá que estar influido por esa indispensable perspectiva interdisciplinaria, a la que ninguna de las ciencias sociales es ajena.

Considero que el estudio del problema que aquí se plantea se justifica tanto desde el punto de vista de mi interés personal, como desde la perspectiva del interés social. La cuestión electoral me atrae porque pienso que alrededor de ella giran muchos factores que han impedido la unidad de las fuerzas políticas que actúan en nuestro medio, además de que han deteriorado la credibilidad y la legitimidad de las autoridades. Es posible que esto último ocurra sin justificación real, pero lo importante es que la escasa legitimidad es un problema que ha estado presente en la historia nacional,

particularmente durante los últimos años, aunque cabe hacer notar que el siglo pasado fue abundante en revueltas, levantamientos y proclamas que, precisamente, eran consecuencia de la realización de procesos electorales y encumbramientos políticos de dudosa legitimidad.

Por tanto, es evidente que el estudio del tema que propongo también se justifica desde las perspectivas social, política y jurídica, pues todos los mexicanos somos afectados por la problemática electoral, aun los que no votan por no estar en edad para hacerlo (pero son afectados en su futuro por las decisiones de los gobernantes), y los que no votan por considerar que su expresión en las urnas no será tomada en cuenta, abstención que sin duda manifiesta una opinión política que debe preocupar a todos los ciudadanos y a quienes nos gobiernan. Desde esta misma perspectiva social el tema que propongo es relevante, porque todos los habitantes del país están interesados en una mayor democratización del poder y, por tanto, todos ellos se beneficiarán de los avances que se alcancen en ese proceso.

Debe considerarse que el trabajo que se proyecta realizar es útil a los juristas porque podría aportarles algunas ideas viables para mejorar el contenido de la legislación electoral y, concretamente, de los códigos respectivos de la Federación y del Estado de Guanajuato.

El presente trabajo se propone lograr los siguientes objetivos:

Objetivo general

Analizar desde la perspectiva del Derecho, los alcances y limitaciones reales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el marco del proceso de modernización jurídica que ha sido demanda permanente de sectores representativos de la sociedad mexicana.

Objetivos específicos

- a) Estudiar la evolución histórica que ha tenido en México la legislación electoral, hasta llegar al actual Código.
- b) Analizar la estructura y el contenido del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- c) Proponer reformas tendientes a perfeccionar el contenido y la estructura del COFIPE.
- d) De acuerdo con lo anterior, proponer las reformas que resulten ser necesarias en el Código Electoral para el Estado de Guanajuato.

- e) Analizar las perspectivas de la legislación electoral en México.

Al cumplir los objetivos señalados en el apartado anterior pretendo demostrar las siguientes hipótesis:

Hipótesis general

Como toda legislación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es susceptible de ser perfeccionado con el fin de que sea un instrumento más adecuado para la regulación de los procesos electorales en el México actual.

Hipótesis específicas

- a) La evolución cualitativa de los procesos electorales en nuestro país casi siempre ha sido producto de agudas controversias derivadas del incumplimiento de las expectativas políticas de quienes acuden a las urnas para manifestar su voluntad. De esas condiciones accidentadas ha sido producto la evolución de la legislación electoral.
- b) El proceso de modernización que vive el país en todos los renglones, no debe hacer excepción de la legislación electoral, pues de la adecuación de esta última a las

exigencias actuales dependerán en mucho la paz social y la estabilidad política del país y, específicamente, del Estado de Guanajuato. Por tanto, ambos Códigos -el federal y el del Estado de Guanajuato- deben ser objeto de profundas reformas para adaptarlos a las necesidades y a las exigencias sociales.

Para lograr sus objetivos y demostrar sus hipótesis, este trabajo consta de cinco capítulos, además de esta introducción y un apartado de conclusiones.

El primer capítulo presenta las bases políticas, jurídicas y doctrinarias de la teoría electoral. El Capítulo II se propone demostrar que la democracia y el problema de la legitimidad dan la razón de existir a la legislación electoral. En el Capítulo III se presenta un panorama histórico de la evolución de la legislación electoral mexicana. El Capítulo IV contiene un análisis del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que el Capítulo V presenta el mismo análisis, pero aplicado al Código Electoral para el Estado de Guanajuato.

CAPITULO I

TEORIA ELECTORAL

1.1 Teoría electoral

En el marco del reflujo neoliberal que recorre el mundo de nuestros días la palabra democracia, cara a los atenienses y a los liberales -cuando menos hasta cierto momento histórico- ha vuelto a aparecer en labios de quienes hasta ahora han hecho lo posible por que la democracia no sea un hecho, algo efectivo. Si ya entre los atenienses la democracia era imperfecta, ya podremos calcular cuánto lo es en las sociedades modernas, en las que los pueblos parecen estar a punto de convencerse, de manera definitiva, de que la democracia siempre fue una utopía a la que incluso las sociedades socialistas han renunciado en los meses recientes. Si las sociedades que pretendieron ser igualitarias no alcanzaron la utopía, menos la lograrán países en los que el capitalismo salvaje ha vuelto a predominar.

Las elecciones son el aspecto meramente técnico de la democracia, y desde las primitivas votaciones que se daban en las

sociedades democráticas de la antigüedad, hasta las modernas pero rudimentarias organizaciones populares, puede decirse que las elecciones conducen al cumplimiento del aspecto cuantitativo que encierra la democracia. Si la soberanía radica en el pueblo, éste puede y debe votar para designar a sus gobernantes. Para ello es preciso organizar un procedimiento para que tal voluntad se exprese. Este procedimiento es conocido como elecciones, proceso electoral, comicios y otros sinónimos que aparecerán a lo largo de este trabajo, con el fin de abusar de un solo término.

De acuerdo con una definición general, la elección es una forma de procedimiento reconocida por las normas de una organización, en virtud de la cual todos o alguno de sus miembros escogen a un número menor de personas, o a una sola persona, para ocupar cargos en tal organización. Por tanto, las elecciones no implican en sí mismas un proceso de votación, sino que éstas pueden darse, de acuerdo con el tipo de elecciones de que se trate -generales de un país, o particulares de una organización, por ejemplo- mediante una designación o una aclamación de los componentes de la organización donde se efectúen las elecciones.

En los sistemas electorales contemporáneos se parte, formalmente, de algunos supuestos: a) Que existe libertad para elegir; b) que regularmente se presentan alternativas de elección y, en su etapa electiva, c) que los elegidos, por el hecho de serlo,

poseen la legitimidad (concepto del que hablaremos en el inciso 1.3.1) y la representatividad de los electores.

Ha sido superada en mucho la teoría del mandato civil, en el que los electores están ligados con la gestión de su elegido, fungiendo como críticos e influyendo directamente en su acción, pero permanece el supuesto de que los elegidos representan con su gestión a la parte del electorado que los hizo sus eligiédlos.

Las elecciones están vinculadas estrechamente, para su elaboración, con la vida de los partidos políticos, quienes independientemente de las acciones que desarrollen en su interior buscan en el sufragio el reconocimiento de su actividad y la consecución del poder, por medio de las elecciones. Esto no sucede en los regímenes no democráticos -cuando menos en teoría-, ya sea en los hasta hace pocos meses conocidos como "países del socialismo real" o en los dominados por una dictadura sometida por potencias capitalistas, como es el caso de Panamá, Chile hasta hace poco tiempo, y algunas satrapías de Africa y Medio Oriente.

En los sistemas electorales existen diversos requisitos para acudir a votar, en concordancia con las realidades de cada país. Tales requisitos pueden agruparse en condicionamientos de: ciudadanía (que quien vota posea la calidad de ciudadano del país en el que vota); edad (variable de un país a otro); residencia -aunque

no sea originario- de la ciudad o de la zona en la que vota, y capacidad jurídica (que no esté privado de sus derechos ciudadanos). La privación de los derechos ciudadanos suele ser motivada por sentencia condenatoria en juicio penal, por pérdida o insuficiencia de las facultades mentales, etcétera.

Por lo que se refiere a quienes serán elegidos, por lo general se exigen requisitos adicionales: ser ciudadano por nacimiento del país en el que se celebran las elecciones; haber residido durante un tiempo determinado en el país y en la ciudad en los que se llevarán a cabo los comicios; tener edad mayor que la señalada para estar en posibilidad de votar, etcétera.

En la mayoría de los sistemas electorales han quedado atrás los obstáculos para la implantación del sufragio universal igualitario. El voto estamental (basado en las propiedades y las riquezas del votante), el voto desigual (condición que permite a unos individuos votar más veces que los demás), el voto "capacitario" (que sólo se otorga a quienes poseen determinado grado académico) y la proscripción del voto de las mujeres, son principios que ya no rigen en las sociedades modernas. Hoy rige la idea de igualdad, aunque sea prácticamente imposible llevarla a la práctica, y en nombre de ella han sido superadas gradualmente las limitaciones del voto.

Se han buscado procedimientos para ofrecer seguridad a los

votantes, a los partidos y al sistema político en general. Tales procedimientos pretenden asegurar la confiabilidad en los resultados electorales, lo cual no significa que no exista la posibilidad, en algunos países, de alterar dolosamente los resultados con el fin de beneficiar a un determinado partido. Entre tales procedimientos figuran: el voto secreto, para evitar que se ejerzan presiones sobre los electores en el momento del voto; la instalación de urnas únicas, para que el votante no sea condicionado por el color, las dimensiones, etcétera, de las urnas de determinados partidos. Asimismo, se ha tratado de ver en un plano de equidad lo referente a las campañas y la propaganda de los partidos. También se ha tratado de ver en un plano de equidad lo referente a las campañas y la propaganda de los partidos. Es evidente que los fondos, recursos y la organización de los partidos, que se manifiestan en las lides electorales, determinan el resultado de éstas, por lo cual se ha creído conveniente en varios casos limitar el manejo de fondos en las campañas, así como que los partidos puedan hacer uso con fines propagandísticos de los medios de comunicación de manera indiscriminada y en igualdad de circunstancias.

En los sistemas electorales existen diversas formas de ejecución, algunas de ellas muy complicadas. Las más comunes -adoptadas por México en el Código vigente- son la mayoritaria y la proporcional. En el sistema electoral mayoritario se distinguen dos variaciones: a una sola vuelta y a dos o más vueltas. En México

sólo se emplea el sistema de una vuelta. En este sistema, que por sus características es el más sencillo, el candidato que obtenga el mayor número de votos en la elección será el elegido, mientras que en el sistema a dos o más vueltas, para ser el ganador en la primera vuelta se necesita obtener la mitad más uno -cuando menos- de los sufragios emitidos; de no ocurrir así, las elecciones se van a una segunda vuelta, hasta conseguir esa votación, por lo cual los partidos más débiles quedan rezagados y obligados a buscar alianzas con rumbo a la segunda vuelta. En las elecciones a una sola vuelta gana quien obtiene la mayoría, sin importar que esa mayoría no represente ni siquiera la mitad de los votos emitidos. El inconveniente de este sistema es que concede muy poco espacio al accionar político de los partidos pequeños.

A diferencia de los sistemas de mayoría, en los de representación proporcional se pretende dar oportunidad de participación en la lucha política a los partidos pequeños, por lo regular representativos de minorías étnicas, religiosas o ideológicas. En este sistema se parte de premisas técnicas muy complicadas, entre las cuales sobresalen: a) El escrutinio por circunscripción electoral¹ se hace con listas de candidatos, en lugar del sufragio uninominal, donde únicamente se elige un candidato, peculiaridad de los sistemas mayoritarios. Esta elección por listas, también conocida como "sufragio plurinominal", implica que el votante tenga que elegir varios candidatos agrupados en una

lista, la cual puede ser bloqueada (se debe votar por todos los integrantes de la lista) o compuesta (el votante puede escoger entre los candidatos que se le presentan). b) A efecto de evitar la predeterminación de los partidos en el orden que coloquen a sus candidatos en las listas, en ciertas boletas electorales se da oportunidad al sufragante para que confiera preferencias a los votados, con lo cual se denota en el cómputo de los votos la elección de los votantes y no la sugerencia partidista en el ordenamiento de la lista.

Sin embargo, en el sistema de representación proporcional las complejidades se presentan en el cómputo del escrutinio, aspectos de los que no hablaremos aquí, pues hacerlo está fuera de los propósitos de este trabajo.

Con el objeto de usar los rasgos ventajosos del procedimiento mayoritario y del de representación proporcional, algunos sistemas electorales han adoptado procedimientos mixtos, en donde se tratan de aprovechar las peculiaridades más convenientes de ambos.

Finalmente, hablemos de cuatro elementos de uso indispensable en las elecciones: la circunscripción, la boleta, el cociente y el número uniforme electorales, pues de su conocimiento depende en gran parte la comprensión del funcionamiento de los sistemas electorales.

Con el fin de establecer la circunscripción electoral se mantienen básicamente dos criterios: el territorial y el numérico. El territorial regularmente está de acuerdo con la división político-administrativa preestablecida, aun cuando debe advertirse sobre la desproporcionalidad que esto entraña, pues es incongruente que la representatividad de los elegidos, sobre todo cuando están de por medio decisiones nacionales, y habiendo contrapunteos entre representaciones territoriales, sea tomada con el mismo valor en la votación de las representaciones. El factor numérico, con base en el cual se divide a la nación de acuerdo con el número total de electores, buscando la media proporcional representativa, presenta marcados riesgos; el principal de ellos es que se dividen arbitrariamente las circunscripciones de forma tal que los partidos fuertes en una región, ven diluida su fuerza al parcelar su acción en circunscripciones. Esto, no obstante, tiene un carácter aleatorio: de ser perjudicado en una circunscripción, el partido puede ser beneficiado en otra, siempre y cuando el reparto circunscriptoral no sea elaborado caprichosamente.

Por lo que hace a la boleta electoral impresa, que generalmente es fabricada, expedida y manejada por órganos estatales, con el fin de resguardar la imparcialidad de la votación -aunque a veces precisamente por eso sucede lo contrario-, dado que en esta papeleta se inscribe la decisión de los electores después de haber sido influidos por los partidos contendientes, su formato tiene íntima

relación con el tipo de sistema electoral en el que se le utilice. Así, en los sistemas mayoritarios de representación proporcional las boletas contendrán las listas -ya se trate de una lista bloqueada, o de una lista de preferencias- de los candidatos propuestos para la elección, con lo cual se dan más opciones al votante.

Después, en el momento del cómputo del escrutinio, se usarán los elementos de cociente electoral y de número uniforme, con las particularidades y complicaciones de cada caso. El cociente o cuota electoral significaría la división del número de los sufragios efectivos (los que se toman después de haber sido anulados los que a juicio de la aplicación de los reglamentos vigentes lo indican) entre el número de puestos de una misma elección. Y el número uniforme, de uso característico en las elecciones por representación proporcional, será la base numérica a partir de la cual la ley correspondiente estipula que se puede elegir un candidato.

Resta como etapa final del proceso, cuando existe necesidad de ello, el juicio de lo contencioso electoral. Si se habla de un régimen político basado en la división de poderes, el órgano encargado de esos casos requiere ser emanado del propio poder en cuyo marco se realizan las elecciones y facultado por él. Esto es, refiriéndose a las elecciones para el poder legislativo, el cuerpo colegiado integrado por miembros de este poder estipulará las soluciones para dirimir los conflictos electorales, cuando los

haya.²

1.2 Autoridad y legitimidad

1.2.1 Weber y los conceptos de autoridad y legitimidad

La autoridad y la legitimidad son dos conceptos que tienen diversas acepciones. En lo que se refiere al concepto de autoridad, se le utiliza con las siguientes acepciones: a) Como atributo de una persona o de un cargo u oficio, especialmente cuando se habla del derecho de dar órdenes; b) como relación entre dos cargos, uno superior y otro inferior, cuya legitimidad (concepto del que hablaremos en seguida) es aceptada por los titulares de los mismos; c) como cualidad de una orden en virtud de la cual ésta se cumple. Cualquiera que sea la acepción de que se trate, el fenómeno de la autoridad se halla en la base del comportamiento humano. Desde el nacimiento de las ciencias sociales la autoridad ha sido objeto de estudio en diversos sectores de la realidad: la familia, grupos pequeños, organizaciones intermedias (colegios, iglesias, ejércitos, aparatos burocráticos, etcétera) y organizaciones de tipo global, desde la más primitiva sociedad tribal hasta el moderno Estado nacional y la organización internacional.

En cuanto a la legitimidad, puede entenderse en una sola acepción, en este caso: como el grado de aceptación que la autoridad tiene en quienes se ejerce; es decir, la "calidad moral" que atribuyen los mandados al mandante.

El análisis más fructífero del concepto de autoridad llevado a cabo en el siglo XX es el de Max Weber, quien distingue tres tipos puros de autoridad: legal-racional, tradicional y carismática, según la clase de pretensión de legitimidad de la que se trate en cada caso.³

El concepto de autoridad, aún no consolidado de manera definitiva, fue desarrollado por Weber con cierta amplitud. De acuerdo con él, la autoridad se distingue de otras formas de dominio (la violencia y la persuasión) por su legitimidad: los gobernantes consideran poseer el derecho de ejercer el mando; los subordinados perciben y aceptan la obligación de obedecer. La autoridad se ejercita en una red de relaciones sociales definidas jerárquicamente y debe ser apoyada por otros recursos de control, como la coacción física (policía y ejército) y el aparato administrativo (burocracia).⁴

En cuanto a la legitimidad, la entenderemos aquí, con Weber, como la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada. Para

aquellos que creen que la autoridad debe ser ejercida por un monarca de "linaje real", el poder es legítimo si se halla en manos del descendiente de los reyes precedentes. Para los que creen que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres.

El desarrollo histórico del poder nos ofrece dos formas de legitimidad: la sacra y la secular. La legitimidad sacra ha tenido varias versiones en la historia. La más radical es la del rey-dios al modo de los faraones egipcios. Por lo que respecta a la legitimidad secular, sus defensores la ven como la necesidad de que haya consenso entre los gobernados para que un régimen político sea representativo.

Como ya lo dijimos, basándose en observaciones históricas, Weber intentó crear una tipología de los diversos tipos de legitimidad apoyándose en las distintas justificaciones que los gobiernos invocan para autolegitimarse. Según Weber sólo hay tres tipos esenciales de legitimidad: tradicional, racional-legal y carismática. La legitimidad tradicional es aquella que se fundamenta en los usos y costumbres tradicionales, considerados por el pueblo como buenos e indiscutibles y, en cierto modo, como sagrados. Estuvo en vigor sobre todo en la antigüedad, aunque en las modernas culturas todavía encontramos resabios de ella. La legitimidad racional es la que, despreocupada de los modos tradicionales e incluso rompiendo con

ellos, se apoya en un análisis racional e independiente de las necesidades y exigencias del pueblo. Por último, la legitimidad carismática es la que, desatendiendo los modos ordinarios (tradicionales o racionales), se apoya en la personalidad de un jefe, en su talento, heroísmo, ejemplaridad, dedicación fiel y total a la exaltación de la nación. Es propia de situaciones extraordinarias.⁵

Como puede suponerse, los tipos identificados por Weber son ideales; rara vez pueden encontrarse en estado puro. Los elementos de cada tipo pueden encontrarse mezclados con elementos distintivos de otro de los tipos identificados.

Es necesario advertir que las ideas acerca de la legitimidad de una autoridad generalmente obedecen a los intereses de quienes las acuñan y defienden. En un mismo momento pueden coexistir o enfrentarse diversos conceptos de legitimidad y, por tanto, muy distintos conceptos de autoridad.

Antes de concluir este inciso es necesario señalar que la autoridad y la legitimidad tienen relación con el tema de este trabajo porque ambos conceptos, según ha podido observarse, están estrechamente imbricados con los problemas electorales. La autoridad, en nuestro medio, es producto de un proceso electoral, y de la credibilidad que el ciudadano otorgue a ese proceso dependerá

en gran medida el grado de legitimidad que le atribuya. Por tal motivo abordamos estos temas aquí.

1.2.2 Gramsci y el problema de la dominación y la hegemonía

En el marco de su replanteamiento de la teoría marxista, Gramsci razonó sobre un nuevo contenido de los términos dominación y hegemonía. Sin embargo, el uso de ambos términos se remonta a tiempos lejanos.

La dominación se refiere a las diferentes estructuras de la vida política en común y del ejercicio del poder. Implica la existencia de diferentes sistemas de poder y, como concepto obtenido a partir de la experiencia, no se orienta primeramente a la postulación de un orden de dominio como el único reconocido recto y el único moralmente bueno.

El enfoque weberiano predomina en nuestros días, junto con el enfoque gramsciano. En lo que se refiere a la teoría marxista, que nos interesa particularmente por cuanto Gramsci se adelantó a su tiempo al matizar las ideas deterministas y economicistas de los primeros intérpretes de Marx, la dominación significa el ejercicio del poder de una clase social sobre otra. Sin embargo, Gramsci

advirtió que tal dominación no se da en forma lineal, sino que está matizada por la ampliación de la base estatal (en otras palabras, el esfuerzo de los dirigentes estatales por aparecer menos perfilados como representantes únicos de los intereses de la burguesía).

En el concepto weberiano, que tiene muchos puntos de contacto con el gramsciano, la dominación significa el ejercicio de la autoridad, del poder, de la supremacía sobre objetos (territorios) o personas (individuos, grupos sociales, pueblos o naciones). El agente de la dominación puede ser un individuo o un grupo. Los roles dominantes se complementan con los roles dependientes.⁶

Ciertamente, el concepto de dominación no fue acuñado por Gramsci, pero en nuestra opinión equivale en la teoría marxista moderna a la autoridad en sentido weberiano. En otras palabras, la dominación es el ejercicio de la autoridad independientemente de que tenga o no legitimidad (consentimiento, consensus) entre los gobernados.

Paralelamente al concepto de dominación debe tenerse presente el de hegemonía. La hegemonía debe entenderse como la supremacía de una persona, grupo, entidad política o Estado sobre otros, en un marco de referencia o universo específico.

Los sociólogos, los economistas y los politólogos usan con mucha

frecuencia el término hegemonía. Por una parte, si se habla de hegemonía referida a la cultura, el concepto indica preponderancia de determinado tipo de cultura sobre otras existentes, pero asimiladas o eclipsadas por la cultura hegemónica. Así, cuando Gramsci habla de la "hegemonía de la cultura occidental sobre la cultura mundial", dice: "Admitiendo que otras culturas han tenido importancia y significación en el proceso de unificación 'jerárquica' de la civilización mundial (y esto hay que admitirlo sin duda), cabe decir que han tenido valor universal en la medida que se han convertido en elementos constitutivos de la cultura europea, la única que ha sido histórica y concretamente universal; es decir, en la medida en que han contribuido al proceso del pensamiento europeo y han sido asimiladas por éste."⁷

Por otra parte, el uso más habitual del concepto viene referido por el afianzamiento de un determinado bloque político en el poder, o por la hegemonía de determinada clase social.

Partiendo del concepto marxista de bloque histórico, Gramsci llega a la conclusión de que no se puede hablar de clase dominante como única clase en el poder, sino que, partiendo de la combinación y la superposición en el poder político de diversas clases dominantes, cada una de ellas con su diferente condición, se establece un "bloque en el poder" o "bloque dominante". En principio, una de las clases que componen el bloque dominante marca el ritmo de dicho bloque

mediante lo que Gramsci llama "su hegemonía". Precisamente, de este pluralismo de clases en el poder surge un aparato hegemónico que tiene dos aspectos fundamentales: primero, que hay una división de poderes como resultado de la lucha por la hegemonía entre la sociedad civil y la sociedad política, y segundo, que los mismos tres poderes son también órganos de la hegemonía política.

La hegemonía implica búsqueda de consenso, a diferencia de la dominación, que existe per se, independientemente de la voluntad de los miembros de la sociedad civil.

Las elecciones, en términos marxistas, procuran que la dominación sea hegemonía, y en términos weberianos, que la autoridad se torne en ejercicio de legitimidad.

1.2.3 Estudio interdisciplinario de las elecciones: Administración Pública, Ciencia Política, Sociología y Derecho

Como puede apreciarse de acuerdo con lo expuesto en las páginas anteriores, el estudio de las elecciones y de la teoría electoral debe realizarse, necesariamente, a partir de un enfoque interdisciplinario en el que intervengan la teoría de la

Administración Pública, en virtud de que la organización de las elecciones requiere la creación de instituciones administrativas de interés público; la Ciencia Política, debido a que la teoría electoral tiene relación estrecha con los temas de la legitimidad y el ejercicio del poder político, así como con la teoría del Estado; la Sociología, puesto que el comportamiento de los electores en las urnas tiene, necesariamente, una connotación sociológica, y el Derecho, dado que la organización y la realización de las elecciones tiene indudables repercusiones jurídicas desde el momento en que para la celebración de las elecciones se requiere la existencia previa de un marco legislativo que las norme.

1.3 Justificación histórica de la legislación electoral, desde el punto de vista del Derecho

El principal argumento para justificar históricamente la celebración de elecciones en los estados de derecho, es, precisamente, que para que pueda hablarse de un Estado de derecho es necesario que éste se finque en el juego democrático y en la búsqueda de legitimidad. El juego democrático da lugar a una lucha política legal, en el contexto de marcos jurídicos especiales, y lo mismo debe decirse de la búsqueda de legitimidad, cuya fuente principal son las elecciones y, luego entonces, el marco jurídico que las rige.

NOTAS AL CAPITULO I

- 1 Unidad de medida convencional para dividir un país con vistas a la celebración de elecciones. La representación de la circunscripción es ostentada por el o los ganadores de las elecciones.

- 2 Los datos técnicos que sustentan este apartado han sido consultados en: Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo II. Editorial Planeta-De Agostini, S. A. México, 1987. pp. 772-776.

- 3 Weber, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1944. p. 224 y ss.

- 4 Véase: Weber, Max. Ensayos de sociología contemporánea. Selección e introducción de H. H. Gerth y C. Wright Mills. Ediciones Martínez Roca, S. A. Barcelona, 1972.

- 5 Lacouture, Jean, y Simon Lacouture. Pequeña enciclopedia política. Colección 70. Número 133. Tomo II. Editorial Grijalbo. México, 1973. p 44. Véase también: Diccionario

UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo III. Op. cit., pp. 1213-1215; y Diccionario de política y administración pública. Tomo II. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. pp. 474-475.

- 6 Weber, Max. Economía y sociedad, Op. cit., p. 123.
- 7 Gramsci, Antonio. Introducción a la filosofía de la praxis. Nueva Colección Ibérica. Editorial Península. Barcelona, 1970. p. 141.

CAPITULO II
LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTACION POLITICA
COMO RAZONES DE LA LEGISLACION ELECTORAL

2.1 Qué es la democracia

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

Etimológicamente, el término significa "soberanía del pueblo". No hay ninguna definición de democracia. No hay ninguna definición de democracia generalmente aceptada que se pueda formular en una sola proposición. Pero de las diferentes definiciones de este concepto político, discutido en su interpretación, pueden extraerse algunas ideas que ordinariamente se vinculan con la palabra democracia: igualdad, soberanía del pueblo -expresada en el derecho del pueblo a darse a sí mismo una constitución y a nombrar en elecciones periódicas a sus representantes-; la satisfacción de las exigencias esenciales del constitucionalismo moderno, salvaguarda del estado de derecho, conservación del sistema representativo, garantía de los

derechos fundamentales y, en cierta medida, también de la división de poderes, predominio de la mayoría sobre las minorías y paralelismo entre la participación política y la equidad económica de todos los ciudadanos.

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

Para definir el concepto de democracia hay que invocar las ideas que coinciden con las exigencias mínimas que plantea la población a un Estado democrático: igualdad de todos los ciudadanos y soberanía del pueblo. Ciertamente, el constitucionalismo es una idea de igual categoría, pero las exigencias vinculadas con él se remontan a otra fuente. Una fórmula breve para la caracterización de la democracia fue expresada en forma de deseo por el presidente Abraham Lincoln: "Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". La UNESCO sometió a discusión en 1949 esta fórmula mediante una consulta a eminentes teóricos de todo el mundo; sin embargo, algunos provinieron contra la idea de hacer de esa frase el punto de partida

para la definición de un concepto de democracia. Alf Ross aludió a que sólo la preparación by en la frase perfilaba la esencia de la democracia. La preposición of apenas puede caracterizar la democracia, pues también gobiernos antidemocráticos han salido del pueblo. Hasta la teoría política de la Edad Media veía en el pueblo el origen del poder del monarca. También la concepción de la monarquía electiva acusa este arranque ideológico originario. Con la preposición for la fórmula de Lincoln resultaba especialmente apreciada entre los socialistas, pues incluía en el concepto de democracia un fin del Estado de carácter evidentemente socialista.

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

La democracia pura -o a partir de una idea abstracta general- fue rechazada por la gran mayoría de los teóricos políticos hasta el siglo XX, y no tenemos por qué recurrir en nuestros tiempos a una idea general, abstracta y universalmente aceptada de lo que es la democracia, como lo pretenden las potencias hegemónicas de la

actualidad, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica. Inestabilidad, soberanía de mediocres y menesterosos, tendencia al despotismo, se tenían por consecuencias inevitables de la democracia. Solamente unos pocos radicales, como William Godwin, creyeron que la turbulencia y fluctuación de la democracia era mejor que la inmovilidad de las otras formas del Estado. Hasta el teórico de la soberanía popular, Rousseau, dudó de las posibilidades de la democracia en su tiempo. En El contrato social había cerrado Rousseau el capítulo sobre la democracia con la muy debatida frase de que la democracia se planteaba no para hombres, sino sólo para un pueblo de dioses. Pero esta resignación no significaba un abandono absoluto del ideal de la democracia pura. Creía únicamente que era necesario reconocer que los hombres de su tiempo no estaban maduros para ella.

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

tradicional sobre las formas del Estado distinguía repúblicas democráticas y aristocráticas, el concepto de democracia fue usado por los jacobinos para designar a la república.

Los intentos de la Revolución Francesa de crear la democracia resultaron un episodio muy decisivo en la historia de las ideas. Pero la democracia entró en el siglo XIX en un camino evolutivo. El elemento democrático ganó paso a paso influencia en las monarquías constitucionales del siglo XIX. A más tardar desde la reforma electoral de 1832 no se pudo mantener ya, ni siquiera respecto de Inglaterra, la ficción de que el elemento monárquico, el elemento aristócrata (en la Cámara de los Lores) y el elemento democrático (en la Cámara de los Comunes) se complementaban entre sí armónicamente. La evolución hasta el sufragio universal robusteció el movimiento democrático en todos los países. Observadores pesimistas de esta evolución no tomaban ya la democracia como forma del Estado, sino que veían en su deformación un profundo proceso que modificaba todos los campos de la vida social. Con el ejemplo de los Estados Unidos, un autor tan conservador como Tocqueville mostraba a los europeos un cuadro espantoso de los resultados del proceso de democratización: tiranía de la mayoría, supresión de la división de poderes, y el federalismo, nivelación de la educación, extensión de la mediocridad, le parecían ser los más importantes resultados de aquella evolución. A la larga, los pueblos democráticos mostraban, según su opinión, un amor más grande a la igualdad que a la libertad; y para un liberal

como Tocqueville, la libertad era, indudablemente, el bien más precioso. El liberal inglés John Stuart Mill fue el primero que en 1840 criticó la excesiva ampliación del concepto de democracia en Tocqueville. En una reseña acusaba a los aristócratas franceses de haber convertido la democracia en prima causa de todo acontecimiento social.

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

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

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

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

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

Georges Henein señala que "la democracia no tiene enemigos. Todo el mundo es demócrata." Sin embargo, nos advierte contra el ominoso hecho de que desde hace algunas décadas ya no se tolera al término solo, sin adjetivos. Primero fue el adjetivo "popular", con el cual se cubrieron hasta los regímenes más antidemocráticos y represivos. Luego nos dice que "es propio del nominalismo político contemporáneo el amputar cualquier palabra viva de su fuerza de atracción. La democracia no puede ser el resultado de ningún texto escrito." En cambio, "la democracia es un modo de actuar que parte

de la idea de que es necesario dar al adversario un valor de presencia para no tener que descender uno mismo a afrontarlo, ni estar ausente si dicho adversario llega a triunfar."

A juicio de este autor, las dos revoluciones de finales del siglo XVIII, próximas en el tiempo pero muy alejadas en las intenciones, la francesa y la norteamericana, "escindieron la democracia en dos ramas que nunca más volvieron a juntarse. La versión francesa de la democracia está regida por una idea de igualitarismo económico. De ahí su carácter de utópica en períodos de reflexión y de terrorista en períodos de crisis. La versión norteamericana se inclina por un modelo de democracia de gestión, es decir, de asociación de ciudadanos, de la manera más directa posible, en los actos de gobierno, principalmente a escala local y provincial. La elección de los jueces, de los gobernadores, de los procuradores, deriva de esta necesidad de integrar la democracia y convertirla en una actividad práctica."

Henein afirma que "casi todas las críticas dirigidas a la sociedad norteamericana caen por su propio peso porque representan el deseo igualitarista del pensamiento europeo. Como sociedad de competencia, y no de recuperación de los débiles y pobres, los Estados Unidos han sabido utilizar las estructuras democráticas más apropiadas a sus objetivos. No se puede decir lo mismo de la mayoría de las naciones europeas que, sacrificándose siempre al mito del

Estado poderoso, pusieron todo su empeño en la fabricación de funcionarios y toda su ciencia en la limitación de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Una de las sutilezas del juridicísimo pretendidamente democrático fue la de hacer pasar el referendum por el instrumento ejemplar de la elección y de la decisión populares. Tomar por testigo al pueblo por encima de sus representantes e invitarlo a pronunciarse sobre tal o cual problema de interés nacional, parece ser, en efecto, el mejor medio para traducir su sentimiento real. Pero, del mismo modo que, en el tribunal, el testigo está influido por los resultados de la instrucción, el elector que participa en un referendum se ve condicionado por el tratamiento que precede a dicha consulta. Los artificios de la formulación política deben permitir conducir la masa del electorado hacia la alternativa simplificada que deberán decidir mediante un 'sí' o un 'no'. Por otra parte, podemos comprobar, debido a ello, que el referendum está en el cuadro de honor de los países más alejados de la democracia."

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

de la idea de que es necesario dar al adversario un valor de presencia para no tener que descender uno mismo a afrontarlo, ni estar ausente si dicho adversario llega a triunfar."

A juicio de este autor, las dos revoluciones de finales del siglo XVIII, próximas en el tiempo pero muy alejadas en las intenciones, la francesa y la norteamericana, "escindieron la democracia en dos ramas que nunca más volvieron a juntarse. La versión francesa de la democracia está regida por una idea de igualitarismo económico. De ahí su carácter de utópica en periodos de reflexión y de terrorista en periodos de crisis. La versión norteamericana se inclina por un modelo de democracia de gestión, es decir, de asociación de ciudadanos, de la manera más directa posible, en los actos de gobierno, principalmente a escala local y provincial. La elección de los jueces, de los gobernadores, de los procuradores, deriva de esta necesidad de integrar la democracia y convertirla en una actividad práctica."

Henein afirma que "casi todas las criticas dirigidas a la sociedad norteamericana caen por su propio peso porque representan el deseo igualitarista del pensamiento europeo. Como sociedad de competencia, y no de recuperación de los débiles y pobres, los Estados Unidos han sabido utilizar las estructuras democráticas más apropiadas a sus objetivos. No se puede decir lo mismo de la mayoría de las naciones europeas que, sacrificándose siempre al mito del

Estado poderoso, pusieron todo su empeño en la fabricación de funcionarios y toda su ciencia en la limitación de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Una de las sutilezas del juridicismo pretendidamente democrático fue la de hacer pasar el referendum por el instrumento ejemplar de la elección y de la decisión populares. Tomar por testigo al pueblo por encima de sus representantes e invitarlo a pronunciarse sobre tal o cual problema de interés nacional, parece ser, en efecto, el mejor medio para traducir su sentimiento real. Pero, del mismo modo que, en el tribunal, el testigo está influido por los resultados de la instrucción, el elector que participa en un referendum se ve condicionado por el tratamiento que precede a dicha consulta. Los artificios de la formulación política deben permitir conducir la masa del electorado hacia la alternativa simplificada que deberán decidir mediante un 'sí' o un 'no'. Por otra parte, podemos comprobar, debido a ello, que el referendum está en el cuadro de honor de los países más alejados de la democracia."

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

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

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

El citado autor concluye su reflexión diciendo que, "despojada de sus convencionalismos de estilo, convertida de nuevo en una fuerza elemental de protesta, la democracia podría tal vez promover un comportamiento caballeresco, de una caballerosidad de edad moderna: una democracia de la palabra dada, del respeto hacia el adversario, de la liquidación de los secretos de Estado."¹

Finalmente, diremos que Daniel Moreno define a la democracia -en nuestra opinión, de manera aceptable- como el "sistema de gobierno

que se caracteriza por la intervención de las mayorías de los ciudadanos en la organización del poder público. La democracia tiene como fundamento la idea de que las cosas públicas interesan o afectan a todos y deben resolverse con el concurso de todos o, al menos, de las mayorías. [...] Se estima que los gobernantes deben ser designados por los gobernados, por la mayoría del pueblo, mediante elecciones de sufragio universal, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho de voto. En la mayor parte de los países que aceptan el régimen democrático existe también el respeto a los partidos y a las personas de la oposición. Es fundamental dentro de un régimen de Derecho."²

2.2 Formas de democracia

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

En el siglo XIX surgen formas de gobierno que no se pueden clasificar ya dentro de la tradicional división tripartita de los gobiernos. La conjunción de democracia y sistema representativo originó diferentes tipos de formas de Estado que se denominan todas

democracias. La constitución presidencial, de modelo estadounidense; el sistema parlamentario de gobierno, que desde Inglaterra se extendió con numerosas matizaciones en casi todo el continente europeo, y el sistema colegial de Suiza realizan, de diferente manera, las exigencias esenciales de la democracia. Ninguna de las modernas formas representativas de gobierno puede, por ende, identificarse absolutamente con la democracia, si bien no cesan las controversias sobre cuál de estas formas es la "más democrática".

2.2.1 Democracia directa

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

2.2.2 Democracia indirecta o semidirecta

Aunque, en esencia, la democracia semidirecta viene a ser otra denominación de la democracia representativa, es de señalarse que en los regímenes democráticos modernos, particularmente en aquellos que tienen sistemas políticos basados en la preeminencia del Poder Ejecutivo, existen algunas manifestaciones de democracia semidirecta (o indirecta). Un ejemplo típico en nuestro medio lo constituye la elección automática del gobierno del Distrito Federal en el momento de elegir Presidente de la República, pero sin conocer a los "candidatos" a ocupar la Jefatura del DDF.

2.2.3 Democracia representativa

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

Importancia de la persona. En la escala de valores de la democracia la persona ocupa un lugar céntrico. El Estado debe

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

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

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

etcétera.

Expuestos los elementos anteriores, es necesario señalar que cada vez más se extiende la opinión de que la democracia debe ser sometida a ciertas modificaciones que, sin desvirtuarla, la adapten a las nuevas circunstancias. Para que la democracia sea considerada como democracia material (de contenido) y no puramente formal (sólo en el papel, sin concreción práctica), se opina que el Estado liberal de Derecho debe transformarse en Estado social de Derecho. También se extiende el acuerdo en que el Ejecutivo debe fortalecerse corrigiendo la clásica supremacía del parlamento. Frente a los problemas específicos que plantea la cada vez más poderosa tecnocracia, se pide que sean perfeccionados los mecanismos de control del gobierno. Es sociológicamente innegable que el pueblo, todo el pueblo, no puede gobernarse a sí mismo como lo imaginaban ingenuamente los primeros demócratas. Hoy más que nunca es más necesario que el Estado sea conducido por personas capacitadas. Sin embargo, la democracia puede y debe ser asegurada, perfeccionando y garantizando los procedimientos que garanticen estos puntos esenciales: modo de obrar constitucional de los gobernantes; posibilidad de sustitución y destitución de las elites gobernantes de turno por otras de retaguardia; enfrentamiento periódico de los gobernantes con los electores.

Por lo antes dicho, se ve que la democracia representativa es

una forma de gobierno mucho más exigente que la dictadura. Impone mayor esfuerzo a los gobernantes y a los gobernados. Su buen funcionamiento reclama una gran dosis de educación y sentido del bien público en el pueblo.

2.3 Actualidad y crisis de la representación política

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

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

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

La herencia consiste en la transmisión de la función gubernativa o representativa por virtud de un vínculo de parentesco. Esta forma

de acceso al poder ha tenido amplio arraigo en diversos países y épocas históricas. Actualmente sigue vigente en las sociedades organizadas con regímenes monárquicos, tales como Arabia Saudita, Noruega, Suecia, Bélgica, etcétera. En las empresas capitalistas este sistema de elección ha sido adoptado en beneficio de las familias de propietarios que dominan las proporciones accionarias del capital.

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

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

La fundación es una técnica basada en la promoción y la formación de un grupo que, por consenso, reconoce como autoridad al fundador, aun cuando éste no tenga especificada claramente la

posición de dirigente. Así sucede en algunas organizaciones políticas y religiosas, pero también en ciertas empresas, donde en los casos de conflicto el fundador, aun cuando no tenga en su poder el dominio accionario del capital, puede intervenir como mediador o imponer un voto de calidad que decida las soluciones a seguir.

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

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

Según el Diccionario de Política y Administración Pública, "la legitimidad es la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada. Para aquellos que creen que el poder ha de ser ejercido por un monarca de linaje real, el poder es legítimo si se halla en manos del descendiente de los reyes precedentes. Para los que creen que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres."³

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

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

La definición que Daniel Moreno nos da de la legitimidad nos permite ampliar la comprensión de lo que estamos ejemplificando. Para este autor, la legitimidad "se ha definido como la justificación o conformidad del poder, por su fuente y la naturaleza de su organización, por el origen, aceptado por un consenso general. La legitimidad, en sus principios, ha cambiado. En las monarquías antiguas, hasta la Revolución Francesa, la legitimidad procedía de acuerdo con las leyes de sucesión; era, por tanto, un principio

hereditario. Pero a partir de 1789 un nuevo principio de legitimidad del poder fue esgrimido por los partidarios de las teorías democráticas; por tanto, la legitimidad del poder se justifica, en la mayor parte de los países, a través del proceso electoral. Por ello se habla de legitimidad monárquica y de legitimidad democrática. Fue el famoso ministro de Luis XVI, de Napoleón y Luis XVIII, Talleyrand, quien en sus memorias expresó y advirtió la existencia de los principios de legitimidad. Nuevas modalidades se han esgrimido en el campo sociológico, sobre todo por Weber,⁴ que ha hablado de legitimidad fundada en la tradición, en el poder carismático o en la autoridad fundada en un estatuto establecido."⁵

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

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

La noción de representación tuvo su origen en el Derecho

Privado. Los romanos ya la regulaban con claridad como figura jurídica que permitía a alguien o a algunos actuar por cuenta y a nombre de quien o quienes otorgaban expresamente dicha facultad.

Fue durante la Edad Media europea cuando comenzó a desarrollarse la idea de representación colectiva, como idea distinta de la representación jurídica individual heredada de la época romana. Como consecuencia de este desarrollo los distintos intereses existentes podían expresarse ante la autoridad mediante asambleas, que no eran representativas de toda la comunidad, pero limitaban el poder del rey en función de los intereses de los notables de las ciudades, del clero o de los señores feudales. Así se generaron el Parlamento inglés, los Estados Generales franceses y las Cortes españolas. La fuerza de estas organizaciones dependía de factores circunstanciales, pero constituyen los antecedentes indudables del principio de la representación política.⁶

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

Como lo señala acertadamente Eduardo Andrade, "la teoría de la representación del pueblo como un todo no surge de la integración de los distintos intereses fragmentados de la sociedad, sino de la necesidad de suplir la fuente de legitimidad del gobernante. El

soberano gobernaba hasta entonces por derecho divino, pero al considerar que la soberanía se depositaba en el pueblo, el gobernante ya no ejercía el poder a nombre de Dios, sino del pueblo y, de esta manera, la idea de representación pasa de ser un mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno, a constituir la base de legitimidad del gobierno mismo. El gobierno es legítimo sólo si representa al pueblo, por lo que, para garantizar esa representatividad, se consagra el procedimiento electoral como el único válido para designar a los gobernantes. De este modo, en el Estado liberal, la elección se convierte en el fundamento de la representación popular y del gobierno."⁷

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS AL CAPITULO II

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

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

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

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

- 5 Moreno, Daniel. Op. cit., p. 151.

- 6 Fédou, René. El Estado en la Edad Media. EDAF Ediciones. Madrid, 1977. p. 226.
- 7 Andrade Sánchez, Eduardo. Op. cit., pp. 163-164.

CAPITULO III
APUNTES HISTORICOS SOBRE LA
LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA

3.1 Historia de las leyes electorales en México

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

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

En consecuencia, puede afirmarse que desde la Constitución de

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

En todos los momentos han sido órganos gubernamentales, abiertamente parciales en sus decisiones a favor del partido que ejerce el poder, los que han organizado, conducido y calificado los procesos electorales.¹

A continuación presentamos una relación cronológica de todos los ordenamientos que en materia electoral han estado vigentes en nuestro país²; sin embargo, a título de ejemplo de lo que ha sido la representación política de los partidos, sólo hablaremos -al concluir la relación mencionada- de lo que les han atribuido en materia de regulación de los procesos electorales, la Ley Federal Electoral (promulgada el 5 de enero de 1973) y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977). De ese aspecto del Código Federal Electoral (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987), vigente pero en vías de derogación en el momento de escribir estas líneas, hablaremos en el Capítulo IV..

He aquí la relación anunciada:

- Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- Formación de los Ayuntamientos Constitucionales. 23 de mayo de 1812.
- Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales. 10 de julio de 1812.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 22 de octubre de 1814.
- Aclaraciones de la Ley de 23 de Mayo de 1812 sobre Formación de Ayuntamientos Constitucionales. 23 de marzo de 1821.
- Convocatoria a Cortes. 17 de noviembre de 1821.
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 24 de febrero de 1823.
- Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso. 17 de junio de 1823.

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824.
- Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados. 11 de abril de 1826.
- Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. 12 de julio de 1830.
- Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto á Vagos, Casas de Prostitución, de Juego ó Escándalo, y Acerca de la Educación de la Juventud. 8 de agosto de 1834.
- Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales. 30 de noviembre de 1836.
- Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales. 24 de diciembre de 1836.
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana. 30 de diciembre de 1836.

- Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente. 10 de diciembre de 1841.
- Bases Orgánicas de la República Mexicana. 14 de junio de 1843.
- Decreto que Declara la Forma y Días en que deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso. 19 de junio de 1843.
- Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones. 1o. de julio de 1843.
- Aclaración a la Ley de Elecciones de 19 de Junio de 1843. 11 de julio de 1843.
- Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosi el 14 de Diciembre de 1845. 27 de enero de 1846.
- Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, 6 de agosto de 1846.
- Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824. 22 de agosto de 1846.
- Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de

la Nación. 3 de junio de 1847.

- Elecciones de los Supremos Poderes. 15 de mayo de 1849.
- Elecciones de Ayuntamientos. 19 de mayo de 1849.
- Previsiones sobre las Elecciones de Ayuntamientos. 14 de junio de 1849.
- Circular sobre los Días en que Deben Verificarse las Elecciones de Diputados. 23 de julio de 1849.
- Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores. 13 de abril de 1850.
- Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución. 19 de enero de 1853.
- Plan de Ayutla. 10. de marzo de 1854.
- Juntas Populares. 20 de octubre de 1854.
- Previsiones para la Instalación de las Juntas Populares. 2 de noviembre de 1854.

- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente. 17 de octubre de 1855.
- Ley Orgánica Electoral. 12 de febrero de 1857.
- Ley Electoral de Ayuntamientos. 10. de noviembre de 1865.
- Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes. 14 de agosto de 1867.
- Circular de la Ley Convocatoria. 14 de agosto de 1867.
- Circular que Manda que las Elecciones Generales se Verifiquen con Toda Libertad. 10 de marzo de 1869.
- Ley que Modifica el Artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral. 5 de mayo de 1869.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 8 de mayo de 1871.
- Decreto que Reforma el Artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 23 de octubre de 1872.
- Decreto sobre Elección de Senadores. 15 de diciembre de 1874.

- Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. 23 de diciembre de 1876.
- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857. 16 de diciembre de 1882.
- Ley Electoral. 18 de diciembre de 1901.
- Ley Electoral. 19 de diciembre de 1911.
- Reformas a la Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911. 22 de mayo de 1912.
- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente. 20 de septiembre de 1916.
- Ley Electoral. 6 de febrero de 1917.
- Ley para la Elección de Poderes Federales. 2 de julio de 1918.
- Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista. 25 de mayo de 1920.

- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de Julio de 1918. 7 de julio de 1920.
- Decreto que Adiciona la Ley Electoral del 2 de Julio de 1918. 24 de diciembre de 1921.
- Decreto que Modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales. 24 de noviembre de 1931.
- Decreto que Reforma el Artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales. 19 de enero de 1942.
- Decreto que Reforma Varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales. 4 de enero de 1943.
- Ley Federal Electoral. 7 de enero de 1946.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. 21 de febrero de 1949.
- Ley Electoral Federal. 4 de diciembre de 1951.
- Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. 7 de enero de 1954.

- Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal. 28 de diciembre de 1963.

- Decreto que Reforma los Artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal. 29 de enero de 1970.

- Ley Federal Electoral. 5 de enero de 1973.

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

- Código Federal Electoral. 12 de febrero de 1987.

-

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

3.2 Observaciones generales

Como es de suponerse, en el siglo pasado fueron muy comunes los retrocesos en materia electoral, según se tratara de gobiernos centralistas, federalistas o monárquicos que emitieran los ordenamientos respectivos. Sin duda, el retroceso más prolongado y dañino tuvo lugar durante la dictadura de Porfirio Díaz. Indicador de la gravedad de esa experiencia es el hecho de que el lema del movimiento maderista -principal propulsor de la Revolución de 1910- haya sido "sufragio efectivo; no reelección", es decir, un postulado eminentemente relacionado con el problema de la representación política.

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

Y aun cuando las leyes recientes no han entregado a los partidos una efectiva posibilidad de mejorar su capacidad de representación (entendida no sólo como una organización más fuerte y penetrante socialmente, sino también como una mayor participación en la regulación de los procesos electorales), se trata de las leyes que mayor trascendencia han tenido en su aplicación. La Ley Federal Electoral de 1973, promulgada por el gobierno de Luis Echeverría, representó con todas sus limitaciones, y quiérase o no, cierto rompimiento con el pasado del diazordacismo, en el marco de un proceso que en su momento se denominó como "apertura democrática". En cuanto a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, fue un significativo avance resultante del proceso de reforma política (tal vez la reforma que mejor aplicado lleva el calificativo de "política", por los alcances integrales que llegó a tener sin restringirse, como sus antecesoras y su sucesor -el Código Federal Electoral-, a la simple transformación de aspectos electorales), un proceso que emprendió el gobierno de José López Portillo bajo la conducción y ejecución de un político inteligente, el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Y por lo que se refiere al Código Federal Electoral, aunque para algunos significó un retroceso desde el punto de vista estricto de su contenido regulador de los procesos electorales, no debe olvidarse un hecho trascendente: este ordenamiento tuvo su aplicación en un momento clave para la historia moderna del país. Ese momento clave fue el virtual estallido de la composición política de un país

tradicional y aparentemente conformista.

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

3.2.1 Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973

De acuerdo con el artículo 29 de esta Ley, los partidos políticos tenían la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral mediante un comisionado con voz y voto, así como a las comisiones locales y los comités distritales electorales.³ Ese mismo artículo aclara que, una vez integrados, los comisionados se sujetarán a lo que establece la Ley en cuanto a la Comisión Federal Electoral.

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

Al hablar del perfil de ese órgano podremos apreciar los alcances del papel rector -sumamente limitado- que ejercían los partidos políticos en materia electoral, de acuerdo con esta Ley. Sin embargo, también es necesario señalar que la designación de representantes de casilla, a la que tienen derecho los partidos políticos nacionales y a la que se refiere el artículo 30 de la Ley, también constituye un elemento que fortalece el papel regulador electoral de los partidos.

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

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

La Comisión Federal Electoral (en lo sucesivo, CFE) tiene su

residencia en el Distrito Federal y se integra con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas cámaras, o por la Comisión Permanente en su caso, y uno de cada partido político nacional. Por cada comisionado propietario habrá un suplente.

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

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

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

Los hechos anteriores bastan para apreciar que el partido en el poder tenía, de facto, más de un representante. Además debe

considerarse que el gobierno siempre ha contado con partidos que tienen vida artificial (PPS, PARM y hoy el PFCRN), partidos paraestatales que son utilizados para dividir o distraer al electorado en beneficio del partido gobernante.

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

- "I. Vigilar el cumplimiento de la legislación electoral;
- "II. Expedir su reglamento, el de los demás organismos electorales y los de sus dependencias;
- "III. Mantener actualizado el padrón electoral;
- "IV. Coordinar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar de la oportuna instalación y funcionamiento de los organismos electorales y de sus dependencias;
- "V. Designar a los comisionados que le corresponde, para integrar las comisiones locales y los comités distritales electorales...

- "...VII. Tener a sus órdenes, directamente o por medio de sus organismos y dependencias, la fuerza pública que sea necesaria para garantizar, en los términos de esta ley, el desarrollo del proceso electoral...
- "...X. Investigar, por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial, los que denuncie un partido político sobre violencia por parte de las autoridades o de otros partidos en contra de su propaganda, candidatos o miembros;...
- "...XII. Resolver sobre las consultas y controversias que le sometan los ciudadanos y los partidos políticos nacionales, relativas al funcionamiento de los organismos electorales y demás asuntos de su competencia;
- "XIII. Resolver sobre las inconformidades que interpongan los ciudadanos y los partidos políticos, relativas a las designaciones en las comisiones locales y comités distritales;
- "XIV. Aclarar las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta ley, sus

reglamentos y demás disposiciones;...

"...XVII. Registrar las constancias de mayoría extendidas por los comités distritales electorales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en elecciones de diputados, informando a su cámara sobre los registros que haya efectuado y los casos de negativa;

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

"..."

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

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

electoral, dentro de sus circunscripciones..."

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

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

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

Como parte de una amplia reforma política emprendida por el gobierno de José López Portillo, bajo la conducción del entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, fue replanteado el esquema electoral y, para tal efecto, introducida esta nueva ley, cuyo artículo 36 establecía en su fracción III que sería derecho de los partidos políticos "formar parte de los organismos electorales" en los términos del artículo 37.⁴

Según vimos en el inciso anterior,⁵ la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, así sea limitada o simbólica, tiene como condición previa su integración mediante representantes ante la Comisión Federal Electoral, amén de los requisitos administrativos que deben reunir para obtener sus registros. Esto mismo ocurre en la ley que comentamos en este inciso.

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

Como se recordará, a partir de esta ley se introdujo en México la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Es decir, se otorgaba a un partido un registro provisional, que sería definitivo siempre y cuando obtuviera en las siguientes elecciones federales cuando menos 1.5% de los votos emitidos, según el artículo 34 de la ley que comentamos aquí.

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

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

Al igual que las leyes precedentes, la que glosamos señala en su artículo 41 que no podrán ser comisionados, funcionarios ni representantes a nombre de ningún partido en los procesos electorales, los funcionarios de los poderes Judicial y Ejecutivo de

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

la Federación, de los estados y de los municipios. Con este mandamiento se pretendía dar un toque de imparcialidad a los órganos electorales.

Sin embargo, como se recordará, no hemos dicho aquí que el gobierno ejerza una dirección "franca" del proceso electoral, sino mediante artificios legales, como lo es el hecho de que el presidente de la CFE sea el secretario de Gobernación, y que mediante la integración de representantes del Poder Legislativo a dichas cámaras, tenga su partido, de hecho, un mayor número de representantes que los demás partidos.

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

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

Sin embargo, esta Ley representa un franco retroceso con

respecto a la de 1973. Como se recordará, en la Ley Electoral de 1973 no se dijo que el secretario de Gobernación, como presidente de la CFE, tuviera voto de calidad en los casos de empate en las votaciones internas. Esto sucedía extralegalmente, mediante negociaciones de pasillo que organizaba y dirimía dicho funcionario. En cambio, en la Ley de 1977 el artículo 79 señala expresamente que el presidente de la CFE tendrá voto de calidad en los casos de empate. Con esto, el gobierno se arrogó el papel de parte en el proceso electoral, algo que resulta aberrante si se tiene en cuenta que, en términos formales, en las elecciones se pone en juego la permanencia en el poder del partido al que representa ese gobierno.

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

Es evidente que la Ley de 1977 fue un retroceso por cuanto agregó un voto más para el partido gubernamental en el seno de la CFE. Esto tendría que ser determinantes -más aún que lo fue bajo la

vigencia de las leyes anteriores- en el momento de dirimir controversias en torno de procesos electorales. Asimismo, esto contribuyó a fortalecer los actos de corrupción y de negociaciones irracionales tendentes a fortalecer a los partidos afines al gobierno.

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

3.2.3 Código Federal Electoral de 1984

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

El Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, no altera esencialmente el contenido de las leyes analizadas en la materia que estudiamos aquí.

Fue la "carta" del gobierno de Miguel de la Madrid para imponer su propio sello a los procesos electorales, sobre todo en virtud de la gran impopularidad que aquejó y siguió a esa administración.

Este Código consta de ocho libros. El primero de ellos contiene las disposiciones generales; el segundo reglamenta la existencia de las organizaciones políticas (entre ellas, los partidos); el tercero se refiere al Registro Nacional de Electores y disposiciones colaterales a su funcionamiento; el cuarto habla del proceso y los organismos electorales (entre ellos, la Comisión Federal Electoral, que encarna las principales atribuciones de los partidos en materia de regulación de los procesos electorales); el quinto se refiere a la elección, desde sus condiciones previas, tales como el registro de candidatos y la acreditación de funcionarios, hasta la recepción de los paquetes electorales; el sexto está dedicado a reglamentar los cómputos de los resultados electorales, el séptimo, a los recursos, nulidades y sanciones, y el octavo reglamenta la existencia del Tribunal Contencioso Electoral.

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

En lo que se refiere a la participación de los partidos políticos en la regulación de los procesos electorales, el artículo 39 establece en su fracción I que uno de de los derechos de los partidos políticos nacionales es "ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y este Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral" y en la fracción VI, "formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales".⁶

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

El Código que analizamos aquí -vigente hasta el momento de redactar estas líneas, pero de derogación inminente- no cambió en esencia ninguno de los aspectos nonnativos de la CFE a los que ya se habían referido las leyes de 1973 y 1977. La definición que este Código da de ese organismo en su artículo 164 es idéntica a la que encontramos en las leyes mencionadas. Sin embargo, encontramos que el artículo 165, al señalar quiénes serán miembros de la CFE, ya no establece que el presidente de ella -el secretario de Gobernación- ejercerá voto de calidad en los casos de empate de las votaciones de

sus miembros, como ocurría en la Ley de 1977. La aberración consistente en que el gobierno, por medio del secretario de Gobernación, tuviera voto de calidad en las votaciones internas de la CFE volvió a su reducto original: una práctica no consagrada en la ley.

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

La composición de la CFE sufre una modificación importante, pues otorga un comisionado por cada 3% de los votos captados en las elecciones federales inmediatamente anteriores, hasta un límite

máximo de 16 comisionados por partido, pero también pueden designar a uno que represente la voz de todos ante la Comisión. Esto se establece en el artículo 165 del Código, el cual representó un avance importante para aumentar la presencia de los partidos de oposición en la CFE. Sin embargo, como siempre ha ocurrido, el gobierno recurrió a triquiñuelas electorales para lograr que fuera su partido el que en la práctica contara con más votos, de tal modo que este aparente avance en la legislación quedó anulado por los vicios tradicionales del sistema electoral mexicano.

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

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

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

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

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

NOTAS AL CAPITULO III

- 1 Para constatar esta afirmación véase: Legislación electoral mexicana. 1812-1973. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, 1973. 505 pp.
- 2 Tomada de la fuente citada en la nota precedente.
- 3 Las referencias a la Ley que se comenta en este inciso han sido tomadas de la edición contenida en la obra citada en las notas 26 y 27.
- 4 Las referencias a la Ley que se comenta aquí han sido tomadas de la siguiente edición: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Quinta edición. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México, febrero de 1985.

5 Cfr. supra pp. 84-90.

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

CAPITULO IV
EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

4.1 La propuesta original

Como lo señala Leonardo Valdés, "la ubicación del inicio de este proceso es tan importante como algunos de sus episodios intermedios. En esto, la historia juega un papel relevante. Se trata de la primera reforma electoral que no se lleva a cabo a partir de la iniciativa política del Presidente en turno; por vez primera tanto las reformas constitucionales como las de la ley en la materia, no tienen su origen en la Presidencia de la República. En esta ocasión han sido los partidos -fundamentalmente el gubernamental y el PAN- los principales actores. Estos hechos no son irrelevantes, pues no faltó en el pasado quién -ante la ominosa presencia presidencial en las reformas electorales- calificara a la nuestra como una democracia otorgada."

Valdés prosigue afirmando que la expresión democracia otorgada "servía para ilustrar un proceso de apertura gradual del sistema

político-electoral, ciertamente hegemonizado por las altas esferas gubernamentales. Pero también daba cuenta de la debilidad del sistema de partidos, integrado por organismos que ni en la modificación del ordenamiento legal que más directamente les afecta, podían aparecer como sujetos activos. Tal democracia, para bien o para mal, parece cosa del pasado."¹

En su momento, los panistas dijeron que la reforma electoral del régimen salinista tendría tres etapas: la de las modificaciones constitucionales, la de la elaboración de la ley secundaria y la de su aplicación. Las dos primeras ya se cumplieron y a ellas nos referimos aquí. También hablaremos brevemente de su aplicación en lo concerniente a la integración de los órganos administrativos electorales que la nueva legislación prevé. Recuérdese que sólo en este punto ha comenzado a aplicarse el naciente Código, en virtud de que su aplicación más trascendente ocurrirá en las elecciones federales de 1991.

Tras un debate que se prolongó durante gran parte del año 1989, una vez que se obtuvo el número de votos necesarios en la Cámara de Diputados y la aprobación de las legislaturas locales, el 6 de abril de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 50., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Estas reformas son la base para un nuevo régimen aplicable a las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

Acto seguido, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió en los primeros meses del año 1989 las iniciativas de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo, COFIPE) de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Auténtico de la Revolución Mexicana, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y del llamado Grupo Independiente, que está constituido por diputados que abandonaron las filas del PRI y del Frente Cardenista.

A lo largo del año fue imposible llegar a un debate, en gran parte debido a la oposición -sólo inicial- del PAN, que después llegó a una negociación ("carta de intención", se le llamó) con el PRI, y del Partido de la Revolución Democrática, que no presentó iniciativa y sí, en cambio, pidió que se negociara a partir de las observaciones que sus representantes habían hecho a las propuestas del PRI y el PAN.

Ese complejo panorama impidió que se llegara a contar con un Código antes del 31 de diciembre, por lo cual el día 28 de ese mes los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara suscribieron un acuerdo mediante el cual se determinó constituir una

Comisión Especial Pluripartidista que estaría encargada de conocer las propuestas sobre la legislación ordinaria electoral que habría de reglamentar las reformas constitucionales y buscar puntos de aproximación y consenso entre los partidos.

Al concluir el primer periodo de sesiones de la LIV Legislatura, continuaron los trabajos de la Comisión Especial constituida por acuerdo de las fracciones parlamentarias. Dichos trabajos permitieron conocer las posiciones de los diversos partidos en torno de las normas que habrían de implantarse como parte del nuevo Código y en el marco de las reformas constitucionales previas. Asimismo, los trabajos de la Comisión permitieron conocer los puntos de coincidencia y los de divergencia, así como aquellos en los que los partidos estaban dispuestos a negociar.

Al iniciarse el segundo periodo de sesiones, el 23 de mayo la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales acordó el método y el procedimiento para que, con base en los trabajos de la Comisión Especial creada en diciembre, se estudiara y dictaminara el contenido de las diversas iniciativas. Para ello se creó una subcomisión encargada de integrar un anteproyecto de dictamen a partir de las propuestas de los partidos.

En este apartado no analizaremos detalladamente las posturas de los partidos, puesto que eso sería objeto de otra tesis, por la

extensión que requiere tal análisis. Sólo señalaremos lo que nos parece esencial.

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

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

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

A juicio de los partidos registrados, el hecho de que la

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

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

Tras la experiencia de las elecciones de 1988, la mayoría de la opinión pública mexicana quedó convencida de que los resultados dados a conocer no eran los reales y que se había actuado deslealmente con los votantes. De inmediato el equipo de relaciones públicas del Presidente Electo, en coordinación con el equipo del Presidente saliente, se dieron a la tarea de sensibilizar a los medios de comunicación de las principales capitales del mundo, en los que se daba por hecho que los mexicanos habían sido víctimas de un gigantesco fraude electoral. Los "lobbyistas" mexicanos tenían que convencer a los medios o comprarles espacios para difundir la verdad

oficial.

La mayoría de la población del medio rural, sobre todo en determinadas regiones del país, como en Michoacán, Jalisco, Guerrero y otras entidades del Pacífico, así como en el Estado de México y en el Distrito Federal, votó por el candidato de la coalición cardenista. De hecho, la versión que circuló nacional e internacionalmente, de manera extraoficial, aseguraba que la llamada "caída del sistema" de cómputo había sido una argucia del sistema político para disimular la contundente derrota que según todos los cálculos de los partidos había sufrido el candidato del PRI.

Como siempre suele ocurrir, las versiones de la oposición tuvieron mayor credibilidad que las oficiales, tanto en el interior del país como en el extranjero. En general, se opinaba que el Estado mexicano no estaba decidido a avanzar como lo estaban haciendo desde entonces los estados totalitarios de la Europa del Este y que por no seguir un proceso similar tendría que pagar un precio político muy alto. Asimismo, se aventuraba la necesidad de una nueva legislación electoral, menos parcial a favor del Estado y que asignara a la sociedad civil, por medio de organismos no estatales, la administración, la organización y la calificación de los procesos electorales, fases esenciales para que los resultados de éstos sean honestos y confiables.

La opinión pública posterior a julio de 1988 era contraria a la futura administración y partidaria de un replanteamiento radical de los esquemas electorales prevalectes hasta entonces.

Lo que vino después y que estamos mencionando en este capítulo, fue respuesta tímida a esa inquietud social, y finalmente no tuvo los alcances que la sociedad esperaba y deseaba por medio de sus partidos más representativos: el PAN y el PRD.

En el transcurso del proceso que condujo a la promulgación de la nueva legislación electoral, aunque encontradas, las posturas del PAN y del PRD en relación con ese tema han demostrado ser más compatibles entre sí. No obstante, una y otra vez el PAN abandonó -y en cierto modo traicionó- los compromisos verbales y escritos que estableció con el PRD y finalmente se ha alió con el PRI en los momentos decisivos. Hay quienes especulan diciendo que estas alianzas de última hora entre el PAN y el PRI, que sirvieron para sacar adelante tanto las reformas constitucionales como al COFIPE, fueron posibles gracias a que el PRI, considerando al PAN más cercano a la ideología neoliberal del actual gobierno, prefirió otorgar concesiones presentes y futuras a ese partido, que negociar con las radicales posiciones del PRD. Se habló de que tal vez las recompensas por ese apoyo panista al PRI en momentos críticos se observarían en los próximos años, cuando el partido gobernante reconociera derrotas electorales en contiendas por ciertas gubernaturas por las que el PAN

ha demostrado un añejo interés.

Esta alianza, que nunca fue considerada improbable, dio lugar al surgimiento de divisiones en el seno del PAN, entre militantes importantes partidarios de que se hubiera rechazado el proyecto priista del COFIPE -como se pensaba hacer originalmente y no se hizo-, y quienes tomaron la decisión de apoyarlo, a espaldas de la opinión de ilustres militantes. Bernardo Bátiz, uno de esos militantes ilustres, con fama de honesto, comentó: "Ante el proyecto de Código del PRI, con cambios y remiendos sin duda útiles para afinar o mejorar algunos aspectos parciales, había que decidir si votábamos en pro o en contra."

El panista continúa diciendo que "la determinación inicial fue rechazar el Código porque no incluía una treintena de puntos que se consideró fundamentales o de primer nivel (doble AA) y otros 14 o 15 de segundo nivel (o A sencillo)."

Unos días antes de la decisión, recuerda Bátiz, se tomaba a broma el solo hecho de que se pusiera a discusión el voto: se sabía que sería en contra. "Sin embargo -se lamenta-, unos cuantos días después, sin cambios sustanciales, la opinión de muchos fue variando y finalmente se dio mayoritariamente en favor del Código priista y sus modificaciones.

"Ahora, a posteriori, se pretende justificar ante la opinión pública la corrección del sentido del voto de una ley, que conserva para el sistema el control de todos los organismos electorales desde el Consejo General hasta las mesas de casilla pasando, por supuesto, por Consejos Estatales y distritales y juntas ejecutivas..."²

Conviene referirse también a algo que más que una alianza es una dependencia simbiótica: la relación entre el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el cual, desde que se escindió del Frente Democrático Nacional que postuló candidato común en las elecciones presidenciales de 88, ha mantenido una alianza muy similar a la que guardaban con el PRI y con el Estado el antecesor de esa organización, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, aunque vale decir en abono de estos últimos dos partidos, que nunca llegaron a los excesos que ha cometido el Partido del Frente por inspiración de su líder, Rafael Aguilar Talamantes, tema habitual de caricaturistas.

Esa alianza, desde luego, funcionó nuevamente en la aprobación del COFIPE, como lo hizo de manera determinante en octubre de 1989, al apoyar a última hora al PRI. También funcionó la ya tradicional, aunque más razonada alianza entre este último partido y el PPS y el PARM. Sólo el PRD y el Grupo Independiente se mantuvieron al margen de esas alianzas y dieron su voto en contra.

El 21 de julio de 1990, a propósito de su voto, el PRD hizo publicar una plana en los principales periódicos del Distrito Federal. En ella explicaba las razones de su oposición, las cuales no eran otras que las ya señaladas por nosotros en el apartado 3.2: el Estado seguiría manteniendo el control de los procesos electorales y, por tanto, puesto que éstos no tendrían avance en cuanto a su transparencia, cualitativamente el nuevo Código no representaría ningún avance.³

4.2 Reformas constitucionales previas

Como ya se dijo en otra parte de este trabajo, en el primer paso de la reforma electoral iniciada en 1989, en octubre de ese mismo año la Cámara de Diputados aprobó una serie de modificaciones y adiciones al texto de los artículos 5o., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al artículo 5o. se le agregó un párrafo tercero, de acuerdo con el cual,⁴ los servicios públicos "sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de

elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."

En el artículo 35 fue modificada la fracción III para quedar como sigue: "[Son prerrogativas del ciudadano]...III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país."

La fracción I del artículo 36 fue modificada y adicionada, de tal modo que ahora señala: "[Son obligaciones del ciudadano de la República] I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

"La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley..."

Al artículo 41 se le agregaron varios párrafos. Estos ordenan la creación de los órganos electorales, pero el que ocasionó mayores disputas fue el primero de ellos, según el cual: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

"El organismo público agrupará para su desempeño, en forma

integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley."

Este artículo continúa señalando que "la ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad."

Por otra parte, "el tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, artículo I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones

contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular, de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes."⁵

El artículo 54, modificado y adicionado, reglamenta la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales. Para que puedan obtener el registro de sus listas regionales, la fracción I de este artículo obliga a los partidos a acreditar que participan con candidatos en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Anteriormente se exigía participar cuando menos en 100.

De la fracción II sólo fue modificada la redacción, el precepto sigue siendo el mismo: un partido tiene derecho a que se le asignen diputados plurinominales cuando obtenga arriba de 1.5% de la votación

total de las circunscripciones.

En nuestra opinión, este artículo, en sus fracciones III y IV incurre en un vicio muy común de las reformas constitucionales que se llevan a cabo en México: se ocupa de reglamentar detalles de los que debería ocuparse la Ley y no la Constitución. Las fracciones III y IV se ocupan de reglamentar la asignación de los diputados de representación proporcional.

El artículo 60, en su nueva redacción, atribuye la calificación tanto a las Cámaras -en relación con sus presuntos miembros respectivos- y, en caso de controversia, será el tribunal electoral el que dictamine cada caso. Asimismo, establece una novedad: los dictámenes del tribunal pueden ser modificados por dos terceras partes de los miembros del colegio electoral respectivo. Con esto, parece ser que el partido gobernante y el Poder Ejecutivo tienen al alcance una última posibilidad de vetar a presuntos diputados o senadores no gratos.

La base tercera de la fracción VI del artículo 73 fue agregada con varios párrafos que buscan adecuar la elección de los representantes ante la Asamblea del Distrito Federal a las modificaciones que el mismo procedimiento sufrió en el caso de los diputados y los senadores.

Esencialmente, puede concluirse en este apartado lo siguiente:

- La administración del sistema electoral sigue a cargo de la Comisión Federal Electoral.

- La organización de las elecciones se encarga al Instituto Federal Electoral.

- La calificación de las elecciones compete a los colegios electorales de las dos cámaras y al Tribunal Electoral.

4.3 Estructura

El nuevo Código consta de ocho libros. El primero de ellos establece los principios a los que deberá sujetarse la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Este Libro consta de tres títulos. El Título Primero habla de las Disposiciones Preliminares, que no son distintas de las que se presentaban en el Código sustituido por esta nueva legislación. El Título Segundo señala la obligación y el derecho de los ciudadanos de participar en los procesos electorales (como votantes y como votados, organizados o individualmente). El Título Tercero habla de cómo serán elegidos el Presidente de la República y los integrantes de las cámaras de Senadores y de

Diputados. En este punto no se observa variación alguna en relación con la legislación precedente.

El Libro Segundo rige en materia de partidos políticos, cuya novedad es que reestablece el sistema de registro condicionado de nuevas organizaciones al resultado de los comicios (Titulo Primero). El Titulo Segundo de este Libro señala el procedimiento para la constitución y el registro de los partidos, y sus derechos y obligaciones. El Titulo Tercero acuerda las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, entre las cuales destacan: tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; gozar de un régimen fiscal especial -que más adelante se establece-; disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades. Como puede apreciarse, en los puntos a los que se refiere este Titulo tampoco se observan cambios notables en comparación con la legislación anterior. El Titulo Cuarto del Libro Segundo habla de los frentes (agrupaciones de partidos políticos nacionales), las coaliciones (para presentar plataformas o candidatos comunes) y las fusiones (resultantes de la unión definitiva entre dos o más partidos políticos nacionales. En cuanto al Titulo Quinto, establece las causas por las que un partido político nacional podrá perder su registro. Tales causas son: a) No obtener 1.5% de la votación emitida, en ninguna de las elecciones federales; b) haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; c) incumplir de manera grave y sistemática,

a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el Código que comentamos; d) no designar a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, o no comunicar su designación oportunamente, o porque acuerde la no participación de los designados o éstos no cumplan sus funciones; e) haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos, y f) haberse fusionado con otro partido político, en los términos legales. (Artículo 66).

El Libro Tercero crea el Instituto Federal Electoral, como máximo órgano rector y organizador de los procesos electorales federales.

El Libro Cuarto está dedicado a prever los procedimientos especiales que regirán las elecciones en lo que se refiere al Registro Federal de Electores (artículo 135), que seguirá siendo el órgano elaborador de las relaciones de votantes, tanto en lo que se refiere al Catálogo General de Electores (figura de nueva introducción en la nueva ley y que se refiere a la lista general de quienes deben votar), como al Padrón Electoral (relación de quienes pueden votar en cada distrito uninominal), como en relación con la credencial de elector (cuya innovación principal es que incluirá la fotografía del poseedor), y con las comisiones de vigilancia, que participarán en la regulación de los registros de electores. El

Título Segundo de este Libro instituye el Servicio Profesional Electoral, cuyos miembros estarán destinados a participar en los aspectos administrativos de los procesos electorales.

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

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

Finalmente, el Libro Octavo rige la elección y la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esto refuerza algunos de los contenidos de la actual Ley Orgánica de dicha Asamblea y, seguramente, tenderá a propiciar en el futuro inmediato la ampliación de las facultades y atribuciones de esa agrupación.

NOTAS AL CAPITULO IV

- 1 Valdés, Leonardo. "Ya se verá..." La Jornada. 2 de octubre de 1990. p. 5.

- 2 Bátiz Vázquez, Bernardo. "Diputados y grupos parlamentarios." La Jornada. 18 de julio de 1990. p. 5.

- 3 Véase: La Jornada. 21 de julio de 1990. p. 12.

- 4 Las citas han sido tomadas del Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990.

- 5 Este proceso culminó con la publicación del decreto mediante el cual se designa a los magistrados, en el Diario Oficial de la Federación del 3 de octubre de 1990.

CAPITULO V
EL CASO DEL CODIGO ELECTORAL
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

5.1 Estructura

El Código Electoral para el Estado de Guanajuato consta de ocho libros, al igual que el COFIPE. El Libro Primero establece las disposiciones generales en materia de derechos y obligaciones políticas de los ciudadanos, así como de los requisitos de elegibilidad y de los procedimientos para la elección de los poderes legislativo y ejecutivo, y de los ayuntamientos en el Estado de Guanajuato.

El Libro Segundo reglamenta la creación, el funcionamiento y la extinción de las organizaciones políticas que participan en las elecciones. Por su parte, el Libro Tercero regula el funcionamiento del Registro de Electores.

El Libro Cuarto reglamenta el funcionamiento y la constitución de los organismos electorales.

El Libro Quinto establece las normas a las que debe sujetarse la realización de las elecciones.

Por su parte, el Libro Sexto se refiere al manejo y difusión de los resultados electorales, en tanto que el Libro Séptimo señala cómo se procederá para resolver las controversias que se susciten en torno de dichos resultados.

Finalmente, el Libro Octavo ordena la creación del Tribunal Electoral del Estado y señala las normas a las que se sujetará su operación.

5.2 Comentarios al contenido en relación con los procesos electorales

En el caso del Código Electoral de Guanajuato son aplicables los mismos comentarios que formulamos al referirnos al COFIPE, sólo con algunas diferencias menores:

- a) Las partidas que se asignan mensualmente para el funcionamiento de los partidos políticos registrados, son insuficientes. Al respecto, el artículo 56 señala que dichas partidas equivaldrán a 1 000 veces el salario

mínimo diario (mensualmente) vigente en el Estado. En tiempos de elecciones se entregarán, además, también en exhibiciones mensuales, partidas adicionales por 250 veces el salario mínimo diario vigente, por cada diputado y presidente municipal con que cuenten, y 100 salarios más por cada síndico y regidor que tengan en los ayuntamientos del Estado.

- b) Es notable que este Código autorice la existencia de frentes, coaliciones y fusiones de partidos políticos registrados en tiempo de elecciones (Título Quinto del Libro Segundo, arts. 60 y siguientes), en lo cual se observa un avance político en relación con el COFIPE.
- c) No se establece el uso de credencial electoral con fotografía, aunque se denota un avance en el hecho de que se permita votar con la credencial federal cuando, aun tratándose de elecciones locales, éstas coincidan con la celebración de comicios federales.
- d) La conducción de los procesos electorales es atribuida al Estado, del mismo modo que ocurre en el COFIPE. (Art. 90).
- e) La presidencia del Consejo Estatal Electoral se deposita

en el secretario general de Gobierno.

5.3 Propuestas de los partidos políticos para el perfeccionamiento del Código de Guanajuato

Las propuestas de los partidos políticos registrados en la entidad, en lo que se refiere al contenido del Código Electoral, son similares a las que se han planteado en relación con el Código Federal. Esto obedece a que las estructuras de ambos códigos son similares. Por lo demás, nuestra opinión personal coincide con las observaciones que los partidos políticos registrados en la entidad, independientemente de su orientación ideológica, han expresado. Estas ideas se presentan en el siguiente apartado.

5.4 Opinión personal y propuestas de reformas

- a) Deben incrementarse las partidas que se asignan mensualmente para el funcionamiento de los partidos políticos registrados.
- b) Debe implantarse con calidad obligatoria el uso de

credencial electoral con fotografía.

- c) La conducción de los procesos electorales debe atribuirse a un consejo integrado por todos los partidos políticos registrados. La dirección del consejo que se propone debe ser de carácter colegiado y, en todo caso, la participación del gobierno del Estado debe darse en igualdad de condiciones, sin desempeñar un papel dirigente en el órgano y en los procesos.

CONCLUSIONES

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

En nuestros días, la legislación electoral constituye un importante mecanismo para asegurar la civilidad en las relaciones entre los ciudadanos -por medio de los partidos políticos- y el poder público. Sólo en las dictaduras no existe legislación electoral y, aun en ellas, es frecuente que el dictador rijan los procesos mediante decretos especiales.

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

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

se encuentran en crisis los contenidos de los textos jurídicos que rigen las elecciones, así como la credibilidad acerca de los resultados de éstas, tanto en el país como en el Estado de Guanajuato, como lo demuestran las controversias derivadas de los resultados de las elecciones locales más recientes.

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

Para superar esa crisis, la mayoría de los partidos políticos y de los ciudadanos de nuestro país exigen que se implante una nueva legislación electoral que confíe la organización de los comicios, de manera exclusiva, a los partidos, sin ninguna intervención del Estado o de sus dependencias, ya sea directa o indirecta. Del mismo modo, insisten en que se adopten algunas modalidades técnicas (entre las cuales destaca la credencial electoral con fotografía) para que los procesos electorales y sus resultados adquieran creciente credibilidad y, con ello, el poder público gane legitimidad. Estas observaciones son aplicables tanto al caso federal, como al específico de la legislación electoral guanajuatense.

Tanto el Estado como su partido se han opuesto sistemáticamente

a la introducción de esta modalidad y esto ha ocasionado una profunda división tanto en la sociedad como entre los partidos.

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

S/A. Aspectos relevantes de la nueva legislación electoral.
Instituto Federal Electoral. México, 1991.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.
Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1989.

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

No Existe

PAGINA

CODIGO Electoral para el Estado de Guanajuato. LIV Legislatura del
Congreso de Guanajuato. Guanajuato, México, Febrero de 1991.

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Instituto Federal Electoral. Secretaría de Gobernación.
México, D.F. Marzo de 1991.

COLEGIO Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Elecciones 1988 ¿Qué pasó? Editorial Diana, S.A. México, 1988.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Instituto Federal Electoral. Secretaría de Gobernación.
México, D.F. Marzo de 1991.

DE CARRERAS, Francisco, y Josep M. Vallis. Las elecciones.

Introducción a los sistemas electorales. Editorial Blume.
Barcelona, 1977.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversos

artículos constitucionales. Diario Oficial de la Federación.
Secretaría de Gobernación. 6 de Abril de 1990.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Tercera Edición. Serie Estudios. Número 1. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional. México, 1981.

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

DOWSE Y HUGHES. Sociología política. Editorial Alianza. Madrid, 1975

FORO Electoral. Organó del Instituto Federal Electoral. Año I. Número 1. Abril de 1991.

FRIEDRICH, Carl. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.

GACETA Instituto Federal Electoral. Número 4. México, D.F. 1991.

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

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

INSTITUTO Federal Electoral. Guía de Casilla. Proceso Electoral Federal 1991. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

INSTRUCTIVO de Registro de Candidatos a Puestos de Elección Popular para el proceso Electoral de 1991. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

S/ A. La reforma electoral en México. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

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

LENK y Neuman. Teoría y Sociología críticas de los Partidos Políticos. Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.

MACKENZIE, W. J. Elecciones Libres. Editorial Tecnos. Madrid, 1962.

MARTINEZ Nateras, Arturo. El sistema electoral mexicano.
Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, México, 1979.

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

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

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

S/A. Proceso Electoral Federal. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

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

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

SALTIEL Cohen, Jenny. Contienda electoral en las elecciones de diputados Federales. México, 1979-1988. Instituto Federal Electoral. México, 1991.

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

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

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

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

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

TOCQUEVILLE, Alens de. La democracia en América. Editorial origen. Barcelona 1983. varios autores.

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