

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

INTRODUCCIÓN. SIGNIFICADO Y
TIPOLOGÍA DE DEMOCRACIA. EL
TRÁNSITO HACIA LA
DEMOCRACIA EN MÉXICO. EL
PROCESO DE
INSTITUCIONALIZACIÓN
Y ESPECIALIZACIÓN ELECTORAL
EN MÉXICO.
CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Este ensayo se deriva del proyecto de investigación “El blindaje electoral. Una política pública de buen gobierno” con número de registro asignado por la SIP 20100511 en el Instituto Politécnico Nacional; y así mismo, este trabajo da cuenta sobre el cauce que ha tomado la democracia en México y las instituciones electorales que la acompañan en el entramado nacional, al tiempo también, identifica el cómo se fue construyendo el proceso de institucionalización de los órganos en materia electoral.

Por tanto, el presente ensayo estriba, también, en explicar cuáles son las causas por las que México se encuentra inmerso en un proceso de consolidación democrática. Esto, en oposición a las ideas que sugieren

que en nuestro país persiste un proceso de transición hacia la democracia o que nuestra democracia está ya consolidada.

Por ello, la premisa es exponer si la noción de consolidación democrática es la fase en donde se ha superado el interregno existente entre el régimen político autoritario y el régimen con un presidencialismo acotado, un equilibrio de poderes, pero sobre todo que ha permitido la construcción de instituciones, mecanismos procedimentales y normativos que la democracia liberal-representativa establece para garantizar que los procesos electorales, no sólo permitan el ejercicio pleno de los ciudadanos a ejercer su voluntad en las urnas, sino que éstos sean transparentes, dotados de la legalidad y la legitimidad necesarias para la integración de los poderes públicos.

El referente empírico más evidente que posibilita corroborar que México se encuentra en un proceso de consolidación democrática radica en el grado de especialización de aquellas instancias encargadas de organizar los procesos electorales, así como de validar y dirimir

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

cualquier conflicto que se deriven de éstos. Es decir, que fue la especialización y la institucionalización de la función electoral el rasgo más importante en el tránsito democrático en nuestro país, toda vez que la desconfianza y la deslegitimación con que contaba el régimen hacía imperiosa la necesidad de configurar un entramado institucional que dotara de todos los elementos necesarios para garantizar la competencia entre los actores políticos y salvaguardar los principios que tutela la democracia como la libertad, la legalidad, la imparcialidad, la igualdad, la equidad, la certeza y la transparencia que requiere un régimen democrático.

De ahí que sea relevante conocer el significado de democracia y las principales características de la transición democrática en México, tomando como punto de partida las reformas político-electorales de 1977 y la forma en cómo se fue amalgamando un sistema más democrático.

1. SIGNIFICADO Y TIPOLOGÍA DE DEMOCRACIA

Sobre democracia se han descrito infinidad de artículos, tratados y muchos estudios que abordan este fenómeno, merced a su polisemia. Un primer acercamiento del concepto es la idea de democracia que se enraíza en las lógicas constitutivas del pensamiento de Occidente, cuyo nacimiento se tiene registrado en la antigua Grecia, y su etimología remite al término que literalmente significa poder (*kratos*) del pueblo (*demos*).

Desde siempre el término democracia ha indicado tanto una entidad política como una forma de Estado y de Gobierno (Reigadas, 2008; Sartori, 1996). Según Cerroni (1991) la democracia se aprecia como el único régimen político en el que puedes obtener todo con tal de que convezas a los demás, respetando las reglas del juego. Y no sólo eso, sino que también, afirma este autor, se erige como el único espacio político que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre sí, incluso, posibilita escoger entre posiciones muy diversas a la clase política que ejerce el poder en un periodo determinado.

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

Pese a las múltiples taxonomías¹ que se han hecho sobre la democracia, existe un común denominador y un relativo consenso en clasificarla en dos grandes vertientes: i) la democracia clásica o antigua, de corte directa y participativa; donde los ciudadanos participan sin ninguna intermediación en la toma de decisiones políticas (Held, 2007:53); y ii) la democracia liberal o representativa, la cual se caracteriza por un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos que asumen la representación de intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley.

Con Schumpeter (1984) se inaugura esta noción procedimental de la democracia representativa liberal –que en la teoría se denomina pluralista- toda vez que ésta constituye en realidad un método

institucionalizado de competencia entre partidos políticos, y de selección de los líderes políticos. Así, para este autor la democracia debía ser entendida como un método político con un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas - legislativas y administrativas- confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas.

Es importante mencionar con esta idea pluralista, la cual es retomada por Dahl (1996), el papel de la democracia se reconfigura, no sólo porque se dinamiza la legitimidad del poder político y los procesos de selección de representantes, sino porque se institucionaliza un protocolo de acceso al poder público. De tal forma que la democracia se vuelve una estrategia procesal y una arena donde confluyen las interrelaciones entre la competencia electoral y las actividades de una pluralidad de grupos de interés interesados en acceder al poder político (Colombo, 1998).

¹ Uno de los trabajos más sobresalientes es el realizado por David Held (2006) quien desarrolla nueve modelos a partir del desarrollo histórico de la democracia: a) La Democracia clásica; b) El republicanismo, cuya acepción tiene dos vertientes: el republicanismo protector y el republicanismo desarrollista; c) La democracia liberal, que a su vez se divide en: democracia protectora y democracia desarrollista, d) La democracia directa y lo que él llama "el fin de la política"; e) La democracia elitista competitiva, f) La democracia legal; g) La democracia participativa; h) La democracia participativa; i) La democracia deliberativa.

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

2. EL TRÁNSITO HACIA LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Desde hace más de tres decenios se inició el proceso de reconstrucción institucional en México, donde se han sentado las bases de la transición y, posteriormente, la consolidación democrática. Esto ha permitido a nuestro país sumarse a una dinámica global en el concierto mundial y en palabras de Huntington se ha denominado *la tercera ola democratizadora*.

Así, las nuevas formas y fondos del poder político y los mecanismos legitimadores que le permitían reproducirse fueron cambiando, de forma tal que el régimen de corte *autoritario* se ha ido difuminando con el tiempo.

El otrora sistema político mexicano postrevolucionario -caracterizado por la concentración del poder presidencial, la existencia de un partido político *cuasi* único y un intrincado sistema corporativo de control social- ha tenido que ceder espacios y, por consiguiente, generar un entramado institucional que diera cauce a los referentes que la democracia en su fase procedimental exige. De ahí que la reforma del Estado se

hizo una necesidad ingente en la agenda política.

Uno de los aspectos fundamentales de esta reforma del Estado fue despersonalizar el control de muchos de los procesos políticos que concentraba el presidencialismo mexicano, siendo el más importante lo concerniente a la organización y la calificación de las elecciones y, así, crear un nuevo sistema legal-electoral que permitiera establecer las condiciones tendientes a la construcción de un Estado de derecho.

En este sentido, la periodización que hace Cruz (1996) cuando señala que dichos procesos se desarrollaron en tres fases: i) Se incorporaron nuevos actores políticos y la construcción de un sistema de partidos, así como la reconfiguración de la representación política. Esto se logró con las reformas acaecidas en 1977 y 1986; y ii) Se dio una reformulación de las leyes, instituciones y procedimientos electorales, que se materializaron con las reformas políticas de 1990, 1993 y 1994; y iii) Se refiere a las transformaciones que se cristalizaron con

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

los procesos de reforma política de 1994 y 1996.

Cabe señalar que, todas las fases referidas tuvieron como común denominador al Ejecutivo y su partido -el Partido Revolucionario Institucional-. Ya con la alternancia del 2000, la dinámica de reforma política producto de la liberalización y la competencia política trajo cambios en la forma de gobernar y en el proceso de toma de decisiones. De tal suerte, que con la reforma 2007-08 se revitalizó la posibilidad de generar nuevos referentes de cambio político tendientes a la consolidación democrática. Valdés (2008) señala que una característica especial de esta reforma fue su conducción exclusiva por las fracciones parlamentarias representadas en las Cámaras del Congreso. Es decir, por primera vez el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) no llevaba la conducción de los trabajos de la reforma política. Además, dicha reforma estableció en que las autoridades electorales pudieran intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en

los términos fijados por la ley (Córdova, 2008).

Durante el 2010 con los cambios impuestos por la reforma y la experiencia vivida desde los institutos políticos y los distintos sectores sociales, llegan otras propuestas del Ejecutivo encaminadas a reconfigurar la representación y la transformación en la intermediación política.²

En suma, y siguiendo el argumento referido por Córdova (2008), el recuento de estas tres décadas de transformaciones políticas se puede apreciar que la transición y consolidación democrática en su vertiente procedimental para México se focalizó en aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar, vigilar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática.

² Dicha iniciativa que se encuentra en la mesa de discusión, contiene elementos como elección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegacionales; elección consecutiva de legisladores federales y locales; reducción del Congreso; aumento en el umbral de votos necesarios para conservar el registro y acceder a la representación; iniciativa ciudadana; candidaturas independientes; sistema de elección presidencial por mayoría absoluta (posibilidad de segunda vuelta); facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; iniciativa preferente (por parte del Ejecutivo) y veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación (para mayor información, cfr. www.reformapolitica.gob.mx).

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

3. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Los procesos de institucionalización democrática en México han permitido la consolidación de un espacio político autónomo y especializado. Para ello fue necesario despersonalizar el control de los procesos políticos que concentraba el presidencialismo mexicano, siendo el más importante lo concerniente a la organización y la calificación de las elecciones y, así, crear un nuevo andamiaje legal-electoral que permitiera establecer las condiciones tendientes a la consolidación de la democracia.

Al hacer una breve reseña de esta reconfiguración se aprecia una primera etapa de control político que tuvo como característica principal la conformación de un sistema electoral centralizado capaz de garantizar la realización puntual de las elecciones federales estatales y municipales, aunque éstas por largo tiempo se concentró en el partido de gobierno y solo fueron *ejercicios plebiscitarios controlados*

bajo las reglas procedimentales de la democracia consagradas en la Constitución (Muñoz, 2005).³

Esta dinámica permeó hasta la década de los noventa cuando el reclamo de la oposición partidaria estuvo centrado en la imparcialidad del árbitro electoral. Sin embargo, las reformas electorales anteriores a 1994 no habían atendido lo suficiente aquella parte que completaba el proceso de transición: la creación de un marco jurídico-electoral que ofreciera certeza a la organización y calificación de los procesos electorales.

Sin embargo es pertinente recordar que el Instituto tuvo a inicios de la década un fuerte impulso no sólo en su autonomía sino en su especialización. En efecto, el aspecto más novedoso de la reforma de 1989- 1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual era reconocido por la ley como el depositario de la autoridad electoral.⁴

³ Esto se acendró en 1946 cuando la nueva ley electoral consolidó el poder del Ejecutivo en la organización de los procesos electorales al establecer una nueva estructura orgánica-electoral encabezada por un organismo superior denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral (posteriormente llamada Comisión Federal Electoral, merced a la reforma de 1973), que estaría integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidiría, y junto con otro funcionario del gabinete completaría la parte representada del Poder Ejecutivo.

⁴ No obsta decir, que si bien el IFE se había constituido como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

De ahí que la transición de un modelo político a un modelo autónomo y especializado, se materializó con la reforma de 1996. El IFE vio modificada radicalmente la integración del Consejo General, reconfigurando la correlación de fuerzas y dejando a un lado los condicionamientos internos y externos por parte del partido hegemónico y del Ejecutivo federal. Asimismo, para apuntalar su calidad de órgano autónomo y especializado, la reforma de 1996 también dotó al IFE de nuevas atribuciones, entre las que destacan, particularmente, las que tienen que ver con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que se incrementaron sustancialmente.

A su vez, los procedimientos y la instancia especializada encargada de la calificación y la validez de los procesos electorales tuvo como antecedente el principio de autocalificación. En efecto, a partir de la Constitución de 1917 se mantuvo este principio como fórmula para verificar la validez y legitimidad de las elecciones de los

miembros del Poder Legislativo. Este procedimiento consiste en que sea el propio órgano surgido de la elección fuera el que verificara la validez de los procesos electorales específicos de cada uno de sus miembros.

La reforma política de 1986 trajo consigo la modificación constitucional del artículo 60, creándose el Tribunal de lo Contencioso Electoral que a partir de 1987 se estableció como un órgano autónomo de carácter administrativo. Esto dio pie a que en su ley reglamentaria se contemplaran los medios de impugnación para combatir los actos de los organismos electorales que no se ajustaran a derecho, específicamente los recursos de apelación y los recursos de queja.⁵

Con la reforma del artículo 41 constitucional de 1990 se estableció ya la figura de un Tribunal Federal Electoral

⁵ Cabe destacar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no era un órgano de plena jurisdicción, ya que si bien tenía la capacidad de anular alguna elección concreta, sus decisiones tenían que ser revisadas y avaladas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Este, en consecuencia, era la última instancia en la materia y por eso puede decirse que seguía predominando el principio de autocalificación a pesar de la existencia un órgano externo surgido de la elección que participaba el proceso calificador. Sin embargo, este Tribunal significó el primer intento de un órgano especializado en la impartición de justicia electoral (Medina, 2005).

personalidad jurídica y patrimonio propio, la titularidad del Consejo General, órgano central de la nueva instancia, seguía presidido por el Secretario de Gobernación.

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

(TRIFE) como un órgano autónomo, que conocería y resolvería las impugnaciones en contra de las elecciones de diputados y senadores, pero se mantenía el Colegio Electoral en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión donde se resolverían en forma definitiva los conflictos electorales federales (Ojesto, 2001). Sin embargo, con la reforma político constitucional de 1993, estipuló que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial serían garantes de la integración del TRIFE, dando pie a la transformación jurisdiccional y no política de este Tribunal.

En este sentido, con la reforma a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 (fracción I) y 100 de la Carta Magna se modificó el sistema de autocalificación electoral dado que desaparecieron los Colegios Electorales tanto de la Cámara de Diputados como en el Senado, fortaleciendo al Tribunal como máxima autoridad jurisdiccional y con ello garantizar que los actos y resoluciones electorales quedaran sometidas al principio de legalidad.

Sin embargo, el establecimiento de un Tribunal *ad hoc* para dirimir y ser la última

instancia en materia de justicia penal electoral tuvo su momento más importante con la reforma jurídico-político-electoral de 1996. Las transformaciones en la Constitución permitieron consolidar un órgano autónomo a los poderes Ejecutivo y Legislativo, para validar los procesos electorales terminaron por hacer del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) un órgano de Estado cuyas funciones en materia de legalidad electoral resultaron de particular importancia para legitimar las elecciones mexicanas.

CONCLUSIONES

El cambio político encauzado hacia procesos de transición y consolidación democrática implica la instauración de instituciones democráticas y hacer que funcionen con certeza en contextos que antes no eran necesarios, por el régimen autoritario que permeaban el espectro político en nuestro país.

Sin embargo, es el proceso de configuración de un modelo especializado y autónomo en aquellas instancias encargadas de organizar, calificar y vigilar

CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

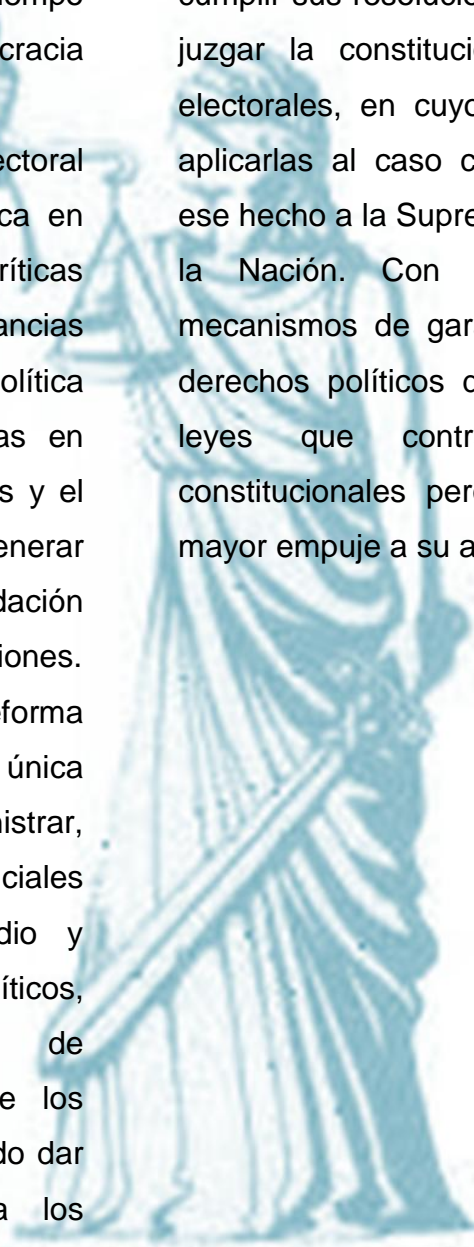
Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

los procesos de cambio en los poderes públicos lo que permitió apuntalar el proceso de consolidación democrática, ya que con ello se pudo afirmar y asentar en el tiempo las prácticas y valores de la democracia liberal-representativa.

Si bien el último proceso electoral para elegir Presidente de la República en 2006 estuvo circunscrito por fuertes críticas hacia la parcialidad de las instancias electorales, los procesos de reforma política en 2007-08 y las propuestas hechas en 2010 por los diversos actores políticos y el propio Ejecutivo han buscado generar mayores referentes en la consolidación democrática apuntalando dicha instituciones.

Prueba de ello fue que en la reforma de 2007-08, el IFE se convirtió en la única autoridad facultada para administrar, distribuir y monitorear los tiempos oficiales que pertenecen al Estado en radio y televisión, entre los partidos políticos, creándose una nueva forma de comunicación social y política entre los partidos políticos y el Estado, buscando dar mayor equidad y transparencia a los procesos electorales federales.

A su vez, en el TEPJF se determinó constitucionalmente que éste contará con medios de apremio suficientes para hacer cumplir sus resoluciones. La capacidad para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se amplían los mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales pero sobretodo, le da un mayor empuje a su autonomía



CAUCE DE LA DINÁMICA POLÍTICA-ELECTORAL EN MÉXICO

Mijael Altamirano Santiago
José Francisco Martínez Velasco¹

Bibliografía

Cerroni, Umberto (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de Cultura*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial.

Colombo, Ariel (1998). "La democracia y sus teóricos" en Eugenio Kvaternik (comp.). *Elementos para el análisis político*. Buenos Aires: Paidós.

Córdova Vianello, Lorenzo (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México" en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América latina 1978-2007*. P.p. 653-703.

Cruz Reyes, Gerardo (2006). *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*. Tesis de maestría. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Dahl, Robert (1996). *La Poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.

Held, David (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Medina Torres, Luis Eduardo (2005). *Las consecuencias políticas de la justicia electoral mexicana. El tribunal electoral y la anulación de comicios, 1996-2003*. Tesis doctoral. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Iztapalapa.

Muñoz Patraca, Víctor Manuel (2001). *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*. México: Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México.

Ojesto, Martínez Porcayo, J. Fernando, "Evolución de la justicia electoral en México" en Orozco, Enríquez J. Jesús (coord.) *Sistemas de justicia electoral: evaluación y*

perspectivas, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.

Reigadas, María Cristina (2008). "Democracia", en Tealdi, H. (comp.) *Diccionario de Bioética* (Documento en línea). Argentina: UNESCO –Universidad de Buenos Aires. Disponible en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/Publicaciones/libros/REIGADAS_Democraci a.pdf

Sartori, Giovanni (1996). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.

Schumpeter, Joseph (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.

Valdés, Leonardo (2008). "La reforma política de 2007", en *FEPADE Difunde* revista de la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, no. 15, enero-junio. México: Procuraduría General de la República.

