



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Régimen democrático

Manual del participante

Centro de Capacitación Judicial Electoral

México, Distrito Federal, noviembre de 2010

www.te.gob.mx
www.te.gob.mx/ccje/
http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html
ccje@te.gob.mx

Índice

Introducción.....	4
1. Concepto de régimen político.....	8
1.1 Regímenes no democráticos	9
1.1.1 Régimen totalitario.....	9
1.1.2 Régimen autoritario	11
1.2 Régimen democrático	13
1.2.1 Soberanía popular.....	15
1.2.2 Ciudadanía.....	15
2. Tipos de democracia	18
2.1 Democracia directa	18
2.2 Democracia representativa	19
2.2.1 Libertad política	19
2.2.2 Igualdad política	20
2.2.3 Representación política.....	21
2.2.4 Mecanismos de democracia semidirecta	23
3. Elementos constitutivos de las democracias modernas	26
3.1 Pluralismo	26
3.2 Competencia político-electoral.....	28
3.3 Elecciones auténticas	30
3.4 Principio de mayoría	31
3.5 Estado constitucional.....	33
4. Desarrollo democrático en México	35
4.1 Partido hegemónico	35
4.2 Reformas electorales y transición a la democracia	38
4.3 Democracia y autoridades electorales en México	45
4.3.1 Instituto Federal Electoral.....	45
4.3.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	46
4.3.3 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	47
4.3.4 Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	

(FEPADE)	47
4.3.5 Autoridades electorales locales.....	48
4.4 La justicia electoral en un contexto democrático	48
Referencias bibliográficas	50

Régimen democrático

Objetivo general:

Al final del curso, los participantes comprenderán los elementos constitutivos del régimen democrático moderno, con énfasis en la democracia representativa, así como la importancia que tienen las instituciones electorales en el desarrollo de la democracia mexicana.

Introducción

En la actualidad la mayoría de los países buscan presentarse a sí mismos como democracias, como si ésta fuera un ideal que todas las sociedades deben alcanzar. Por este motivo es importante entender en qué consiste un régimen democrático, cuáles son sus características definitorias y de dónde provienen.

El concepto de democracia ha evolucionado a través del tiempo. En las sociedades democráticas contemporáneas los ciudadanos no toman directamente las decisiones públicas, sino que eligen representantes para que éstos gobiernen. Entender la democracia de esta manera significa que la voluntad de los ciudadanos tiene que ser respetada a la hora de tomar las decisiones, pero además tiene que existir un contexto de libertades. En este sentido, México puede considerarse una democracia desde 1996 ya que a partir de este año el país cuenta con todas las instituciones que garantizan el efectivo derecho al sufragio de los ciudadanos dentro de la sociedad mexicana.

Es importante que las personas con interés en la materia electoral conozcan los orígenes de la democracia, los elementos básicos de este régimen político así como el funcionamiento de la democracia en México. A través de este curso el

participante obtendrá estos conocimientos de manera clara y esquemática.

Los destinatarios de este manual son tanto personas que apenas comienzan a acercarse a la materia electoral, como personas con conocimientos más avanzados. Quienes se estén acercando al tema por primera vez encontrarán un marco de referencia sobre los conceptos básicos de democracia y de cómo estos son aplicables al caso mexicano. Aquellos que ya conozcan del tema podrán usar esta descripción general como una referencia rápida y sencilla.

No se pretende entrar en discusiones teóricas sobre el tema. Más bien se intentan presentar conceptos básicos y operativos que puedan ser útiles para los usuarios del manual. Tampoco se busca hacer una descripción histórica de cómo se construyó el régimen democrático mexicano. Sólo se muestran los aspectos fundamentales que definen a las instituciones democráticas contemporáneas. Finalmente no se evalúan la calidad de la democracia mexicana, simplemente se presentan indicadores que ayudan al usuario a identificar cuándo se puede hablar de una democracia y cuándo no.

- Contenido del manual

Este manual está dividido en cuatro grandes apartados ordenados de lo general a lo particular. Del régimen político a los tipos de democracia y de los elementos característicos de un régimen democrático al desarrollo de la democracia mexicana.

El primer apartado explica un concepto de régimen político. Se analizan los regímenes totalitario y autoritario para finalmente explicar en qué consiste un régimen democrático. El contraste respecto al régimen totalitario y autoritario se realiza a fin de establecer las diferencias entre la democracia y otras formas de gobierno.

El segundo apartado ofrece el estudio de los diferentes tipos de democracia; (i) directa, (ii) representativa y, (iii) algunos de los mecanismos de la democracia semidirecta. Respecto al tema central de este apartado (la democracia representativa) se hace un recorrido conceptual por: (i) la libertad, (ii) la igualdad y, (iii) la representación política.

En el tercer apartado se abordan cinco elementos que, de acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo son característicos de la democracia moderna: (i) el pluralismo, entendido como la diversidad de ideologías políticas y de asociaciones ciudadanas; (ii) la competencia político-electoral, entendida como las reglas del procedimiento electoral y la existencia de diversos centros de poder; (iii) elecciones auténticas, como expresión de la voluntad de los ciudadanos; (iv) la regla de mayoría para la elección de gobiernos y la toma de decisiones públicas; y (v) el Estado constitucional, entendido como la limitación de la mayoría gobernante, la obligación de la rendición de cuentas y la tutela de los derechos fundamentales de las personas.

En el cuarto y último apartado se expone un panorama general del proceso de transición a la democracia en México, con la finalidad de que el participante tenga elementos para valorar el estado en el que se encuentra México. Asimismo se describe el papel que han tenido las autoridades electorales y específicamente el papel que juega la justicia electoral en el desarrollo democrático.

- Ubicación del tema dentro de la oferta del CCJE

Este manual fue elaborado como material de apoyo del curso Régimen democrático que es impartido por el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como parte de su oferta de capacitación externa.

El curso es de nivel general y está dirigido a ciudadanos interesados en la materia electoral, funcionarios electorales y militantes de partidos políticos.

A partir de este curso los participantes contarán con las bases suficientes para tomar el resto de los cursos de nivel general:

- Derecho electoral mexicano
- Evolución histórica de las autoridades electorales en México
- Reformas electorales en México
- Sistemas electorales y de partidos
- Partidos políticos
- Autoridades electorales
- Cultura democrática y cultura de justicia electoral

La oferta de cursos del CCJE puede consultarse en la dirección electrónica:
http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html.

Los materiales didácticos elaborados por el CCJE tienen el fin de fortalecer la transmisión de conocimientos dirigida a organismos electorales, partidos políticos, agrupaciones políticas y ciudadanos interesados en la materia electoral.

1. Concepto de régimen político

Objetivo específico:

Al final de esta sección, los participantes distinguirán los distintos tipos de regímenes políticos.

Este capítulo presenta una reflexión teórica sobre el concepto de régimen político y propone una definición de régimen democrático. Para la definición de régimen democrático toma como guías a la soberanía popular y a la ciudadanía. El fin es identificar las diferencias entre un régimen democrático y uno no democrático.

El concepto de régimen “designa en general una forma de vida, una forma de orden o gobierno”. Se refiere a “un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas, que regula la forma en que los actores se relacionan en un contexto dado de acción” (Zürn 2006, 1179).

Siguiendo con esta idea, Thibaut (2006, 123) establece que el concepto de régimen se usa como sinónimo de forma de gobierno y se compone por:

1. Las formas de ingreso al poder de gobierno (fácticas y formales).
2. El ejercicio del poder.
3. La forma de interactuar con la oposición.

A partir de estas tres dimensiones se pueden distinguir dos tipos de regímenes políticos: democráticos y no democráticos. A continuación se hará referencia a los regímenes no democráticos y a los regímenes democráticos de forma más detallada.

1.1 Regímenes no democráticos

Para efectos prácticos se puede decir que “los regímenes no democráticos se caracterizan por el ejercicio del poder de forma monopolística, sin límites ni control, ya lo realice una persona o un grupo de personas” (Nohlen 2003, 1070).

Sin embargo existen diferencias entre los distintos tipos de regímenes no democráticos. En este manual se entenderá por regímenes no democráticos al totalitarismo y al autoritarismo, por ser el marco conceptual mayormente aceptado en el mundo para clasificar los sistemas políticos (Linz y Stepan 1996, 38).

1.1.1 Régimen totalitario

El término “totalitarismo” tiene un sentido amplio y uno estricto. En sentido amplio (el uso más corriente del término) se entiende por totalitarismo a “toda organización estatal cuyo régimen no es del tipo democrático-liberal. Sin embargo, puede ser falso ya que también puede hablarse de organizaciones estatales no democráticas que no son llamadas totalitarismo, tales como dictadura, autoritarismo, etc.” (Haba Müller 2003,1212).

Por lo tanto, en este manual se usarán diferenciaciones terminológicas más precisas. Se reservará el término totalitarismo a un solo tipo entre los distintos modelos de organización estatal que no responden a las características más generales de los Estados democrático-liberales (Haba Müller 2003, 1212).

En términos generales, los rasgos básicos de este tipo de régimen son:

- El Estado tiende a regimentar la totalidad de las relaciones que se dan en el ámbito público;
- El Estado tiende a controlar en la mayor medida posible todos los aspectos

de la vida individual (Haba Müller 2003, 1212).

Estas dos características pueden ser entendidas como una cuestión de grado. Ningún Estado interfiere absolutamente en todos los aspectos de la vida de los ciudadanos, pero lo importante es que en el totalitarismo se controlan mucho más y más a fondo los aspectos privados que en otros regímenes, como el autoritario. Para poder alcanzar y mantener este nivel de concentración del poder, el Estado maneja dos tipos de medios: negativos y positivos (Haba Müller, 2003, 1212). Los medios negativos son aquellos aspectos que se pueden encontrar en una democracia pero que están ausentes en un régimen totalitario. Los medios positivos son los aspectos que se encuentran presentes en un totalitarismo y que nunca se encontrarían en una democracia.

- a. Medios negativos (aspectos ausentes en un régimen totalitario):
 - Libertades de conciencia (de expresión, de información, de educación).
 - Libertades políticas (de asociación, y en general de participación independiente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos).
 - Libertades económicas (de propiedad individual, de producción, de comercio).

- b. Medios positivos (aspectos presentes en un régimen totalitario):
 - Partido único, a cuyo frente hay un jefe con poderes prácticamente ilimitados y él mismo constituye también la máxima autoridad de la maquinaria estatal.
 - Economía centralizada.
 - Una ideología oficial, impuesta de manera incondicional y coercitiva, para la totalidad de la población.

- Organización policial aterrizante, con el objeto de asegurar la efectividad de todos los restantes medios (tanto los negativos como los positivos) (Haba Müller, 2003, 1214).

En resumen, se puede decir que en un régimen totalitario el Estado regula al máximo la vida privada y pública de las personas.

Un ejemplo de este tipo de régimen es la Unión Soviética, especialmente durante el mandato de José Stalin, desde mediados de 1920 hasta su muerte en 1953. Además de que no se celebraban elecciones (pues eran contrarias al ideal comunista de la dictadura del proletariado), el aparato estatal controlaba la vida privada de los ciudadanos rusos.¹

1.1.2 Régimen autoritario

Al igual que en el caso de los totalitarismos, al hablar de regímenes autoritarios se hace referencia a toda clase de regímenes antidemocráticos. Sin embargo, existen diferencias claras entre el autoritarismo y el totalitarismo:

1. **Un pluralismo limitado y no responsable.** En el régimen totalitario el poder está centralizado, pero la admisión de actores políticos y sus espacios de acción dependen en buena medida de los dirigentes autoritarios del Estado (Nohlen 2003, 1072).
2. **Mentalidad frente a ideología.** En los regímenes totalitarios existe una ideología oficial, mientras que en los regímenes autoritarios sólo existe una mentalidad generalizada que sirve para justificar el régimen (Nohlen 2003, 1072).

¹ Un análisis amplio del régimen soviético puede encontrarse en Duverger (1970 439-458).

3. **Ausencia de movilización política.** En los totalitarismos existe una manipulación ideológica de las masas, lo que genera que la población sea constantemente movilizada. Por su parte en el autoritarismo la sociedad no se involucra en la actividad política. La participación es mínima y es controlada por los gobernantes (Nohlen 2003, 1072).
4. **Ejercicio del poder.** En los totalitarismos existe un jefe con poderes prácticamente ilimitados. En los autoritarismos el poder lo ejerce un jefe (o tal vez un pequeño grupo) dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles. Estos límites consisten en normas y procedimientos de actuación a los que el régimen se somete pero que pueden ser cambiados fácilmente.

En este tipo de regímenes los ciudadanos son formalmente los soberanos que eligen a sus representantes. Esto quiere decir que normativamente está contemplado llevar a cabo elecciones. Sin embargo las elecciones están controladas por el grupo en el poder que no permite una competencia real entre las fuerzas políticas. Este grupo organiza las elecciones y decide quiénes pueden competir, asegurándose de que la oposición no tenga posibilidades de acceso real al poder. Este es el mecanismo por medio del cual el grupo en el poder se legitima frente a la sociedad.

Un ejemplo del régimen autoritario es México durante el periodo hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunque se celebraban elecciones periódicamente, los partidos de oposición no tenían posibilidades reales de acceder al poder. En el capítulo 4 de este manual se analizan con mayor profundidad las características del régimen priista.

1.2 Régimen democrático

El significado etimológico de “democracia” es gobierno del pueblo por el pueblo y deriva de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). De esta manera, la democracia es una forma de gobierno, “un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno —lo que hay que gobernar— sino también el sujeto que gobierna” (Salazar y Woldenberg 1993, 15).

Aunque “democracia” quiera decir gobierno del pueblo, no en todas las épocas se ha entendido lo mismo por pueblo, en la época clásica pueblo no significaba lo mismo que ahora. Para los clásicos helenos democracia significaba “un conjunto de personas, ciudadanos de Atenas, que se consideraban iguales entre sí en tanto que compartían una capacidad o atribución de la que carecían el resto de los habitantes de esa ciudad-estado: la de gobernar a la sociedad en la que vivían” (Borea Odría 2003, 347). Los esclavos, las mujeres y los minusválidos no formaban parte de la comunidad.

Adicionalmente en la democracia antigua la población se concentraba en ciudades pequeñas (*polis*). Esto definía las características de este sistema de gobierno:

1. Los hombres participaban directamente en las decisiones, y
2. Las decisiones tenían que ser consensuadas.

A medida que las sociedades occidentales fueron adquiriendo un mayor nivel de complejidad, empezó a ser más difícil que los hombres participaran directamente en las decisiones y que éstas fueran consensuadas. El pueblo ya no lo conforma sólo un grupo limitado. En la actualidad el sistema democrático “es el sistema de gobierno en el que participan todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad” (Borea Odría 2003, 349).

Para hacer frente a estas nuevas características, las democracias modernas se fundamentan en dos principios elementales:

1. La representación política, y
2. El principio de mayoría.

La representación política es un instrumento para: (i) resumir los intereses sociales, (ii) canalizar las demandas de los gobernados y, (iii) estructurar un gobierno que dé respuesta a los requerimientos de las personas.

El principio de mayoría básicamente postula que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones públicas es el de la mayoría de los participantes. Si resulta imposible que todos estemos de acuerdo en algo, al menos se puede lograr que una mayoría lo esté.

Dado que este manual estudia las características de los regímenes políticos a partir del siglo XX, en especial el caso mexicano, cuando se hable de democracia se hará referencia exclusivamente a la democracia representativa.

Tomando lo anterior en cuenta, el régimen democrático tiene las siguientes características:

- Se fomenta el pluralismo.
- Se permite la competencia político-electoral.
- Se celebran elecciones auténticas.
- Se respeta el principio de mayoría.
- Existe un Estado constitucional.

Siempre que existan estas características se estará en presencia de un régimen democrático, independientemente de que la intensidad con que se cumplan esas características pueda variar.

1.2.1 Soberanía popular

“(…) El principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo” (Salazar y Woldenberg 1993, 15).

La soberanía popular en el Estado moderno se entiende como la capacidad que tienen los gobernados de establecer aquellas leyes que van a sujetar tanto a ellos mismos como a sus gobernantes. Es importante dejar claro que es en el conjunto de ciudadanos donde reside la soberanía. La democracia moderna ya no entiende que la soberanía sea un ente que está por arriba de todos los hombres, más bien “la fuente de todo poder popular emana de la voluntad popular” (Salazar y Woldenberg 1993, 44).

En estas sociedades vamos a entender por pueblo al conjunto de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que por esta razón pueden participar “en la constitución de la voluntad política colectiva” (Salazar y Woldenberg 1993, 18).

1.2.2 Ciudadanía

Como se dijo en el apartado anterior, el pueblo en las sociedades modernas lo constituyen el conjunto de ciudadanos que gozan de derechos políticos. Se asume que estos ciudadanos tienen “la capacidad de discernir racionalmente entre las ofertas que se les presentan” y que con su opinión pueden contribuir a la toma de

decisiones (Salazar y Woldenberg 1993, 44).

Para que la democracia funcione en una sociedad moderna es necesario que los ciudadanos participen de forma activa en los procesos por medio de los cuales se eligen a los gobernantes. De esta manera los ciudadanos, titulares del poder, son responsables del destino de su propia sociedad.

Un ejemplo de un régimen democrático es México a partir de 1996, cuando entraron en vigor las reformas electorales que permitieron una competencia real por el poder político. En el Capítulo 4 de este manual se analiza cómo se llegó a esta consolidación democrática.

Tabla 1. Cuadro comparativo de regímenes democráticos y no democráticos

Características distintivas	Regímenes no democráticos		Régimen democrático
	Totalitarismo	Autoritarismo	Democracia
Formas de organización	Existe un solo partido, a cuyo frente se ubica un jefe con poderes prácticamente ilimitados. No se celebran elecciones.	Los ciudadanos son formalmente los soberanos, pero el grupo gobernante controla el acceso al poder. Se celebran elecciones, pero los resultados no reflejan necesariamente la voluntad popular.	Los ciudadanos son soberanos y eligen a sus representantes. Los resultados de las elecciones representan la auténtica voluntad popular.
Sistema de creencias y valores	Existe una ideología única, que el Estado impone a la población de manera incondicional y coercitiva.	El Estado promueve una mentalidad generalizada que sirve para justificar la existencia del régimen.	Existe una pluralidad de ideologías y valores que comparten distintos sectores de la sociedad. Ninguna se impone obligatoriamente.
Mecanismo para la toma de decisiones gubernamentales	El Estado tiende a regimentar la totalidad de las relaciones del ámbito público. La persona o grupo en el poder toma las decisiones de gobierno unilateralmente, sin tomar en cuenta la voluntad de la sociedad.	El Estado toma las decisiones de gobierno pero negociando ciertos aspectos con la sociedad para mantener su legitimidad. Las negociaciones sólo se llevan a cabo en escenarios en los que no se ponga en peligro su dominio.	Por medio de las elecciones la sociedad legitima a los gobernantes para que tomen las decisiones en su representación. Los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus decisiones a la sociedad.
Respeto a las libertades individuales	El Estado tiende a controlar en la mayor medida posible todos los aspectos de la vida individual. Se castigan aquellas conductas contrarias a la ideología oficial.	Se respetan las libertades individuales siempre y cuando no pongan en riesgo la superioridad del grupo en el poder.	El Estado protege el ejercicio pleno de las libertades individuales.
Asignación de papeles a la población en el proceso político	Las masas se manipulan ideológicamente por lo que se moviliza constantemente a la población como demostración de apoyo al régimen.	El grupo en el poder procura que la sociedad no se involucre en la actividad política. La participación es mínima y es controlada por los gobernantes.	Se requiere la participación activa de los ciudadanos en los procesos electorales. En algunas sociedades existen formas de participación a través de mecanismos de democracia semidirecta.

2. Tipos de democracia

Objetivo específico:

Al final de esta sección, los participantes distinguirán los distintos tipos de democracias

Existen dos tipos de democracia:

- **Directa.** El poder se ejercía sin intermediarios, existió en algunas sociedades antiguas.
- **Representativa.** El poder se ejerce mediante representantes, es propia de las sociedades democráticas modernas, diversas y plurales.

Hay una profunda diferencia entre la democracia tal y como la entendían los antiguos y la democracia de los modernos. En ambas el principio de legitimidad es el mismo, pero todo lo demás es distinto. La primera es un ejercicio propiamente dicho, y en ese sentido 'directo' del poder, mientras que la segunda es un sistema de 'control' y de limitación del poder. La primera no prevé representación, mientras que la segunda se basa en la transmisión representativa del poder. (Sartori 2009, 57)

2.1 Democracia directa

La democracia directa es tan vieja como la historia de Occidente, ya en la antigua Grecia se ejercían diferentes formas de poder político. La característica principal de este sistema era que los ciudadanos tomaban decisiones sobre qué era mejor para la comunidad, reunidos en la plaza pública. Sin embargo, la mayoría de los habitantes no participaban en estos ejercicios, ya que el derecho al voto estaba reservado sólo a los varones adultos libres y con propiedades, por lo que quedaban excluidos las mujeres, los esclavos y los extranjeros.

La democracia directa no es posible en las sociedades actuales, pues éstas tienen características distintas a las antiguas. Se distinguen por:

- Estar asentadas en territorios amplios.
- La expansión de los derechos de la ciudadanía.
- El respeto a las libertades individuales.

2.2 Democracia representativa

Como se mencionó en el primer capítulo, las democracias representativas son propias de las sociedades modernas. Tienen tres características:

1. La sociedad elige representantes para que los gobiernen.
2. Diferentes ideologías conviven en la sociedad y compiten para acceder al poder.
3. Los ciudadanos pueden disfrutar su vida privada en libertad, sin temor a que el Estado intervenga.

En estas democracias, el poder lo detentan gobernantes que se imponen pesos y contrapesos a sí mismos. El gobierno se ejerce respetando la libertad, la igualdad y la representación políticas, que se analizan a continuación.

2.2.1 Libertad política

La libertad política consiste en la capacidad de los ciudadanos para decidir quién tomará las decisiones de gobierno en su representación. En la democracia representativa, los ciudadanos gozan de libertad política, ya que pueden elegir libremente a sus representantes. Esta libertad no apareció de la nada, sino que surgió con la resistencia de los súbditos a las constantes explotaciones del monarca.

Los súbditos obligaron a los monarcas, de manera pacífica o mediante levantamientos armados, a aceptar límites a las contribuciones. Surgieron así las cartas magnas, que no son otra cosa sino cesiones de los soberanos hacia los súbditos, quienes reclamaban varios derechos, como poner limitantes a los monarcas y ser juzgados por sus pares.

2.2.2 Igualdad política

La igualdad política consiste en que dos individuos tengan los mismos derechos y sean iguales ante la ley. En la democracia representativa cada persona tiene un voto y todos los votos valen lo mismo. El voto de un aristócrata tiene el mismo valor que el de un burgués, un campesino o un obrero.

La igualdad ante la ley significa que todas las personas están protegidas por las mismas normas jurídicas. De esta manera, como explica Sartori (2009, 72-3), las personas pueden desarrollar sus capacidades en un ambiente de igualdad de oportunidades:

La igualdad que hoy más nos interesa es la “igualdad de oportunidades”; y también esa igualdad es bicéfala, puede entenderse de dos formas radicalmente diferentes. En una primera acepción, las oportunidades iguales vienen dadas por un *acceso igual*. En la segunda vienen dadas por *puntos de partida iguales* [...] El acceso igual se aborda con procedimientos de acceso. Los puntos de partida iguales se plantean en cambio con condiciones y circunstancias materiales.

En una democracia moderna se privilegia la primera acepción de igualdad. Se parte de la premisa de que las personas cuentan con capacidades diferentes, pero el Estado garantiza que todos tengan las mismas oportunidades para explotarlas.

Dependiendo de las desigualdades de cada sociedad, muchas democracias buscan también alcanzar puntos de partida iguales para sus ciudadanos, lo que se traduce en políticas públicas orientadas al combate a la pobreza y la desigualdad.

2.2.3 Representación política

La representación y los representantes son un requisito indispensable de las democracias modernas, porque en ellos recae la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales y porque no es posible otra forma de democracia dada la complejidad de las sociedades. Una de las ventajas de estos regímenes es que asumen que la democracia perfecta es inalcanzable y establecen mecanismos para subsanar la distancia entre los ideales y la realidad. Entre ellos se encuentran: autonomía parcial de los representados, periodicidad de las elecciones, libertad de opinión pública y juicio mediante la discusión (Manin 1998).

- **Autonomía parcial de los representantes**

Los representantes no responden a un grupo de electores, sino que defienden los derechos de la comunidad en su conjunto. Deben tutelar los intereses sociales y no los parciales, corporativos o los del grupo que los elija. Al ser elegido para representar a la ciudad de Bristol ante el parlamento inglés en 1774, Edmund Burke (1996, 312-13) explicaba así cuál era su deber:

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defiendan intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo.

Con esto debe entenderse que los representantes pueden velar por el bienestar

de quienes los eligieron, siempre y cuando pueda conciliarse con el bienestar de la comunidad.

- **Periodicidad de las elecciones**

La representación política no se otorga de manera vitalicia, sino que tiene que estar sujeta a una renovación constante por parte de los representados. Este principio parte del supuesto de que los electores evalúan la actuación de sus gobernantes antes de decidir su voto. Por lo tanto, las elecciones se celebran cada determinado periodo de tiempo para que los gobernantes presten atención a la opinión pública. De eso dependerá que continúen en el cargo, si hay posibilidad de reelección, o que su grupo político mantenga el poder.

- **Libertad de opinión pública**

De manera similar a la periodicidad de las elecciones, este mecanismo permite a la ciudadanía influir en las decisiones de sus gobernantes. Como lo explica Manin (1998, 210): “No se requiere de los representantes que actúen según los deseos del pueblo, pero tampoco pueden ignorarlos. La libertad de opinión pública asegura que sus deseos puedan ser expresados y llevados a la atención de los que gobiernan.”

Para que la libertad pueda ser ejercida se necesitan dos condiciones. En primer lugar, el proceso de toma de decisiones gubernamental debe ser público. Si no se conoce cuáles fueron los elementos que determinaron la conducta de las autoridades, la ciudadanía no puede tener una opinión informada sobre las consecuencias de esa conducta.

La segunda condición consiste en que la posibilidad de expresar opiniones políticas exista en todo momento, y no sólo a través del voto. Por lo tanto, el gobierno debe garantizar que los representados puedan expresarse sin ningún

tipo de represalia.

- Juicio mediante la discusión

Finalmente, en los gobiernos representativos los intereses de un sector de la sociedad pueden resultar opuestos e incompatibles con los de otros sectores. La mejor manera para conciliar estos intereses es la discusión pública entre los representantes. Esto implica la investigación y la verificación de las propuestas de los representantes.

2.2.4 Mecanismos de democracia semidirecta

La democracia semidirecta es complementaria de la representativa. Sirve para que, a través de mecanismos institucionalizados, los ciudadanos tengan mayor injerencia en las decisiones de los gobernantes. Los cuatro mecanismos más comunes se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: Características de los mecanismos de democracia semidirecta

Figura	Características
Plebiscito	<ul style="list-style-type: none"> - Funciona a través de una votación en la que pueden participar todos los ciudadanos. - Se busca conocer si los ciudadanos aprueban o rechazan una acción de gobierno. - Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> o ¿Debe construirse una carretera? o ¿El gobierno debe subvencionar la compra de autobuses para los concesionarios del transporte público?
Referéndum	<ul style="list-style-type: none"> - Funciona a través de una votación en la que pueden participar todos los ciudadanos. - Se busca que los ciudadanos ratifiquen o rechacen una propuesta legislativa. - Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> o ¿Deben aprobarse las reformas a la constitución que anexan un estado al país? o ¿Debe aprobarse la reforma a la ley que permite casarse a las parejas del mismo sexo?
Revocación de mandato	<ul style="list-style-type: none"> - A través de una votación universal, los ciudadanos deciden si alguno de sus gobernantes debe permanecer en el cargo. - Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> o De acuerdo a su desempeño, ¿debe el presidente continuar en el

Figura	Características
	<ul style="list-style-type: none"> cargo? <ul style="list-style-type: none"> ○ Con motivo del proceso que se le ha iniciado en su contra, ¿el gobernador debe continuar en el cargo o se debe llamar a elecciones?
Iniciativa ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Un grupo de ciudadanos busca incidir en la agenda legislativa para hacer que su propuesta sea discutida y votada en el congreso. - Ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Un grupo de ciudadanos recaba firmas para que el congreso acepte su iniciativa de reforma a la constitución.

Éstas son las características generales de los mecanismos. Sus rasgos específicos dependen de la legislación de cada país. Entre ellos se encuentran:

- **Quién tiene la facultad para iniciar un mecanismo.**
 - Debido a que la democracia semidirecta busca incrementar la participación de la ciudadanía, normalmente estos mecanismos pueden ser iniciados por un grupo de la sociedad. La legislación indica el número de personas o porcentaje de la población necesarios cuyas firmas deben ser presentadas ante la autoridad organizadora para que ésta inicie los preparativos.
 - En todos los casos, excepto en la iniciativa popular, los representantes pueden estar incluidos en la legislación para iniciar un mecanismo. El titular del ejecutivo o un grupo de legisladores previamente definido pueden solicitar a la autoridad correspondiente la realización de un plebiscito, referéndum o revocación de mandato. De esta manera, sus decisiones pueden adquirir mayor legitimidad, pues están sancionadas por la ciudadanía.

- **Quién lo organiza.** La legislación debe establecer qué autoridad será la encargada de verificar la viabilidad del procedimiento, organizar la votación y procesar los resultados. En el caso de la iniciativa popular, el mismo

poder legislativo puede verificar el número de firmas y dar cauce a la iniciativa.

- **Cuáles son sus efectos.** Una vez que se puso en marcha un mecanismo de participación ciudadana, puede tener dos tipos de efectos.
 - Vinculantes. Los gobernantes quedan obligados a acatar el resultado del ejercicio. Por ejemplo, si la mayoría vota por “No” en el plebiscito para construir una carretera, el gobierno no la construirá.
 - No vinculantes. Dependiendo de la legislación, los resultados del ejercicio pueden no tener efectos obligatorios sobre las autoridades. Por ejemplo, si la población vota por no modificar la ley para permitir a las parejas del mismo sexo casarse, pero el referéndum no es vinculante, el congreso puede seguir adelante.

3. Elementos constitutivos de las democracias modernas

En este apartado se abordan cinco elementos que, de acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2008), son característicos de la democracia moderna:

- El pluralismo, entendido como la diversidad de ideologías políticas y de asociaciones ciudadanas.
- La competencia política, entendida como las reglas del procedimiento electoral y la existencia de diversos centros de poder.
- Las elecciones auténticas como expresión de la voluntad de los ciudadanos.
- El constitucionalismo, entendido como la estructura normativa que limita el poder de la mayoría gobernante.

Definir cuáles son los elementos constitutivos de la moderna democracia representativa constituye un gran desafío. Los elementos que aparecen mencionados por un autor no necesariamente aparecen en otro; hay matices y énfasis diversos. En este caso se adoptarán los elementos adoptados por el PNUD, ya que para cada uno de los elementos que adopta como constitutivos de la democracia tiene indicadores, unidades de medida y fuentes de información que permiten realizar análisis empíricos de carácter comparativo.

Es importante no perder de vista que estos son sólo los principios esenciales de las democracias, sus elementos *sine qua non*.

3.1 Pluralismo

El pluralismo implica no sólo el reconocimiento del derecho a la diferencia de quienes son como yo, sino la apertura a esos otros que no piensan como yo, la

voluntad de convivencia en un marco de trato cívico y equidad, de diálogo y debate.

En el contexto de la teoría democrática, el pluralismo se refiere no sólo a la presencia de facto de la diferencia, sino también al reconocimiento de la diversidad como algo positivo y enriquecedor, valioso en sí mismo: “Si los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, debe de entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses” (Borea Ordía 2003, 352).

Tomando en cuenta que tiene que existir esta divergencia en la sociedad, los diferentes tienen que coincidir en un punto central: su apego al Estado de derecho y a los principios de la democracia. Éstas son las condiciones mismas de posibilidad de una convivencia pacífica y fecunda para todos.

De acuerdo al PNUD (2008) existe pluralismo cuando están presentes las siguientes características:

- **Distintos intereses políticos:** intereses que impliquen tratar de obtener beneficios del poder público.
- **Distintas ideologías políticas:** proyectos o modelos de sociedad susceptibles de ser construidos mediante el uso del poder público.
- **Distintas asociaciones de ciudadanos:** representatividad de grupos que encarnan esa diversidad de intereses e ideologías y las asociaciones de ciudadanos. Este último punto lleva directamente a la noción de pluralismo político, entendido como la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos centros de poder que desempeñan la función de limitar y controlar el poder del Estado.

El pluralismo político busca combatir la concentración del poder, pero también la

atomización de los individuos al agregar intereses y articular grupos con real capacidad de influencia en la vida política.

En el extremo contrario de este pensamiento se encuentran las ideas de los regímenes autoritarios y totalitarios. Se puede resumir en los siguientes dos puntos:

- Intrínseca superioridad de la persona, grupo o partido, ideología o moral sobre los demás y la consecuente idea de que esos otros, los antagonistas, encarnan todos los valores negativos, por lo que deben ser corregidos o suprimidos, pero nunca tolerados.
- Idea de que la pluralidad es un mal que amenaza con disgregar a la sociedad. Garantizar la cohesión y la estabilidad social sólo puede lograrse haciendo al cuerpo social homogéneo, bien sea en algunas dimensiones específicas (como lo busca el autoritarismo) o bien en todos los órdenes de la vida, eliminando incluso la separación entre vida pública y vida privada (como lo pretende el totalitarismo).

3.2 Competencia político-electoral

En un sentido amplio se entiende por competencia la aptitud para ejercer un cargo. Pero en un sentido político alude a la lucha por el poder a través, por ejemplo, de las elecciones (Nohlen 2006, 226).

La competencia es indispensable en las democracias modernas, porque significa que “los distintos intereses e ideologías políticas tengan probabilidad efectiva de acceder al poder del Estado” (PNUD 2008).

De acuerdo al PNUD (2008) existe competencia político-electoral cuando se

presentan las siguientes características:

- **Reglas del juego equitativas y aceptadas por todos.** Si las reglas no son equitativas o si no se cumplen, las oposiciones se verán excluidas o al menos minimizadas y estarán condenadas a jugar un papel meramente testimonial.
- **Dispersión del poder.** Cuando el poder es monolítico no admite ningún contrapeso y no hay espacio para el surgimiento de un pluralismo efectivo, probablemente tampoco exista la presencia de libertades y derechos.
- **Rotación en el poder.** Si la alternancia es, por principio, imposible en virtud de normas o arreglos políticos, la competencia deviene en un puro ritual, es decir, en una situación de no competencia.

Hay regímenes que cuentan con reglas equitativas del juego consensuadas que se cumplen razonablemente bien, con un complejo juego de pesos y contrapesos políticos legales y reales y en los que no se produce alternancia durante largos periodos. (Ejemplo: Japón se considera una democracia pero el Partido Liberal Demócrata gobernó por más de 50 años).

Es importante no confundir competencia con competitividad. “Competencia” alude a la estructura o reglas del juego. “Competitividad” es un estado concreto del juego, que remite al nivel de disputa entre diversas fuerzas políticas.

Se puede decir que en donde hay competencia hay democracia. Es importante además precisar que la norma legal no es suficiente para decir que existe competencia. Puede haber otros factores que inclinen la balanza a favor de uno de los contendientes, predeterminando los resultados y vaciando de sentido la participación política ciudadana.

3.3 Elecciones auténticas

Las elecciones son el método de nombramiento para el dominio público que periódicamente hace participar a los ciudadanos sujetos al dominio en la renovación de la dirección política (mediante la selección y la libre elección entre alternativas materiales y personales en competencia), en un procedimiento formalizado (siguiendo reglas del juego) y fundado en el acuerdo (Nohlen, 2006, 463).

Elección en el sentido más literal remite al acto de seleccionar entre una gama de opciones. Esta concepción genérica de elecciones es también la esencia de la acepción politológica, en donde el ciudadano elige a través del sufragio la opción política (i) con la que mejor se identifica, (ii) la que considera más apropiada para el bien común, o (iii) la que cree más benéfica para su propio interés. Pero las elecciones no sólo permiten optar por un partido, un programa o un candidato, sino que constituyen también la posibilidad de la ciudadanía para influir en el ámbito del gobierno.

En efecto, mediante las elecciones se designa a los gobernantes, pero también a través de ellas se legitima a quien ostenta el poder, se verifica la participación política de la gente y se establecen mecanismos de control sobre las diferentes opciones políticas.

En los regímenes democráticos las elecciones son el principal mecanismo de competencia entre distintos intereses e ideologías políticas y constituyen la vía de acceso al poder del Estado. Es el dispositivo que permite resolver el relevo en el gobierno de manera pacífica.

Es importante tener claro que las elecciones por sí mismas no garantizan el sostenimiento de una democracia. De hecho, las elecciones necesitan de las demás características mencionadas para poder constituir un indicador efectivo de

consolidación democrática.

De modo que para que las elecciones puedan ser un indicador de democracia y contribuir a su sostenimiento, deben cumplir ciertas características sin las cuales se desvirtúan como expresión de la voluntad popular y como técnica que permite integrar la representación política. De acuerdo al PNUD (2008) las elecciones son auténticas cuando cumplen con los siguientes aspectos:

- **Libres.** En un contexto democrático nadie puede ser forzado a votar, no votar o a votar por una opción política particular. (Para que sean libres tiene que haber opciones).
- **Periódicas.** La periodicidad coadyuva a la evaluación continua del desempeño de los gobernantes para que, en caso de no cumplir adecuadamente con su encargo, el electorado tenga la posibilidad de optar por otra alternativa política.
- **Competitivas.** Si en virtud de las reglas del juego la competencia no es equitativa, entonces pierde sentido hablar de elecciones democráticas.
- **Limpias.** La limpieza es una de las pruebas más importantes de las elecciones. Si se usan prácticas ilegales para cambiar el resultado de la votación se altera la voluntad popular.
- **Decisorias.** Una vez que se tienen los resultados finales de las elecciones estos deben reflejarse en la integración de la representación política y en este sentido respetar la voluntad popular.

3.4 Principio de mayoría

El principio de mayoría surge de la necesidad de reaccionar a las características de las sociedades modernas en las que ya no son probables las decisiones consensuadas. Una de las características de estas sociedades es la pluralidad. La convergencia de distintos intereses, opiniones, gustos, personalidades y cualquier

otra manifestación de pluralidad plantea el problema de cómo lograr acuerdos para evitar el entrampamiento, la confrontación y en último extremo, la guerra.

Siguiendo a Salazar y Woldenberg (1993), no es posible (y ni siquiera deseable) que ese pluralismo contradictorio de intereses y opiniones sea superado, y que de pronto todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse. Por lo tanto, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas.

“La democracia moderna no sólo es, entonces, el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de persona humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos” (Borea Ordía 2003, 350).

Para elegir gobernantes se requiere de un sistema de votaciones periódicas en el que los ciudadanos pueden optar por diversas alternativas. De esta forma, el hecho de que una alternativa obtenga el mayor número de votos en un momento determinado no asegura que en la siguiente votación lo volverá a lograr. La minoría de hoy puede ser la mayoría de mañana.

Para que esto sea posible, es necesario limitar el principio de mayoría. Las minorías están obligadas a acatar las decisiones de las mayorías, pero deben tener la garantía de que la derrota no significa que no vayan a ser respetados sus derechos, su esfera de acción, y su voluntad de convertirse en mayoría en el futuro.

Un principio de mayoría que se ejerza sin límites conduce al despotismo. El resultado inmediato es la supresión de las minorías y la pérdida de contrapesos.

De esta forma, la regla de la mayoría exige la participación de las minorías en la discusión para el establecimiento de acuerdos. Los gobiernos democráticos no sólo se basan en las votaciones, sino también en negociaciones, compromisos y políticas concentradas.

De acuerdo al PNUD (2008) el principio de mayoría está presente cuando:

- Gana la opción que reúna más votos.
- El sufragio es universal e igualitario.
- La mayoría no tiene poderes absolutos.

En síntesis, el principio de mayoría permite el reconocimiento recíproco entre mayorías y minorías, en donde los intereses y opiniones de las primeras pueden ser discutidos y negociados con las segundas. Esto favorece la competencia pacífica en el terreno político y desalienta el uso de la violencia y el fraude como recursos para la imposición de una voluntad específica, sea de pocos o de muchos.

3.5 Estado constitucional

Según el PNUD (2008) el constitucionalismo es la sujeción de las autoridades a un orden jurídico. La tarea del constitucionalismo es buscar un equilibrio entre un poder político eficaz y un poder político sometido a normas y controles que le impidan incurrir en abusos y violentar los derechos fundamentales de las personas.

Jesús Silva Herzog Márquez (1995) habla de dos caras del constitucionalismo:

- **Mecanismos inhibidores.** Barreras que pretenden reprimir la tentación de la tiranía, los contrapesos que detienen la acción de los poderes.

- **Bases jurídicas de la acción estatal.** Permisos y reglas que fundan competencias.

Las características que establece el PNUD para definir si existe un Estado constitucional son las siguientes:

- Respeto de derechos universales fundamentales
- Respeto de derechos civiles y políticos
- Separación de poderes
- Rendición de cuentas

Partiendo de la premisa de que la única manera de controlar efectivamente el poder es oponerle otro poder, el constitucionalismo divide y distribuye las funciones estatales. La forma de organizar esos controles da lugar a dos grandes sistemas de gobierno: el presidencial y el parlamentario.

Cada uno de estos sistemas cuenta con dispositivos específicos pero que responden a una motivación común: la existencia de mecanismos de control mutuo.

- Principios de inclusividad y legalidad

El principio de inclusividad establece que ninguna persona está por encima de la ley. El principio de legalidad establece que toda interacción entre Estado y ciudadano debe estar reglamentada por una norma jurídica –o sea una norma periódica según el mecanismo estipulado en una norma superior y previa.

4. Desarrollo democrático en México

Objetivo específico:

En esta sección, los participantes analizarán los procesos de transición y consolidación de la democracia en México, así como el papel que las instituciones electorales han tenido en éstos.

En este último capítulo se desarrollan a grandes rasgos las características del régimen político mexicano después de la Revolución. La evolución del régimen tiene tres características:

- Durante 70 años México fue gobernado por un partido hegemónico, el PRI.
- A partir de finales de la década de 1970 se aprobaron reformas liberalizadoras que permitieron una mayor participación política.
- México terminó su transición a la democracia en 1996, con la reforma electoral que, entre otros aspectos, estableció la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral (IFE), e incrementó la equidad en las contiendas políticas.

4.1 Partido hegemónico

Esta sección lista las características de los sistemas de partido hegemónico y las compara con el caso mexicano, para mostrar por qué México se situaba en esta categoría durante el periodo comprendido entre la fundación del PRI y el inicio de las reformas electorales.

De acuerdo con Sartori (1999, 276), el primero en utilizar el término “partido hegemónico” fue Jerzy Wiatr en 1964, en referencia a Polonia y su partido comunista. Desde entonces se han definido las características de este tipo de sistema de partidos:

- Existe un partido principal, que controla el acceso al poder.
- Otros partidos participan en las elecciones, pero no tienen posibilidades de derrocar al partido dominante, su presencia es meramente testimonial.
- El partido hegemónico permite la participación como una válvula de escape que le da legitimidad al régimen.

El actual PRI se fundó en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y se volvió Partido Revolucionario Institucional en 1946). Nacif (2007, 47) explica que este partido surgió “como un instrumento del grupo en el poder para regular el conflicto de ambiciones en torno a los cargos públicos –principalmente la presidencia de la República– y perpetuar su dominio político”. De esta manera, el grupo que triunfó tras la Revolución Mexicana pudo manejar el ejercicio del poder público dentro de un marco institucional, aunque no democrático.

El PRI dominó por siete décadas el sistema político mexicano:

- Desde su creación y hasta 2000 todos los presidentes pertenecieron a este partido.
- Todos los gobernadores eran priistas hasta 1989.
- El PRI controlaba con mayorías absolutas las Cámaras de Diputados y Senadores. Perdió la mayoría en la Cámara Baja en 1997 y en el Senado en 2000.
- En los congresos locales el dominio del PRI era casi absoluto. De acuerdo a los datos compilados por Lujambio (2000, 56), en 1974 el 97.8% de los escaños en los congresos locales correspondían al PRI.
- Aunque el PAN ganó su primera elección municipal en 1946 (Loaeza 1999, 216), casi la totalidad de los municipios en México estaban dominados por el PRI durante su periodo hegemónico. En 1988, sólo 39 de los más de 2,400 municipios eran gobernados por la oposición (Lujambio 2000, 82).

El mecanismo mediante el cual el PRI logró detentar el poder por tanto tiempo es complejo, pero tiene dos características principales (Nacif 2007, 48-49):

1. Un esquema de **clientelismo**.

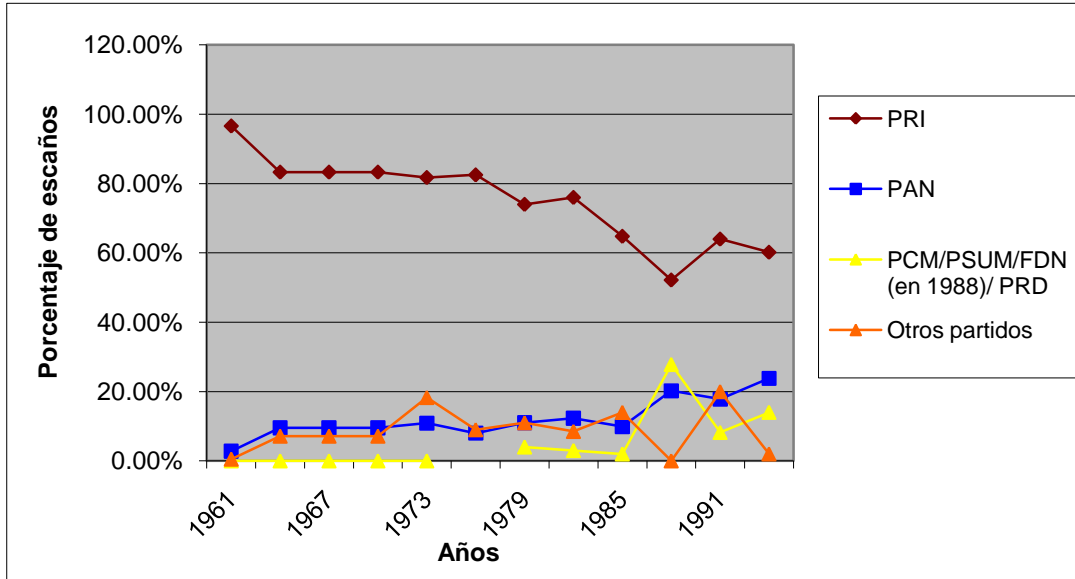
El PRI consiguió el apoyo de múltiples grupos sociales mediante la distribución de prebendas como tierras, permisos, monopolios, viviendas y, sobre todo, cargos públicos. Para tener un gran número de afiliados el PRI utilizó la práctica de filiación colectiva de organizaciones sociales, es decir, en vez de que los integrantes se afiliaran de manera individual, el hecho de pertenecer a un determinado sindicato o agrupación gremial los hacía automáticamente miembros del partido.

2. **Fraude electoral**.

El partido en el poder fue por mucho tiempo el encargado de organizar las elecciones y contar los votos. Por lo tanto, cuando el clientelismo no era suficiente para evitar que la oposición ganara, el PRI podía alterar a su favor los resultados de las elecciones.

A pesar de este claro control del poder político por parte del PRI, el sistema de partidos mexicano no podía catalogarse como de partido único. A las elecciones se presentaban otros partidos que competían por el poder, sin posibilidad real de triunfo. El (bajo) nivel de competencia electoral que existió en México durante el dominio priista puede apreciarse en la Gráfica 1. Con un partido que obtiene consistentemente más del 60% de la votación no se puede hablar de una oposición real, que tenga posibilidades de acceso al poder.

Gráfica 1. Distribución porcentual de escaños en la integración de la Cámara de Diputados por partido político (1961-1994)



Fuente: elaboración propia con datos de Molinar (1991) y del IFE (www.ife.org.mx).

4.2 Reformas electorales y transición a la democracia

México es un caso atípico cuando se estudia desde las teorías de transición a la democracia, ya que su proceso se dio a través de la liberalización y no de la ruptura con el régimen anterior.

Su propia liberalización tuvo características peculiares. En primer lugar, su proceso de liberalización política duró por lo menos tres décadas, cuando estos procesos se distinguen porque son inestables y no pueden mantenerse a lo largo del tiempo (o se llega a la democracia u ocurre una regresión autoritaria). En segundo lugar, cuando México se democratizó (1996) ya tenía niveles altos de liberalización política, es decir, ya se había transferido bastante poder del partido en el gobierno a los partidos de oposición. En otros casos de América Latina y Europa Oriental, la liberalización política se había restringido a permitir

manifestaciones públicas o a tolerar a la oposición, pero sin cederles poder (Elizondo y Nacif 2002, 12).

Salazar, Becerra y Woldenberg (2000) denominan “mecánica del cambio político” al proceso liberalizador. De acuerdo a estos autores los partidos políticos acudían a las elecciones y ganaban puestos legislativos y de gobierno; desde esos puestos promovían reformas que les daban más derechos, seguridades y prerrogativas. Los partidos, fortalecidos, participaban de nuevo en las elecciones donde conseguían más puestos y lanzaban un nuevo ciclo de exigencias y reformas electorales. Siguiendo esta lógica, a continuación se presentan las etapas más importantes de este proceso liberalizador.

El inicio de la transición a la democracia en México es un tema complejo en el que no se ha podido generar consenso. Sin dejar de lado la importancia de movilizaciones sociales y políticas previas (como las protestas estudiantiles de 1968), en este manual se considerará que la transición inició con la reforma electoral de 1977. Como explica Woldenberg (2002, 23) en ese año, “se configuró ‘la estructura del cambio’ [...] un proceso que se desarrolla en una misma dirección, democratizadora, fortaleciendo partidos y cuyos momentos de expansión cristalizaron en las negociaciones y reformas electorales”.

La reforma de 1977 tuvo su origen en la elección presidencial del año anterior. Una crisis interna en el PAN provocó que este partido no postulara a ningún candidato, mientras que los otros dos partidos registrados (el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) eran meros satélites del PRI, por lo que nominaron al candidato oficial. Por lo tanto, José López Portillo compitió solo por la presidencia en 1976.

Con estos resultados, el sistema político mexicano pareció acercarse más a sistemas totalitarios como el de la Unión Soviética, lo que no convenía al PRI tanto por razones internas (disminuiría su apoyo social) como externas (recibiría presiones de la comunidad internacional, especialmente de Estados Unidos). El gobierno decidió que era tiempo de abrir de manera controlada la arena electoral, con miras a permitir una mayor participación política. Por lo tanto, aprobó una reforma constitucional y legal que incluía las siguientes medidas (resumidas a partir de Woldenberg 2002, 23):

1. **Constitucionalización de los partidos.** Se modificó la Constitución para establecer que los partidos políticos son “entidades de interés público”.
2. **Registro condicionado.** Los nuevos partidos podían participar en las elecciones, pero sólo mantenían su registro si alcanzaban el 1.5% en alguna de las elecciones en las que participaran.
3. **Diputados plurinominales.** El Congreso pasó de 237 a 400 diputados. De éstos, 300 eran elegidos por el principio de mayoría y 100 por representación proporcional.
4. **Dinero público y medios de comunicación.** El Estado asumió la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos, lo que implicaba transferirles recursos económicos y asegurar su presencia en los medios de comunicación.
5. **Participación a nivel nacional.** Una vez registrados ante la autoridad electoral federal, los partidos obtenían el derecho de participar en las elecciones estatales y municipales.

Desde la perspectiva del PRI la reforma fue exitosa. Varios partidos obtuvieron su registro legal, incluyendo al Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista Mexicano y el Partido Demócrata Cristiano. Gracias a la participación de estos partidos en las elecciones, el PRI no tuvo que volver a competir solo. De hecho, en

la elección presidencial de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado tuvo ocho contendientes, aunque sólo él tenía posibilidades reales de triunfo.

El siguiente gran cambio dentro del sistema electoral mexicano se dio debido a las elecciones de 1988. La política económica del presidente De la Madrid y la nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial molestó a la corriente de izquierda del PRI. Este sector lanzó como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, que además fue apoyado por varios partidos de izquierda (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Popular Socialista y Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional) conformados en el Frente Democrático Nacional (FDN).²

Para detener el impulso de esta fuerza política, en 1987 se aprobó una nueva reforma al sistema electoral (Crespo 2004, 69), con dos modificaciones principales:

- Los diputados de representación proporcional aumentaron de 100 a 200.
- Se introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad”. Al partido que obtuviera el mayor porcentaje de votos se le asignarían el número necesario de diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta.

En la elección legislativa de 1988 el PRI ganó 239 curules de mayoría relativa, por lo que se le asignaron 12 diputaciones de representación proporcional, con las que alcanzó la mitad más uno del total de asientos de la Cámara.

Por otro lado, Salinas ganó la elección presidencial, pero los resultados de los comicios fueron rechazados por la oposición. De acuerdo a Salazar, Becerra y Woldenberg (2000, 199), este conflicto político se suscitó por un “recuento

² Después de la elección, estas fuerzas políticas formaron el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

desaseado y opaco de los votos”. De nuevo, en 1990 se optó por las reformas electorales para ampliar la participación política.

La reforma electoral producto de este proceso fue la más importante desde la de 1977. Contuvo los siguientes aspectos:

- Se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).
- Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como autoridad encargada de organizar las elecciones. Aunque era formalmente independiente del gobierno, seguía controlado por la Secretaría de Gobernación.
- Se creó El Tribunal Federal Electoral (Trife). Hasta esta reforma, el encargado de revisar el apego a la legalidad de los actos electorales era el Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero era un órgano de naturaleza administrativa. El Trife tenía una naturaleza jurisdiccional, “con lo que se fundó un verdadero sistema de ‘justicia electoral’” (Salazar, Becerra y Woldenberg 2000, 265). Este Tribunal seguía siendo autónomo del Poder Judicial de la Federación.
- Se estableció que un partido no podía tener más de 350 diputados, con lo que se aseguraba que al menos 150 diputados corresponderían a los partidos minoritarios.
- Se creó un Registro Federal de Electores, para garantizar que todos los ciudadanos mexicanos tuvieran garantizado su derecho político al sufragio.

De acuerdo con Crespo (2004, 72-73), el último conjunto de reformas electorales que se analizan en este manual comenzó con un hecho ajeno a la élite política mexicana: la aparición en Chiapas a principios de 1994 del Ejército Zapatista de Revolución Nacional. Este conflicto guerrillero permitió que las fuerzas de izquierda, en especial el PRD, pudieran negociar la aprobación de una reforma liberalizadora. Esta consistió en que los partidos pudieran nominar a los

consejeros integrantes del Consejo General IFE, aunque el Consejero Presidente continuaba siendo el Secretario de Gobernación.

La reforma de 1996 estableció las condiciones que permitieron que México transitara a la democracia:

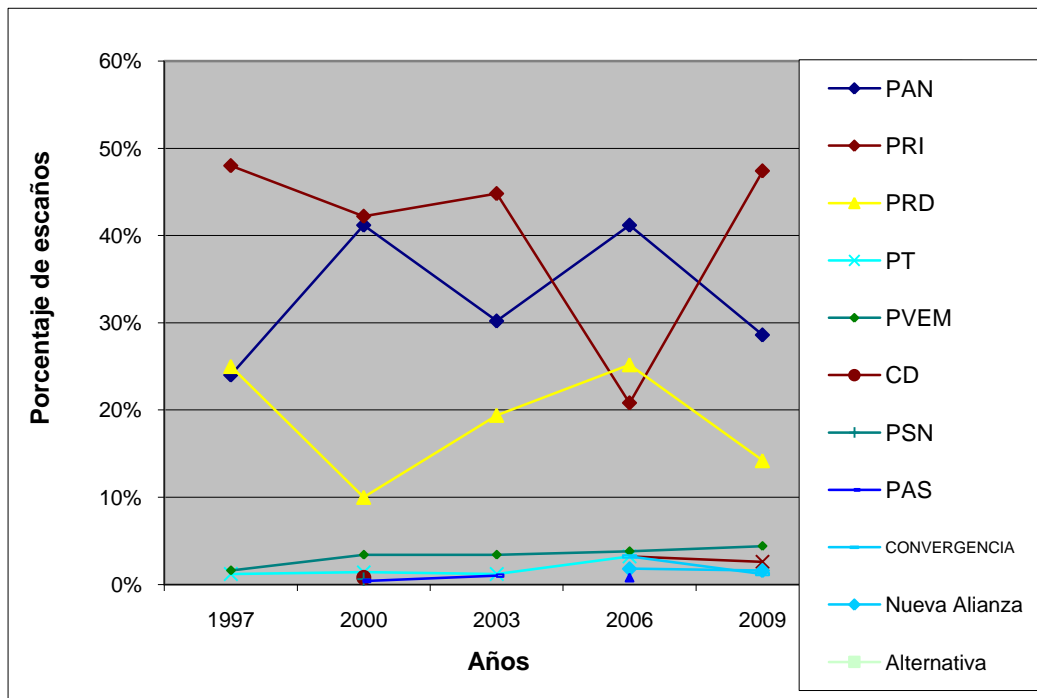
- El IFE concretó su autonomía. Los nueve consejeros que integran el Consejo General son propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por las dos terceras partes del Congreso.
- Elevó el umbral para obtener el registro del 1.5% al 2%.
- Determinó que ningún partido puede tener más de 300 diputados.
- Estableció un máximo de sobre representación de 7.8%.
- Instauró un robusto sistema de financiamiento público y el acceso equitativo a los medios de comunicación pública.
- Obligó a las entidades federativas a adecuar su legislación electoral, para que no hubiera diferencias de fondo entre los comicios federales y los locales.
- Creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El Trife pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, y se emitió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como se mencionó en el Capítulo 3, la alternancia no es una condición necesaria para que un país pueda considerarse democrático. Sin embargo, el que un partido entregue el poder a otro dentro de un marco institucional es una prueba suficiente de que se respeta la voluntad de los ciudadanos, aunque ésta afecte los intereses del grupo en el poder. Gracias a las reformas electorales de 1996, se dieron las condiciones para que en 1997 el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados y en 2000 el PAN ganara la presidencia de la República.

La evolución de la competencia electoral durante las reformas liberalizadoras

puede observarse en la Gráfica 2. Comparándola con la Gráfica 1, resulta claro que a partir de la década de 1990 en México los partidos políticos compiten con posibilidades reales de acceder al poder.

Gráfica 2. Distribución porcentual de escaños en la integración de la Cámara de Diputados por partido político (1997-2009)



Fuente: elaboración propia con datos del IFE (www.ife.org.mx).

Merino (2003, 25-27) ofrece otros logros electorales como evidencia de la transición de un sistema hegemónico a uno de partidos:

- Antes de las elecciones de 2000, ocho de cada 10 personas ya habían experimentado la alternancia en su gobierno local.
- Para ese mismo año, el PRI ya sólo contaba con el 49.06% de los escaños en los congresos locales.
- Después de la elección del 2 de julio, México ya contaba con 20 experiencias de gobierno dividido, es decir, aquellos estados en los que la

mayoría de los legisladores no son del mismo partido que el gobernador.

4.3 Democracia y autoridades electorales en México

En este apartado se analizan las autoridades que actualmente contribuyen a mantener vigente el régimen democrático en México.³ Las instituciones que a continuación se describen tienen como objetivo garantizar que en México existan:

- Competencia política
- Pluralidad política
- Elecciones auténticas
- Respecto a la regla de la mayoría
- Un estado constitucional

4.3.1 Instituto Federal Electoral

Los fines del IFE están definidos en el artículo 41 de la Constitución y en el 105 del Cofipe. Pueden resumirse así:

- Organizar integralmente los comicios federales.
- Administrar las prerrogativas de partidos y fiscalizarlos.
- Integrar el padrón de electores.
- Determinar la geografía electoral.
- Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores.
- Promover la educación cívica y la cultura democrática.
- Resolver las quejas en materia administrativa.
- Distribuir los tiempos en radio y televisión destinados a la propaganda política, además de los del propio IFE y de otras autoridades electorales,

³ Un análisis más amplio de este tema se presenta en el manual “Autoridades electorales en México”.

tanto federales como locales.

Todas sus actividades se guían por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Resulta evidente la importancia del IFE en el régimen democrático. Desde su creación en 1990, el instituto ha garantizado que los ciudadanos ejerzan su derecho a votar y ser votados, así como a organizarse en partidos políticos y participar en la vida política del país. Gracias al IFE, se puede tener certeza de que en México el ejercicio del poder a nivel federal se encarga a los individuos que la mayoría de la sociedad seleccionó.

Como se verá más adelante, las autoridades electorales de las entidades federativas cumplen esta misma función a nivel local. Sin embargo, cabe mencionar que a partir de la reforma electoral constitucional y legal aprobada en 2007 y 2008, el IFE tiene una responsabilidad nacional en materia de acceso a radio y televisión. Específicamente, al instituto le corresponde administrar en todo el país los tiempos del Estado que en estos medios de comunicación se destinen a la propaganda política, a los fines del propio IFE y a los de otras autoridades electorales, tanto federales como locales.

4.3.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El TEPJF es, de acuerdo al artículo 99 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Es decir, es la institución encargada de resolver en última instancia los conflictos jurisdiccionales que se generen con motivo del ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos y los partidos, tanto a nivel federal como local. Sus principales funciones son:

- Resolver impugnaciones respecto de elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República.
- Resolver las impugnaciones en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, y en contra de actos que violen derechos político-electorales de los ciudadanos.
- Determinar la no aplicación de las leyes en materia electoral contrarias a la Constitución.
- Ser responsable del cómputo, calificación y declaración del Presidente de la República.
- Resolver impugnaciones respecto de elecciones de las entidades federativas.

Gracias a que existen una autoridad administrativa y una jurisdiccional, los ciudadanos mexicanos tienen doble certeza en materia electoral. Si se sienten agraviados por la actuación de la autoridad o del partido al que pertenecen pueden acudir a otra instancia que les dará una solución definitiva.

4.3.3 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

La SCJN es responsable del control de constitucionalidad de las leyes en materia electoral mediante las acciones de inconstitucionalidad (como lo estipula el artículo 105 de la Constitución), respecto de la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

4.3.4 Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE)

La FEPADE es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República, responsable de perseguir e investigar los delitos electorales del orden federal. Puede conocer de los delitos en esta materia a nivel local.

4.3.5 Autoridades electorales locales

Cada una de las 32 entidades federativas del país tiene autoridades electorales encargadas de organizar y calificar las elecciones locales de gobernador, diputados, presidentes municipales y demás integrantes de los ayuntamientos. En el caso del Distrito Federal, su Instituto Electoral se encarga de organizar las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales. De acuerdo a la Constitución, en el ejercicio de la función electoral a nivel local también son principios rectores la certeza, la imparcialidad, la independencia, la legalidad y la objetividad. Las autoridades que organicen las elecciones y resuelvan las controversias en la materia, deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

4.4 La justicia electoral en un contexto democrático⁴

La impartición de justicia en materia electoral tiene dos manifestaciones. La labor **jurisdiccional** del TEPJF y de los tribunales electorales locales consiste en resolver los casos que se les presentan para dirimir los conflictos en materia electoral. Es decir, es una labor *ex post*, pues sólo intervienen una vez que una de las partes percibe que se cometió un agravio o se violó una norma.

El TEPJF también tiene una función *ex ante*, consistente en emitir **criterios jurisprudenciales**. Cuando el Tribunal resuelve un caso que presenta algún

⁴ Este tema se aborda de manera más amplia en el manual “Cultura democrática y cultura de justicia electoral”

aspecto importante, pero que la legislación no contempla, emite **tesis** con criterios sobre cómo se deben tratar esos temas. Si se emiten tres votos en el mismo sentido, las tesis de vuelven **jurisprudencia**, que tiene carácter de obligatorio para todas las autoridades electorales del país.

Estos dos aspectos de la justicia electoral permiten que se fortalezcan las instituciones y reglas del juego democrático en México. Gracias a ellas los ciudadanos y los partidos tienen la certeza de que, si son agraviados, sus derechos serán defendidos de manera imparcial y consistente.

Referencias bibliográficas

- Borea Odría, Alberto A. 2003. Democracia. En *Diccionario Electoral*. México: CAPEL/IIJ-UNAM, 346-370.
- Burke, Edmund. 1942. *Textos Políticos*. México: FCE.
- Crespo, José Antonio. 2004. Party Competition in Mexico: Evolution and Prospects. En *Dilemmas of Political Change in Mexico*, ed. Kevin J. Middlebrook, 58-82. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Duverger, Maurice. 1970. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif. 2002. La lógica del cambio político. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, comps. Elizondo y Nacif, 7-38. México: FCE.
- Haba Müller. 2003. Totalitarismo. En *Diccionario Electoral*. México: CAPEL/IIJ-UNAM, 1211-1217.
- Linz Juan J. 1990. *La quiebra de las democracias*. México: Alianza.
- Linz Juan J. y Stepan Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Loaeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*. México: FCE.
- Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Merino, Mauricio. 2003. *La transición votada. Crítica a la interpretación del panorama político en México*. México: FCE.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Molinar, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena: México.
- Nacif, Benito. 2007. *Las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.

Nohlen, Dieter. 2003. Regímenes políticos. En *Diccionario Electoral*. México: CAPEL/IIJ-UNAM, 1065-1074.

_____, coord. 2006. *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa/El Colegio de Veracruz.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Definición inicial de democracia. Disponible en www.escuelapnud.org.

Salazar, Pedro y José Woldenberg. 1993. Principios y Valores de la democracia. México: IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

Salazar, Pedro, Ricardo Becerra y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

_____. 2009. *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.

Silva-Herzog Márquez. 1995. *Esferas de la democracia*. México: IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

Thibaut, Bernhard. 2006. Cambio de régimen. En Nohlen 2006, 123.

Weiss, Ulrich. 2006. Soberanía popular. En Nohlen 2006, 1270-11271.

Woldenberg, José. 2002. *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.

Zürn, Michael. 2006. Régimen/Análisis de régimen. En Nohlen 2006, 1179-1180.

©Derechos reservados, 2010 a favor del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Queda prohibida su reproducción parcial o total sin autorización.

El presente material podrá ser citado, siempre y cuando se señale la fuente bajo la siguiente leyenda:

Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Régimen democrático: manual del participante”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, noviembre de 2010.

www.te.gob.mx
www.te.gob.mx/ccje/
ccje@te.gob.mx