

LUIS FELIPE MARTÍ ITURBIDE

**TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN**

# **DEMOCRACIA TRASTOCADA**

**LUIS FELIPE MARTÍ ITURBIDE**

**TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN**

**DEMOCRACIA TRASTOCADA**

TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN.  
DEMOCRACIA TRASTOCADA.

© 2018, Luis Felipe Martí Iturbide

Primera edición: 2018

Número de Registro: 03-2018-060610144900-01

ISBN: 978-607-515-398-8

El derecho de Luis Felipe Martí Iturbide a ser identificado como autor de la presente obra ha sido establecido de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.

Ninguna parte de este libro ha de ser republicada, reproducida ni utilizada en modo alguno, en ningún medio electrónico, mecánico o de otra índole, conocido en la actualidad o a futuro, incluidos la fotocopia y el registro, ni en ningún sistema de almacenamiento o extracción de datos, sin el consentimiento previo y por escrito del autor.

## CON AGRADECIMIENTO A



TRANSPARENCIA SOSTENIDA,  
A.C.

[www.transparenciasostenida.org](http://www.transparenciasostenida.org)  
[info@transparenciasostenida.org](mailto:info@transparenciasostenida.org)

POR SU APOYO Y  
COLABORACIÓN, SIN LOS  
CUALES NO HUBIERA SIDO  
POSIBLE LA REALIZACIÓN

**DEL PRESENTE TRABAJO.**

# *INTRODUCCIÓN*

El Derecho Constitucional, al ser la rama del Derecho Público que con su conjunto da base a todo el orden jurídico, guarda una relación de preeminencia respecto de las demás ramas del Derecho.

La expresión del derecho constitucional, designa, en realidad lo que podría denominarse el derecho político: el que estudia la organización general del Estado, su régimen político, su estructura gubernamental. Elecciones, ministros, jefes de Gobierno, jefes de Estado, etc.: todas estas instituciones políticas constituyen el objeto del derecho constitucional... no se define hoy de manera formal -por la forma de las normas: por el derecho de que estén contenidas en la Constitución-, sino de una manera material: por el contenido de las normas por el objeto al que se aplican; es decir, en este supuesto, por el objeto político. El derecho constitucional es el derecho que se aplica a las constituciones políticas.

El estudio de las leyes Fundamentales es un deber patriótico ineludible.

Las constituciones no se explican por sí mismas, como entes necesarios. La vida institucional como medio y la felicidad pública como fin, son el objeto de ellas, la razón misma de su ser. Consecuentemente, las asambleas que las decretan no deben ser concilio que declare dogmas, sino cuerpo político que organice las relaciones de gobernantes y gobernados teniendo en cuenta cuáles son éstos y quiénes van a ser aquéllos.

Es menester que los hombres disfruten en la colectividad en que viven el bienestar a que son acreedores por su condición humana que sus relaciones con los demás se realicen sin dificultades ni fricciones y se desenvuelvan dentro del orden jurídico que asegura condiciones de libertad y de justicia. Para ello el Derecho Constitucional organiza la

vida política; fija las relaciones que deben de existir entre gobernantes y gobernados y garantiza el beneficio de éstos, los derechos primordiales.

Las constituciones, definidas en términos abstractos y abstrusos por los tratadistas, son en realidad, una organización sistemática de limitaciones del poder público que definiendo lo que los gobernantes deben hacer, lo que pueden hacer y lo que no pueden hacer levanta una barrera a la arbitrariedad, el despotismo y a los abusos del poder y soluciona el problema vital de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Coordinación de fuerzas y resistencia o proceso de adaptación, de adecuación de lo externo a lo interno, es siempre la armonía del conjunto lo que las constituciones se proponen como fin. Desconfiadas y recelosas, limitan el poder con el poder, pero con la finalidad superior de garantizar la libertad, la igualdad y la justicia.

Hace tiempo que en México se está necesitando la adopción de medidas democráticas para aplicarlas a la solución de los graves problemas nacionales. Las vías de acceso a las decisiones fundamentales están casi atascadas para quienes no piensan, no actúan o no sienten como los encumbrados y no son pocos los mexicanos que piensan que el único camino que queda expedito para lograr que se les oiga y se aprecien sus puntos de vista, es el de la violencia. De otro lado, la falta de participación de amplios sectores en la toma de decisiones cruciales va obviamente en decremento y retardo del desarrollo del país en todos los órdenes.

Para tomar las decisiones fundamentales que conduzcan al país a salir en la encrucijada o aun evadirla a tiempo, se requiere un ambiente democrático que no existe.

Los profetas de la represión popular se alarman por que las protestas o las criticas pueden afectar la democracia que ellos dicen salvaguardar. Pero es conveniente repetirles lo dicho en otras ocasiones: la democracia se define con la democracia. Sólo poniendo en juego procedimientos democráticos pueden formularse las

decisiones políticas que es necesario tomar ya para reencauzar el desarrollo del país, corregir sus deformaciones y extenderlo más y más hacia los sectores para los que hasta ahora ha resultado extraño. Sólo la fuerza democrática de un gobierno conscientemente apoyado por las mayorías y respaldo con el interés de los sectores marginados, permitirá trabajar certera y aceleradamente en favor de éstos y absorberlos dentro del desarrollo de manera pronta y expedita.

Esas decisiones por otra parte deben provenir de la controversia leal, de un debate general amplio, pues el futuro nacional debe afrontarlo el mayor número de mexicanos. Un debate así no podría realizarse satisfactoriamente si no intervienen con libertad las diversas tendencias y puntos de vista. De otra manera quizá un grupo pueda imponer una solución, pero ésta será siempre parcial.

Uno de los ingredientes indispensables para la creación de ese clima democrático que apenas ha alcanzado desarrollo embrionario en México, es el establecimiento de un sistema electoral que permita la consulta limpia y objetiva de la voluntad popular, nos encontramos muy lejos de haber llegado a una etapa definitiva de nuestra evolución y estamos dispuestos a renovar en profundidad cuando detenga el advenimiento de una sociedad más democrática..., también demandamos que mejoren nuestros procesos electorales con la confianza de que nuestra demanda será contestada, evitando así que el juez, en este caso el pueblo, declare la rebeldía de la parte demandada, pues de lo contrario en el curso del proceso recaerían sobre ella todas las inconveniencias que la contumacia entraña.

La conexión entre el desarrollo de los pueblos y la perfección y eficacia de sus instituciones jurídico-políticas es un dato histórico indiscutible.

La historia nos enseña que el progreso de un pueblo depende fundamentalmente de las instituciones jurídicas que lo rigen. Si éstas garantizan las libertades humanas, las actividades legítimas reglamentan debidamente las formas de convivencia social naturales y en este sentido necesarias al hombre, el progreso material y espiritual de la sociedad de que se trate, es un resultado lógico. Por el contrario,

allí donde las llamadas instituciones jurídicas no se inspiran en los principios racionales que rigen la conducta social del hombre, la sociedad se agita y lucha estérilmente. Se ha dicho con razón, que un pueblo sólo puede progresar cuando cuenta con un buen gobierno, y es evidente que un gobierno se funda siempre en un auténtico orden jurídico, en un derecho justo.

No pretendemos nosotros, con optimismos de teorizantes, que basta acordar la Constitución con estabilidad del Gobierno para que comience y se afirme el reinado de la democracia. La ley no tiene el poder de hacer la democracia.

La Constitución, depurada, hará posible la intervención popular en el régimen de la nación, pues no pensamos tampoco que la Carta Fundamental sea del todo perfecta, ni siquiera estamos de acuerdo en el que se le rinda cierto culto, pues ello la convierte en un documento mítico e inoperante, alejado de la realidad.

Si la Constitución se modifica, adaptándola a las necesidades que implica la organización de un gobierno eficaz y estable, México no llegará a la democracia de los sueños entre el pueblo, todo aun a sus anhelos y su voluntad en la acción y aspiración comunes del bien, la justicia y la verdad. Ningún pueblo de la tierra ha logrado ninguno logrará nunca tal perfección. No alcanzará quizá tampoco nuestra nación, el régimen ampliamente popular que da sus frutos en los países de mayor desarrollo cívico. Pero si al menos le será dado llegar a un régimen razonablemente demócrata, en que entren y figuren todos los elementos populares aptos para interesarse e influir en los negocios de la república, en el que el adquirir la ciudadanía plena dependa de calidades que cada hombre pueda obtener por su propio y dignificante esfuerzo, en el que no haya exclusivismos odiosos sino posibilidades de desarrollo para todos y en el que el número de los satisfechos pueda crecer todos los días, merced al procedimiento automático de la riqueza multiplicada y bien distribuida, la educación difundida y la moralidad extendida y arraigada.

# *I. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA*

1.- Comencemos por determinar lo que en nuestro concepto es la democracia.

Este punto de partida nos permitirá hacer referencia más tarde a la tesis que ha hecho posible que, dentro de la complejidad de la vida moderna, la democracia haya subsistido: la representación política.

En apretada pero muy útil síntesis, pues nos permite evitar disgregaciones innecesarias hacia la consideración detallada de las diversas formas de gobierno y de las distintas clases de democracia que se conocen, Guillermo Cabanellas expone en su minucioso diccionario jurídico que la palabra democracia “procede del griego demos, pueblo, y cratos, poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada”. Aristóteles, en su política dice: monarquía es aquel Estado en el que el poder dirigido al interés común no corresponde más que a uno sólo; aristocracia, aquel en que se confía a más de uno; y democracia, aquel en el que la multitud gobierna para la utilidad pública. Estas tres formas pueden degenerar: el reino, en tiranía; la aristocracia, oligarquía; la democracia, en demagogia.

La democracia se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la organización de poder público, sino también en su ejercicio. Se denomina directa cuando todos los ciudadanos concurren a las asambleas, lo cual únicamente resulta posible ya en pequeñas colectividades.

Es llamada representativa cuando los ciudadanos, imposibilitados por su número u ocupaciones, para ejercer de modo efectivo e

inmediato el poder, designa representantes.

Teóricamente, la democracia se basa en la forma de intervención popular en el gobierno, mediante el sufragio relativamente universal y libre, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica; y se propone en el fondo, o como finalidad, impulsar el bienestar de todas las clases sociales, y como preferencia, o para restablecer la igualdad en principio, elevar el nivel de vida de las humildes o modestas.

Pero si no hemos de detenemos a examinar con detalle las formas de gobierno y las especies de democracia que las comunidades humanas integradas socialmente han concebido, sí en cambio hemos de ahondar cuanto nos sea posible en la esencia de la democracia y en el instituto de la representación política, pues es en el ámbito de la democracia representativa en el que encontramos situado el problema específico que es materia de este trabajo.

Se ha dicho con razón que la democracia no es un simple formulismo vacío, sino que en ella se encuentran implicadas una doctrina de fondo y una técnica puesta al servicio de los principios y valores de carácter ético que integran esa doctrina.

Con cuanta claridad encontramos esos dos elementos, doctrina de fondo y técnica, en el pensamiento de varios autores y políticos militantes.

Pero ninguno de los dos han de preponderar sobre el otro y vinculándolos con la naturaleza humana, fundamento del orden democrático para conocerla, para formularla, para vivirla, necesitamos trascender los rasgos meramente externos, que muy frecuentemente la traicionan. Si la reducimos a un sistema formalista o a una técnica jurídica y política, no alcanzaremos la almendra central de su esencia. Las formas se llenan con cualquier cosa. Lo que necesitamos es captar la substancia profunda de la democracia y, para hacerlo, sondear, adentramos en la naturaleza humana, en la naturaleza del hombre personal y del hombre social.

Después de reconocer que no hay un sólo pensamiento, una sola

concepción democrática, sino diversas corrientes o concepciones democráticas.

No aceptamos la concepción formalista, que reduce la democracia a una mera técnica, a un método de elaboración o formulación de reglas sociales, de normas jurídicas, consiste en que quienes van a quedar sometidos a esas normas o a esas reglas, participen en la elaboración de las mismas, pero independientemente de valores y principios éticos.

Tampoco aceptamos la comente voluntarista del liberalismo individualista, que reduce la democracia a una expresión de voluntad general, a la que identifica en cierto modo con la voluntad de las mayorías, y que pretende fundar la obligatoriedad de las normas jurídicas en esa voluntad mayoritaria, también independientemente de valores o principios éticos.

La concepción democrática a la que nosotros nos adherimos, comprende una doctrina de fondo y una técnica; no mera técnica, sino técnica para la realización de principios y valores éticos.

Todo esto es... la democracia: un fondo de valores morales, que tienen como centro o eje la libertad, y una forma, que es la participación efectiva del pueblo en el gobierno, mediante el “ius suffragii” y el “ius honoris” del derecho público romano, que nosotros llamamos derecho a votar y a ser votados, y mediante la participación de todos en la política del gobierno, ora orientándolo mediante la expresión de la opinión pública, ora censurándolo de diversas maneras.

La democracia no es ni mera técnica de las reglas sociales, como pretendería un formalismo descarnado, ni una identificación simplista de democracia y voluntad general mayoritaria, como propondría la corriente voluntarista, ésta y aquél amnésicos de los necesarios principios éticos, indisolublemente reunidos en cualquiera concepción recta del Estado y de su ciencia.

Pero el pensamiento que hemos mencionado sería incompleto e inconsistente si no precisará en qué consiste la técnica de la

democracia y cuáles son los principios doctrinarios de fondo a cuya realización aquélla debe servir.

La necesidad de escudriñar ambos aspectos surge de que, toda sociedad de hombres libres supone unos dogmas fundamentales en el núcleo central de su existencia. Toda auténtica democracia supone un acuerdo fundamental entre voluntades e inteligencias respecto a las bases de la vida en común: vela por sí misma y por sus principios, y debe ser capaz de defender y promover su propia concepción de la vida políticosocial; debe llevar dentro de sí un común credo humano, el credo de la libertad.

El principal presupuesto del Estado democrático es la libertad.

La libertad, tanto en su sentido psicológico, como en su sentido normativo; la libertad, que es esa propiedad de la voluntad, ese poder de elección que permite al hombre tomar decisiones en relación con las alternativas, con las posibilidades de acción que previamente ha discutido, por decirlo así, su razón, su inteligencia. La inteligencia presenta a la voluntad los posibles caminos para la acción: delibera, en una palabra, y la voluntad se adhiere o rechaza el dictamen que presenta la razón.

En la libertad psicológica, la elección puede recaer entre alternativas buenas o malas, no así en la libertad normativa, que presupone siempre un límite fijado por los principios éticos, por las normas religiosas, normales o jurídicas. Para ser libre en este sentido normativo, se tiene que elegir entre cosas buenas, o entre los medios adecuados para realizar finalidades valiosas. Es, pues, la libertad, tanto en su sentido psicológico como en su sentido normativo, que presupone la inteligencia y la voluntad, la base de la dignidad de la persona humana; por que la dignidad de la persona no es sino esa calidad que tiene el ser humano, precisamente en razón de su inteligencia y de su voluntad libre, que lo capacita para ajustar su conducta a los imperativos de la ley moral, la ley que expresa la jerarquía de los bienes humanos.

Por eso el hombre, la persona humana, es el sujeto natural del

orden ético. Es esta libertad a la que convierte al hombre en causa eficiente de sus actos, en dueño de sus acciones, por lo cual esos actos y sus consecuencias, para bien o para mal, para mérito o para demérito, se le atribuyen, se le imputan, y responde de ellos. En esto radica la eminente dignidad de la persona humana.

Libertad, inteligencia, voluntad, características de la naturaleza del hombre que ponen a éste en la cúspide de la creación y que constituye la base de su dignidad como persona humana. Libertad, inteligencia, voluntad, elementos constitutivos de la esencia de la persona, capaz de determinarse, de escoger caminos de superación, de estancamiento o de degradación, persona capaz de conocer y de sentir y de amar, por las vías anchurosas del conocimiento intelectual y del sentido efectivo.

Libertad, inteligencia, voluntad, características de la naturaleza del ser humano, en suma, que reconoce y recoge el principio democrático para a su vez recibir la adhesión libre pero natural de la libertad, de la inteligencia y de la voluntad de los hombres y de los pueblos.

La doctrina que sirve de fundamento a la democracia está a su vez fundada en la dignidad de la persona humana en el reconocimiento de sus prerrogativas esenciales, pero contemplada esa dignidad no sólo en relación con fines estrictamente individuales y personales sino también en cuanto a los entes que la poseen entran en relación con sus semejantes, esto es, contemplada en sus proyecciones sociales y relacionadas, por tanto, con los fines propios y específicos de la sociedad.

Por lo que ve a la técnica de la democracia, como instrumento al servicio de la realización de sus principios de fondo está ordenada a asegurar la participación orgánica del pueblo en el gobierno. Esta participación presupone el ejercicio de la libertad y de la deliberación que presenta en la opinión pública alternativas, no sólo en cuanto a la elección de los hombres que deben ejercer la autoridad política, sino la que es más importante, alternativas que presentan las diversas soluciones a los problemas sociales a los problemas nacionales.

Tal es la fórmula de la democracia: que todos los ciudadanos tengan conciencia de su responsabilidad en el bienestar de la comunidad política en la que viven y se desenvuelven; que todos se preocupen y conozcan los problemas de su nación y que todos, con ese conocimiento de causa, decidan orgánicamente lo que se debe de hacer por quienes han recibido de los mismos ciudadanos la encomienda de ejercer la autoridad política, pues se advierte fácilmente con lo que hasta aquí llevamos dicho que lo insustituible de la democracia es la identificación del poder y del pueblo.

Se debe concebir a la democracia como un régimen de autogobierno que radica en el consensus general y se realiza prácticamente mediante la elección popular y la representación; la ley, obra de todos, expresión de la razón y ordenadora suprema; la libertad, la igualdad y la justicia, como condiciones esenciales de la organización política; posibilidades iguales de autoridad para todos; alternativa de los ciudadanos en el mando y la obediencia; gobierno constitucional, facultades limitadas, derechos del hombre.

Y una doble consecuencia de todo ello: la exaltación de la persona humana y la solución del problema moral de la legitimidad del poder. Más que forma de gobierno, es condición de dignidad humana y exigencia de decoro cívico. Es un régimen político, pero más que eso, una tendencia natural, una dirección histórica de la evolución social. Más que una doctrina, es una atmósfera, un ambiente, un clima moral. Es, en suma, una idea: el ideal de gobierno para hombres libres.

La democracia viva representa en último término un constante ponerse de acuerdo de las diferentes personas que integran una comunidad, en base a unas convicciones comunes y una configuración correspondiente a la vida política común.

Significa que el pueblo determina la voluntad estatal: fija el ordenamiento fundamental del Estado, legitima el poder legislador y ejecutivo, y controla su sincronización con la voluntad popular; y les puede retirar esa legitimación cuando está descontento de ellos; el sentido de la democracia es el control del poder político para evitar su abuso y para proteger los derechos de libertad de los ciudadanos. Este

control está asegurado además por determinadas instituciones: la división de poderes, la sumisión de la administración a la ley y de la legislación a la constitución..., y la posibilidad de vigilar su actividad por medio de tribunales..., la libertad del Estado y del pueblo se corona a fin con la colaboración de sus miembros, de los ciudadanos individuales, en las tareas políticas, en las decisiones con las que se ejerce el poder estatal, o sea su participación en el gobierno; puede decirse que ésta es la característica decisiva de la democracia y que ella ofrece los órganos para hacer efectiva esta colaboración; éste es uno de los motivos más fuertes para considerarla como forma ideal de gobierno.

Todo eso es la democracia, ajustándonos a los resultados de un análisis crítico de su realidad y de la realidad de la organización política para la que ha sido concebida.

El juego se supone la creación del acuerdo democrático, se establece entre mayorías y minorías. Y es preciso decir, para redondear nuestros conceptos de la democracia, cuál es el papel que dentro de ellas desempeñan unas y otras. Esta cuestión está en relación estrecha con la relativa al alcance del sufragio. La decisión del votante no puede afectar a los principios doctrinales de la democracia.

Debe prevalecer la voluntad de la mayoría. Así lo admiten todos los tratadistas serios. Pero también la democracia no es sólo cuestión de números, la mayoría puede equivocarse y un sólo hombre tener la razón frente a todos los demás y aún cuando la voluntad de la mayoría sea la que se imponga, es imposible que haya unanimidad de criterios y de voluntades al tomar una decisión, por lo tanto los intereses de los disidentes también han de estar protegidos, pues sólo así puede darse el gobierno democrático en beneficio del pueblo que también está integrado por, la minoría.

Democracia no es simplemente la suma de voluntades humanas incalificadas la que hace el derecho ni la que obliga el derecho. Si todo un pueblo contra un hombre afirma un principio, una voluntad, injustos; el hombre aislado, aquella persona débil, solitaria, impotente en el orden material o temporal tiene razón, tiene derecho, tiene

justicia contra la masa, contra el número, contra el poder material y la gravitación de la naturaleza que pretende ahogar el espíritu.

El alma de la democracia radica pues, no en fórmulas cuantitativas, sino en la supremacía de la ley moral sobre la ley positiva, sobre el poder político, sobre el estado, sobre todas las formas del poder humano, que es frecuente también el poder inhumano.

En la organización democrática del gobierno y de la vida se da una respetuosa convivencia entre los individuos, entre las mayorías y las minorías políticas. Y sí bien a la mayoría queda la responsabilidad de la dirección gubernamental, también le queda la de respetar a las minorías, las que nunca estarán sujetas a una tiránica voluntad mayoritaria.

Para lograr ese respeto y no tener que someterse a cualquier decisión de la mayoría con sobrada razón si fuera injusta, las minorías se organizan políticamente y surge entonces un elemento indispensable en el sistema democrático: la oposición.

En una democracia, la oposición no es simplemente una fuerza negativa, un peso muerto frente a la acción gubernamental. Todo lo contrario: la oposición en las democracias es una fuerza que impide a los gobiernos la estrechez de miras a que los lleva fatalmente la dependencia de un sólo partido.

Cuando un gobierno en sus programas toma en cuenta las exigencias de la oposición para determinar su línea de acción, se abren las aspiraciones del país, recoge al máximo los elementos de unidad y ensancha los fundamentos de su subsistencia.

El derecho de discrepar, el derecho de disentir, garantizado plenamente y ejercido precisamente a través de la oposición, es indispensable para la construcción de una comunidad de hombres libres. Donde no hay derecho de discrepar garantizado, donde no hay oposición, no puede haber una comunidad de hombres libres, un estado verdaderamente democrático.

Una mayoría que se somete a los frenos y limitaciones constitucionales y que siempre se adapta fácilmente a los cambios expresos de la opinión y el sentir populares, es el único soberano verdaderamente de un pueblo libre. Quien lo repudie se entrega, fatalmente, a la anarquía o el despotismo, la unanimidad es imposible. Dentro del orden democrático todos tendrán presente este sagrado principio de que en todos los casos ha de prevalecer la voluntad de la mayoría, pero que esa voluntad, para ser legítima, debe ser razonable; que la mayoría goza de igualdad de derechos que una misma ley debe proteger, y que violarlos sería opresión.

Las minorías son nada menos que el motor del vehículo de la democracia, el alma del funcionamiento democrático, y para que nos percatemos de la necesidad de que sean conscientes en todo momento de que, aún contando con el apoyo de la mayoría del pueblo, no son el pueblo mismo considerado en su totalidad, sino sólo una parte de él.

El último punto por tratar no se refiere al pueblo, sino a ¿cómo los llamaré, a los inspirados servidores o profetas del pueblo? Lo que quiero es que para definir una sociedad democrática no basta con su estructura legal. Hay otro elemento que juega un papel básico a saber: el fermento o energía que hace bullir el movimiento político y que no es inscribible en ninguna constitución ni incorporable en ninguna institución porque es de una naturaleza a la vez personal y contingente, y sus raíces están en la libre iniciativa. Algo parecido se da en todos los regímenes políticos.

Los reyes de las edades pretéritas se rodeaban de grandes funcionarios, grandes mayordomos, de consejeros o ministros favoritos, competían entre sí sañudamente; cada uno de ellos creía que sus propias opiniones impresas reflejaban la verdad en secreta voluntad del rey.

Corrían siempre un riesgo: el de que, si se equivocaban caerían en desgracia del rey, quien, en ocasiones, los enviaba al destierro o los hacía ejecutar. La misma historia se repite en los estados totalitarios con luchas entre los altos funcionarios y los grupos de ambiciosos políticos en el seno del partido. El pueblo en las sociedades

democráticas desempeña el papel del rey, y los inspirados servidores del pueblo, el de los grandes consejeros. Por lo regular, son profetas que abogan por alguna emancipación: nacional, política y social.

En el funcionamiento normal de una sociedad democrática, la animación política procede así de unos hombres que, sintiéndose a sí mismos llamados a una vocación de dirigentes, siguen los caminos usuales de la actividad política: se proponen llegar a ser jefes de los partidos políticos y a empuñar las riendas del poder mediante la maquinaria legal de las elecciones. La circunstancia más afortunada para el cuerpo político es aquella en que los prohombres del estado son al mismo tiempo verdaderos profetas del pueblo. La cuestión es esta: el pueblo, ¿Tiene que ser despertado o tiene que ser habituado? ¿Hay que despertarle como a hombres o hay que fustigarle y forzarlo como al ganado? Las minorías de profetas dicen: nosotros el pueblo, cuando en realidad son ellas solas y no el pueblo quien habla. Solamente la decisión final del pueblo puede probar si aquella figura de decisión era o no acertada. Pero, cada vez que una parte habla en nombre de la totalidad, es decir, lo que la parte quiere que ésta sea.

De tal suerte, el proceso entero acabará por corromperse y en vez de despertar al pueblo a la libertad, como creían o pretendían estar haciendo, los que constituyen esa profética minoría de choque dominarán al pueblo y lo harán más esclavo de lo que antes había sido.

2.- Al inicio del partido anterior, anunciamos que trataríamos de exponer la tesis que ha permitido que la democracia haya subsistido en las condiciones en que viven las comunidades políticas contemporáneas.

Con lenguaje claro y directo Tena Ramírez, constitucionalista destacado, expresa el porqué del surgimiento de la representación política. “La democracia -dice- es... el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficios del gobierno, no es posible que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno”.

De aquí que el pueblo designe representantes suyos a los que han

de gobernarlo. La participación por igual en la designación de los representantes y no del gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a la democracia moderna. Por esto podemos atribuirle con justificada razón, el calificativo de representativa.

En la práctica, la idea de la designación de los gobernantes se ha desarrollado bajo la forma de elección. Hoy la designación por elección es considerada como la única natural y legítima. La elección ha entrado en las costumbres; los demás tienen un carácter subsidiario en la época actual en relación con él. Pero no se ha de olvidar que no siempre fue así. Hoy existe una tendencia a definir la democracia por la elección, por lo menos en los países llamados occidentales. Un país es considerado democrático cuando sus gobernantes son elegidos por elecciones lo más libres y sinceras posibles.

Lo anterior lleva a concluir que la definición más sencilla y más realista de la democracia (debemos entender la democracia representativa) es la siguiente: régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de las elecciones sinceras y libres.

Sobre este mecanismo de selección, los juristas han desarrollado, siguiendo a los filósofos del siglo XVIII, una teoría de la representación, dando el elector al elegido un mandato, para hablar y actuar en su nombre; de esta manera, el parlamento mandatario de esta nación, expresa la soberanía nacional.

En su acepción política, que es también su acepción corriente y vulgar, el término régimen representativo designa de una manera, ya hoy de tradición, un sistema constitucional en el cual el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, en oposición sea al régimen de despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, sea al régimen de gobierno directo, en el que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos.

El régimen representativo implica una participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma de sufragio, o sea por medio del derecho de voto

conferido a los gobernados electores.

De modo que es un hecho incontrovertido que la representación política se sirve hoy de la elección para tener aplicación práctica. Representación y elección son, como veremos más adelante al tratar del sufragio como uno de los presupuestos de la representación política, términos que se suponen uno al otro en tanto que el segundo es el vehículo sobre el cual la representación política llega a su objetivo: la designación de quienes, como representantes del pueblo, ejercen el gobierno de la comunidad política.

Pero tratemos de penetrar más hondo y escudriñemos en la esencia de la representación política, adoptando la actitud de quienes están acostumbrados a no quedar satisfechos con el examen de la apariencia de las realidades, sino examinarlas refiriéndolas a sus causas últimas. Ello nos permitirá ver que la representación política no es tan sólo un hecho que se da en varias naciones del mundo contemporáneo, sino que tal hecho tiene una explicación profunda.

Toda la teoría del poder en la sociedad democrática se apoya sobre la noción de representación o vicariato, en virtud del cual el derecho del pueblo a regirse por sí mismo es ejercicio por unos funcionarios elegidos por él, los representantes del pueblo son enviados, comisionados por el pueblo para que ejerzan la autoridad, pues han sido hechos por el pueblo partícipes, en cierta medida, en la misma autoridad del pueblo, o, en otras palabras, porque han sido hechos por el pueblo sus imágenes y han sido por él nombrados representantes.

En la democracia representativa el poder civil lleva la impronta de la majestad; porque representa al pueblo, a toda la multitud y su común voluntad de vivir juntos.

Y por lo mismo, puesto que representa al pueblo, el poder civil tiene su autoridad recibida, a través del pueblo, de la Causa Primera de la naturaleza toda y de la sociedad humana.

Así pues, en un régimen democrático, la verdad fundamental, reconocida por la filosofía democrática, de que la autoridad de los gobernantes se deriva del derecho a gobernarse a sí mismo, inherente

en el pueblo y permanente en él, encuentra en su expresión particular y especialmente apropiada en la ley típicamente estructurada del cuerpo político.

La autoridad, pues, proviniendo del pueblo, se eleva desde la base a la cima por unos hombres en los que se coloca, periódicamente y con ciertos límites, mediante la designación del pueblo: y este hecho es una señal de la continua posesión por el pueblo de aquel derecho a autogobernarse; el ejercicio del cual es lo que da título a los hombres en cuestión para tener el mando -el mando político- de función gubernativa de los hombres escogidos por el pueblo sea desempeñada con derecho y, por consiguiente, de que se pueda exigir en justicia la obediencia a ellos dentro de los límites de sus poderes.

Refiriéndonos al modus operandi de la representación política, una vez logrado su objetivo fundamental que es, como hemos dicho la designación de los gobernantes de la comunidad política, no titubea en establecer como principio incommovible el de la actividad de estos últimos, como toda actividad humana, está sujeta a los imperativos de ética. Los representantes del pueblo poseen la autoridad en una forma vicarial, por su calidad de vicarios, delegados o imágenes del pueblo y diputados por él. Pero son una imagen viviente y activa, dotada de razón, voluntad libre y responsabilidad.

Y no puede ejercer la autoridad delegada de que están poseídos, sino como personas humanas y agentes libres, cuyas conciencias personales se hallan comprometidas en el logro de su misión.

Así, la autoridad que ellos ejercen y que es la mismísima autoridad del pueblo, de la que participan hasta cierto punto dentro de unos límites dados es una autoridad vicarial, delegada, pero genuina autoridad, tenida, como toda autoridad del pueblo, en virtud de la Fuente Primaria de cualquier autoridad: han de tomar sus decisiones conforme a los dictados de sus conciencias, según las leyes de esa rama específica de la Filosofía Moral que es la Ética Política.

En el mismo sentido se entiende que en la elección para la representación del pueblo, el ciudadano concede su voto a un hombre

de su confianza, para que éste participe en la dirección de los asuntos estatales en nombre de todo el pueblo y para bien de él, según los dictados de su razón y la ley de su conciencia.

El fenómeno de la representación política nos lleva a concluir de nueva cuenta que la nota que conviene a la democracia actual es la de ser representativa: a diferencia de los anteriores parlamentos corporativos, formados por representantes de grupos o clases de la población (la nobleza, el clero, la burguesía) o también los municipios, las ciudades, las regiones, etc., el diputado de la democracia moderna es fundamentalmente el representante de todo el pueblo; ha sido elegido, no para cuidarse de intereses individuales, sino del bien público; no es, por tanto, un representante de intereses, sino un representante del pueblo en su sentido estricto. Lo anterior debe entenderse en términos muy generales, pues no hay que perder de vista que en algunas naciones la representación política mantiene aún hoy un sentido marcadamente corporativo.

Por lo que toca a los orígenes de la representación política, encontramos que el gobierno representativo ha tenido su origen en Inglaterra, país en donde se ha desenvuelto con mayor amplitud el instituto de la representación política. Sería interesante examinar al detalle la gestación de la democracia representativa, pero queda fuera del objeto de nuestro estudio hacer historia de las ideas políticas y nuestras referencias a ésta debe por tanto ser meramente incidentales.

Para ubicar históricamente el momento en que comenzó el auge de la democracia contemporánea, diremos que constituye un fenómeno histórico, al que no se presta la debida atención el de que la democracia parlamentaria debe en gran parte su realización a las fuerzas de la economía capitalista. Si en un principio el comerciante fue un fenómeno aislado, sucesivamente irá apareciendo al lado de los poderes feudales todo un estrato social de burgueses con un poder basado exclusivamente en lo económico.

La nivelación de la cultura externa afecta a amplios estratos. A la misma se agrega la nivelación intelectual, posibilitada por la técnica de la difusión de noticias, en especial mediante la prensa, con la cual

nació una nueva publicidad del acontecer cultural y social. Si en un principio los estrados socialmente privilegiados se adueñaron de la política, pronto verían también el nuevo estrato de la intelectualidad, la política como un campo de actuación profesional.

Relativamente tarde pudo el trabajador, con la conquista del derecho de voto, tener acceso a la política y a ganar influencia sobre la configuración social a la vez que seguía en una posición subordinada económica y socialmente. En las ideas y el movimiento de 1789 se abre paso, partiendo de Francia, el nuevo orden político, que arraigará sucesivamente en los Estados de todos los países civilizados.

En la gestación de la democracia moderna las fuerzas económicas fueron, pues, de la mano de las ideológicas. De ninguna manera significa lo anterior que la democracia representativa tenga por fuerza que permanecer vinculada con un sistema económico determinado, pues el hecho de ser no una serie de slogans ni un ideal sublime, sino un modo colectivo de vida real, humano, en marcha, en prueba constante y en constante reajuste, la hace sumamente dúctil, pudiendo adaptarse a todos aquellos sistemas económicos que no nieguen la libertad de los individuos, pues, como ha quedado dicho y precisado es el principio de la libertad uno de los que integran la doctrina democrática.

Hay esta diferencia entre el régimen representativo y gobierno representativo: en el primer caso, sólo se produce un movimiento de ideas en virtud de la cual los gobernantes, cuales quiera que sean, se consideran y son considerados como representantes del Estado y la nación, mientras que en el segundo caso la idea de la representación engendra una organización electoral que permite a la nación, con un propósito de garantía y de control, dar una investidura a los representantes.

El sistema que provee la forma de gobierno representativo exige, en efecto, la existencia de una cuidadosa reglamentación que garantice el conocimiento de las posibilidades elegibles por el pueblo y la consulta sincera y limpia de la voluntad general del mismo.

Un régimen de representación política tiene elementos imprescindibles; en primer lugar, la declaración que el titular del poder público hace de su voluntad para los fines de la integración y el ejercicio de la autoridad, es decir, el sufragio. El dato esencial del régimen representativo es éste: el sufragio efectivo, libremente emitido, honradamente computado, respetado en sus resultados, garantizado.

Es mucho lo que podríamos extendernos en este punto del sufragio. Tanto que si lo consideramos en cuanto al tratamiento técnico que se le da al clasificarlo en honradamente restringido, familiar y profesional, como desde el punto de vista de su profunda significación. Preferimos continuar con la tónica que hemos venido siguiendo en este capítulo y sólo nos ocuparemos del sufragio en dos de sus aspectos: su concepto esencial y su alcance.

El sufragio es la operación de la voluntad por la que se manifiesta la opinión del ciudadano en torno a los problemas comunes - democracia directa- o a propósito de la designación de representantes populares -democracia representativa-. El pueblo se vale del sufragio para manifestar su aceptación o su repudio a una proposición dada.

Es, en el sistema representativo, el medio por el cual el elector deposita su confianza en quienes, han de representarlo en el gobierno y del que se vale para hacer pesar su opinión al respecto.

Pero si bien el sufragio no es una situación privativa del sistema democrático representativo; su organización y eficacia donde tal sistema funcione es de primerísima importancia, no sólo, por la generalizada adopción del mismo, sino porque al adoptar las decisiones populares descargan a través del sufragio la responsabilidad de gobierno directo originalmente a cargo de la ciudadanía, en quienes son designados por ella, en sus representantes.

La delegación del poder por el pueblo a sus representantes sólo puede ser verídica, sólo puede fructificar satisfactoriamente en buenos gobiernos, cuando para efectuarse descansa en una organización seria del sufragio, derecho, deber y función de los ciudadanos.

3.- A menudo se piensa que el sufragio es una panacea y que a través de él puede resolverse sobre cualquier materia. No hay tal. Nos adherimos a la corriente que sostiene que se entiende la validez y eficacia del voto como medio práctico para resolver cuestiones prácticas, mas no en cuestiones de principios. Esto es oposición a la concepción democrática de Rousseau, para quien la ley es expresión de la voluntad general que en fin de cuentas se reduce a la voluntad de la mayoría. Es que, para este pensador, como lo hace notar Maritain, el sentido democrático se origina del deseo, de sólo obedecer a uno mismo; siendo que en realidad el sentido democrático se origina del deseo de obedecer a sólo lo que es justo y por serlo.

Si se aceptara la tesis contraria, los resultados serían funestos para democracia representativa: ésta se podría devorar a sí misma. Algunos ejemplos puestos por autores de la corriente a que nos adherimos, no deja lugar a dudas acerca de lo bien fundamentado de la tesis que ella sostiene.

¿No perdería el pueblo su derecho de autodeterminación si renunciare a él y se sujetara por la vía del sufragio, al absolutismo más férreo que queda concebirse? Obviamente no. El pueblo al invertir la autoridad a los gobernantes no pierde en modo alguno la posesión de su básico derecho a autogobernarse. Un bien material que yo posea, no puedo darlo a otro sin perder, por el mismo hecho mi posesión de ese bien.

El concebir de esa forma las cosas es lo que ha introducido la confusión en las teorías clásicas del poder político, especialmente como hemos visto, en la engañosa teoría de la Soberanía. Pero cuando se trata de una cualidad moral, espiritual, como lo que es tal derecho, puedo yo invertir a otro hombre con el derecho mío sin perder por mi parte su posesión, siempre que ese hombre reciba mi derecho a título de ser él mi vicario, mi representante. Porque entonces él viene a ser una imagen de mí mismo y en calidad de tal es como participa de ese derecho que es, en esencia, mío.

El pueblo está en permanente e inseparable posesión de su derecho a autogobernarse. Y los gobernantes, puesto que han sido

hechos vicarios del pueblo o una imagen de él, están investidos “per participationem” -en toda la extensión de sus poderes- del mismo derecho y la misma autoridad para gobernar que en el pueblo existen “per essentiam”, como dados a él por el Autor de la naturaleza y basados en la Autoridad trascendente e increada.

Ni por voluntad de los gobernantes, ni por voluntad mayoritaria de los gobernados, puede imponerse la discriminación racial, o privar a los padres del derecho de determinar el tipo de educación que debe darse a sus hijos en escuelas públicas o privadas. Pues estas medidas son contrarias a los principios del derecho natural, y por lo mismo no pueden justificarse. La primera finalidad de la educación es guiar el desenvolvimiento dinámico por el hombre se forma a sí mismo.

El hombre es una persona que se gobierna por sí misma por su inteligencia y su voluntad. El hombre no existe simplemente como ser físico. Posee en sí una existencia más rica y más noble, la sobre existencia espiritual propia del conocimiento y del amor, pero sin llegar a exageraciones platónicas.

El principio de la autoridad juega un papel muy importante dentro de la labor educativa.

Pero no se podrá hacer valer una autoridad en forma efectiva y duradera a menos que se logre una motivación adecuada.

Y una motivación adecuada no la lograremos, ciertamente, a través del autoritarismo o del paternalismo, sino a través de un criterio orientado a procurar proporcionar oportunidades de desarrollo a la persona o grupo que se desee motivar, para que ellos mismos aprovechando esas oportunidades, logren su propia superación.

El autoritarismo consiste en presionar a las personas a cumplir con sus obligaciones por medio de estímulos negativos. En general estriba en exigir sumisión absoluta; en ejercer dictatorialmente la autoridad.

El paternalismo, en cambio, procura elevar la moral de las personas tratándolas paternalmente, es decir, decidiendo por ellas lo

que más les conviene y esperando que por agradecimiento cumplirán con sus obligaciones.

La característica principal del paternalismo es la actitud, que consiste fundamentalmente en otorgar el satisfactor como un acto de generosidad, en vez de proporcionar únicamente los medios u oportunidades para ser alcanzado. El superior da las cosas porque “es muy bueno”, no porque el inferior se las haya ganado.

Como se podrá apreciar, no es posible que ni el autoritarismo, ni el paternalismo logren hacer valer una autoridad efectiva y permanente puesto que lesionan la dignidad humana; ya que no atienden las necesidades fundamentales del individuo.

Mientras más oportunidades se den al individuo para satisfacer sus necesidades materiales y psicológicas más oportunidades se le estarán dando también para superarse, para realizarse, para desarrollarse como persona humana. En consecuencia, se dará la mejor motivación al individuo para desempeñarse positivamente, pues dicha motivación procederá de su propio interés.

Como es natural, no es posible proporcionar todas las oportunidades que se desearían, pues cada individuo es diferente a los demás y, en consecuencia, las necesidades varían de importancia. Por lo tanto, lo que se debe hacer es procurar dar oportunidades para satisfacer las necesidades más generales y, principalmente, las más importantes, entre las que se encuentran las de participación y las de seguridad económica.

Haciendo a un lado las necesidades materiales, es decir, las de seguridad económica, de las que son bien conocidos los medios y posibilidades para su satisfacción, concentrémonos en las demás necesidades, en las de tipo psicológico; la satisfacción de estas necesidades es muy difícil y delicada, además de frecuentemente confusa, por lo cual solamente señalaremos para su consecución al medio general, del cual deberán derivarse los medios particulares. Dicho medio general es la práctica de la solidaridad.

Ahora, la práctica de la solidaridad no es fácil, pues es necesario

frenar los impulsos egoístas y vivir desde el sitio que ocupan los otros para saber y sentir lo que ellos saben y sienten, lo cual implica sacrificio, y aunque redundaría en beneficio, y no sólo de los demás, sino también del perfeccionamiento individual, los hombres generalmente no lo comprenden y, por eso, atienden a los principios de la justicia, del derecho que a los de la solidaridad por lo que, a menos que se sientan en deuda, difícilmente harán algo por el bien de los demás.

Así podemos darnos perfecta cuenta de la necesaria labor educativa de fondo orientada principalmente a fomentar la comprensión y la solidaridad humanas, proporcionando un conocimiento verdadero de la naturaleza del hombre, enseñando a respetar su dignidad y sus derechos humanos, estimulando a ser caritativos con él y, en resumen, alentando a practicar el amor hacia él, además, debemos recordar que: dar implica hacer de la otra persona un dador.

Ahora, la práctica de la solidaridad debe empezarse dentro de la familia misma a la cual debemos considerar como la unidad moral fundamental, pues en su seno se efectúa el aprendizaje tanto de la solidaridad como de la responsabilidad. Pero no se debe olvidar que los componentes de una familia, por sólidos que sean los vínculos que los unen mutuamente, son individuos dotados de autonomía. Lo ideal sería que la autoridad y, consecuentemente, la responsabilidad familiar, fuesen ejercidas en forma colegiada por los dos esposos. Sería deseable y conforme al auténtico espíritu democrático que los propios hijos fuesen progresivamente asociados al ejercicio de esta autoridad y de sus responsabilidades a medida que van madurando.

La familia debe ser una sociedad abierta. Los hijos son, por cierto, miembros de la familia, pero no por eso son su propiedad. Se debe educar hacia la independencia.

La familia tiene respecto del hijo más deberes que derechos. No podría decidir por sí sola la educación que debe dársele. El estado no se aparta de su función cuando exige que todos los niños reciban un cierto mínimo de educación cívica y de instrucción escolar, ni cuando

ejerce un control sobre los establecimientos y los programas escolares, ni cuando el mismo funda escuelas.

En lo que toca al maestro, debe renunciar, al igual que todo aquel que quiera hacer valer su autoridad en forma efectiva y consistente, al autoritarismo y al paternalismo. La primera cualidad de que debe hallarse revestido un hombre para ser reconocido como autoridad es el prestigio, la cual se funda en una superioridad real. No solamente permite, sino que requiere constantes escrutinios y críticas.

El autoritarismo, al igual que el paternalismo, niega la capacidad del hombre para saber lo que es bueno y lo que es malo quien da la norma es siempre una autoridad que trasciende al individuo.

Sin embargo, una de las características de la naturaleza humana es el que el hombre encuentra su felicidad únicamente en relación y solidaridad con sus semejantes.

En principio, la obediencia a las autoridades legítimas constituye una obligación moral. Tal es, en efecto, la condición para la vida en sociedad. Pero en la práctica, el principio de la obediencia deja mucho que desear, con gran daño de los individuos y la sociedad.

Por su lado, los indiscutibles abusos cometidos por los que detentan la autoridad no son ajenos a que la mayoría de nuestros contemporáneos considera la obediencia como una obligación puramente negativa. Se comprende así fácilmente que los hombres se hayan insurreccionado.

Pero, puesto que la obediencia constituye una virtud moral indiscutible para la vida en sociedad, debe ser reintegrada en la conciencia de los hombres. Los graves abusos que han podido engendrar el autoritarismo y el paternalismo, no deben servir de pretexto para rechazar toda autoridad y negar toda obediencia. Mas el restablecimiento que debe operarse no concierne sólo a los que están obligados a obedecer, sino también, y quizás con mayor fuerza, a los que ejercen la autoridad.

Nunca se debe exigir a los hombres la obediencia ciega y mucho

menos la obediencia incondicional.

La obediencia forzada se podrá justificar cuando se trate de individuos que se nieguen deliberadamente a someterse a las leyes y a las convenciones necesarias de la vida social. Pero fuera de ello, sólo debería estimularse la obediencia para favorecer al bien común.

El hombre no es sólo un animal de naturaleza, como el oso o la alondra. Es también un animal de cultura, es un animal histórico: de ahí la importancia de la educación. Y como el fin de la educación es ayudar y conducir al hombre hacia su perfeccionamiento humano, la educación no puede escapar a los problemas y a las dificultades de la filosofía, porque por su propia naturaleza supone una filosofía del hombre, y ya desde el primer momento se ve obligada a responder a la cuestión: “¿qué es el hombre?” que la esfinge de la filosofía plantea.

El hombre, ser extremadamente complejo, ha podido ser estudiado, sucesiva o simultáneamente por biólogos y sociólogos, psicoanalistas e historiadores, unos y otros han aportado, en sus respectivos dominios, algo precioso y auténtico para la ciencia total del hombre. Mas ni aisladas ni conjuntamente pudieron ni podrán descifrar el enigma o misterio total de la realidad humana.

Según los deterministas, la libertad del hombre es una ilusión óptica. El hombre nace sin haberlo querido, y del mismo modo morirá, sin que nadie le pida su opinión. Y en cuanto a los meses o años que transcurren entre esos dos acontecimientos capitales, el nacimiento y la muerte, no son libres más que en apariencia. El hombre puede parecerse dueño de su propio destino, porque no conocemos todas las causas que actúan sobre él. Las condiciones climáticas de su país, su herencia familiar o racial, la civilización, la situación económica de los suyos, el modo de producción o de trabajo que le será impuesto, fijarán tan rigurosamente su devenir como las condiciones del suelo, del agua y de la luz determinarán el crecimiento de la planta. Si el hijo de un obrero, nacido en la miseria, abrumado por todas las maldiciones que soporta el proletariado, llega a ser un gran hombre de ciencia o eminente estadista, se debe, según el círculo con que ellas lo encerraban. No por eso logra su libertad, sino que se convierte

simplemente en la puesta de otras causas igualmente mecánicas.

Pero tenemos que hay otros que sí creen en la libertad, por ejemplo vemos que frente al círculo del determinismo, el existencialismo de Sartre proclama muy alto la libertad del hombre. Según él, la libertad no es solamente la principal característica del hombre, sino que se identifica con su ser mismo.

Así pues, podemos comprender que es sumamente difícil, sino imposible, sostener en forma absoluta cualquier idea. La polémica entre la Ética Absoluta y la Ética Relativa ha sido considerable e innecesariamente confusa debido al empleo indiscriminado de los términos “absoluto” y “relativo”. Haremos un intento de diferenciar las distintas connotaciones de estos términos y de examinar sus distintos significados.

El primer sentido en que se usa el término “absoluto” respecto de la ética consiste en sostener que las proposiciones éticas son inobjetables y eternamente verdaderas y que por lo tanto, no admiten ni requieren revisión.

Ésta se encuentra en los sistemas autoritarios y se desprende lógicamente de la premisa de que el criterio de validez es el poder indiscutiblemente superior y omnisapiente de la autoridad. La esencia de esta superioridad es el concepto de que la autoridad no puede equivocarse y que sus mandatos y prohibiciones son eternamente verdaderos.

Podemos ser muy breves al refutar la idea de que las normas éticas, para ser válidas, deben ser “absolutas”. Este concepto que está basado en la premisa teísta de la existencia de un poder “absoluto”=perfecto en comparación con el cual el hombre es necesariamente “relativo”=imperfecto, ha sido sobresalido en todos los demás campos del pensamiento científico, donde generalmente se reconoce que no existe verdad absoluta, pero que, a pesar de ello, existen leyes y principios objetivamente válidos. Un juicio científico o un juicio racionalmente válido significa que el poder de la razón es aplicado a todos los datos disponibles de la observación sin suprimir o

falsificar ninguno de éstos en consideración al resultado deseado. La historia de la ciencia es una historia de juicios inadecuados e incompletos, y todo nuevo conocimiento hace posible el que se reconozca que las proposiciones precedentes eran inadecuadas y ofrece un punto de apoyo para crear un enunciado más adecuado. La historia del pensamiento es la libertad de un constante y mayor acercamiento a la verdad. El conocimiento científico no es absoluto, sino “óptimo” contiene la verdad óptima obtenible en un periodo histórico dado. Varias culturas han destacado distintos aspectos de la verdad y cuanto más llegue la humanidad a unirse culturalmente tanto más se integrarán estos distintos aspectos en una totalidad significativa.

Existe otro sentido en el cual las normas éticas no son absolutas: no solamente están sujetas a revisión como todos los demás juicios científicos, sino que existen ciertas situaciones que son por naturaleza insolubles y no permiten ninguna elección que pueda ser considerada como “la” correcta. Spencer ofrece un ejemplo de tal conflicto en su estudio de la oposición entre la Ética Relativa y la Ética Absoluta.

Habla de un agricultor arrendatario que desea votar en una elección general. Sabe que su amo es conservador y que se expone a ser desalojado si vota de acuerdo con su propia convicción que es liberal.

Spencer cree que el conflicto está entre perjudicar al Estado o perjudicar a su familia y llega a la conclusión de que tanto aquí como “en otros casos innumerables nadie puede decir cuál de las dos posibilidades resulte el menor daño que probablemente pueda producirse”. La alternativa, en este caso, no parece estar correctamente enunciada por Spencer. Existiría un conflicto ético aun en caso de no hallarse comprometida la familia, sino únicamente la propia felicidad y seguridad. Por otra parte, no solamente está en juego el interés del Estado, sino también su propia integridad. Con lo que realmente se enfrenta el agricultor es con la elección entre su bienestar físico y, por consiguiente, también mental (bajo algunos aspectos), por un lado, y su integridad, por el otro. Cualquier cosa que

hiciera sería correcta y errónea al mismo tiempo No puede hacer una elección que sea válida porque el problema que encara es por naturaleza insoluble. Tales situaciones de conflictos éticos insolubles surgen necesariamente en conexión con las dicotomías existenciales.

En este caso, sin embargo, no se trata de una dicotomía existencial inherente a la situación humana, sino de una dicotomía histórica que puede ser eliminada.

El arrendatario se enfrenta con semejante conflicto porque sólo el orden social lo coloca en una situación en la cual es imposible lograr una solución satisfactoria. En caso de cambiar el ordenamiento social desaparecería el conflicto ético. Empero mientras subsistan estas condiciones cualquier decisión que tome será correcta y errónea a la vez, aunque la decisión que estuviera en favor de su integridad podría considerarse moralmente superior a la que estuviera en favor de su vida. Y, refiriéndose al marxismo, tenemos que para él “no existen verdades eternas e inmutables”. Sólo existe el “devenir”.

Todo el Manifiesto Comunista (1848) nos presenta la evolución del capitalismo hasta su desemboque inevitable en el comunismo. El objetivo que Marx se supone analizar en su obra maestra “El Capital” es la evolución de la sociedad, ya que ésta, como dice él mismo en el prólogo a la primera edición alemana, “no es algo pétreo e inmovible, sino un organismo sujeto a un proceso constante de transformación”.

Engels expresó perfectamente a la visión relativista que del mundo ofrece el marxismo en este párrafo de su obra “L. Feuerbach y el fin de la economía clásica”.

La filosofía dialéctica disuelve todas las nociones de verdad absoluta y definitiva, así como la noción de condiciones humanas que corresponderían a esta verdad absoluta. No hay nada de definitivo, nada de absoluto ni desagrado para la filosofía dialéctica; esta muestra de caducidad de todas las cosas y en todas cosas nada existe para ella sino el proceso ininterrumpido del devenir y de lo transitorio.

De acuerdo a lo anterior podríamos concluir que el relativismo es

el camino adecuado para el estudio del hombre, de las ideas y, en general de todo, pero ¿se puede evadir totalmente el absolutismo? Ya sea que se conteste en forma positiva o negativa a la pregunta anterior, se caerá forzosamente en un absolutismo. Tenemos, por ejemplo, que el marxismo al igual que todas las ideologías, cae en el absolutismo en varias ocasiones, entre las que podemos señalar las mismas que expusimos al considerarlo relativista, y podríamos añadir aquella en la que señala determinadamente que “fuera de la naturaleza y de los hombres no existe nada”.

La esencia de la educación no consiste en adaptar un futuro ciudadano a las condiciones e interacciones de la vida social, sino, y esto es lo primero, en hacer un hombre. La educación para la comunidad implica y requiere antes que nada la educación para la persona, y en cambio, ésta es prácticamente imposible sin aquella porque no es posible formar a un hombre sino en el seno de una vida de comunidad.

Haber dado a la educación un sentido más profundo de la experiencia, haberla acercado a la vida concreta, y haberla penetrado desde el principio de las preocupaciones sociales, todo esto constituye un progreso del que la educación moderna se gloria con justicia. No obstante, si ha de conseguir plenamente su objetivo, esta necesaria reforma debe comprender asimismo que para formar un hombre civilizado, lo que importa más que todas las cosas en el centro interior, la fuente perenne de la conciencia personal.

La escuela no está hecha para la escuela, sino para la vida. Debe preparar hombres para la sociedad de mañana: abandonar bruscamente a los jóvenes alumnos frente a la vida es una irrisión cruel; es arrojarlos desarmados en plena batalla.

Dar a cada uno la formación necesaria para llevar una vida útil y satisfactoria en un medio complejo y en constante evolución se ha convertido en una necesidad cada día más imperiosa. La orientación vocacional es, por consiguiente, un problema de justicia (distributiva) con cada individuo.

Quienes primero sufren las consecuencias de la psicología del desubicado son quienes le rodean, la familia. Es muy explicable que quien no está satisfecho consigo mismo, por el trabajo u ocupación que tiene, manifieste su desagrado interior en el trato con la esposa y los hijos. No es posible imaginar lo que influye la desadaptación en los conflictos familiares y en la educación de los hijos.

Porque encontrándose insatisfecho siembra insatisfacción a su alrededor. Los mayores conflictos de la vida del trabajo y de la convivencia social, de la misma manera que los mayores vicios, han sido alimentados por personas que no se encontraban profesionalmente en su lugar.

Se cuentan más de 200 definiciones distintas de educación. Éstas dependerán del concepto que se tenga del hombre. Varía según las concepciones antropológicas y filosóficas. Pero todas coinciden en que el ideal de la educación es el perfeccionamiento del hombre: vida humana. La educación sirve para que el hombre alcance su destino... es... un desenvolvimiento, evolución o desarrollo de facultades... Se puede considerar la educación como un proceso que consiste en las continuadas experiencias que el alumno adquiere al desarrollar sus potencialidades innatas.

No hace falta discutir si una definición atiende o no a todo y sólo lo esencial del definido. Basta destacar que siempre se consideró como algo esencial de la educación el perfeccionamiento, el desarrollo de dentro para fuera, la preparación del hombre para la vida. Es secundario si antaño el hombre podía llegar a cierta plenitud sin saber leer o ignorando la necesidad de conocer y aprovechar sus potencialidades.

Desarrollar, perfeccionar, preparar para la vida, se refiere a una vida concreta, a la de hoy, a la de mañana. La educación debe equipar al viajero para esta vida concreta. Y debe estar orientada principalmente a fomentar la comprensión y la solidaridad humana, proporcionando un conocimiento verdadero de la naturaleza del hombre, enseñando a respetar su dignidad y sus derechos humanos, estimulando a ser caritativos con él, y, en resumen, alentando el

servicio y participación en la sociedad.

Es necesario atender a los problemas de tipo filosóficos y moral, lo cual no concuerda con lo podríamos denominar como “Sociología Ortodoxa” tenemos por ejemplo, que Durkheim señala “que el sociólogo en lugar de complacerse en meditaciones metafísicas a propósito de las cosas sociales, tome por objeto de sus investigaciones grupos de hechos netamente circunscriptos que pueda decirse donde comienzan y donde acaban, y que se ciña obstinadamente a ellos que interroga cuidadosamente a las disciplinas auxiliares: historia, etnografía, estadística, sin las que nada puede la sociología... Las concepciones que tienen una base objetiva no están estrechamente ligadas a la personalidad de su autor. Hay en ellas algo de impersonal que permite que otros puedan retomarlas y proseguirlas: son susceptibles de ser transmitidas. De este modo se hace posible cierta continuidad en el trabajo científico, y esta continuidad es la condición de progreso”.

Y debemos de tomar en cuenta que en general los sociólogos están de acuerdo que Durkheim estableció un modelo para la investigación sociológica en general.

El principio más destacado de Durkheim es que los hechos sociales deben ser estudiados como realidades externas al individuo. Las instituciones sociales, tales como la familia y los grupos religiosos, eran fuerzas extrapersonales. La sociología debía ser objetiva, puesto que manejaba realidades definidas.

Sin embargo, se ha demostrado que nunca se puede ser totalmente objetivo, que no se puede prescindir de la metafísica.

En relación a lo anterior, Jacques Leclercq critica: todo el mundo se mete a hacer filosofía. Hay muy pocas personas que se dan cuenta de que la filosofía es una ciencia difícil, que exige una seria preparación y que, para empezar, no se sabe exactamente que es.

Ya que hablamos antes de los equívocos que hay sobre este tema, pero la mayoría de las personas no ven en ello ningún problema, y, cualquiera que sean las especialidades de cada uno, todos se

consideran suficientemente capacitados para dogmatizar sobre filosofía. Los sociólogos son un ejemplo muy interesante, muchos de ellos, empezando por Durkheim, han tratado sobre la filosofía sin haber estudiado nunca, de una manera profunda, su naturaleza y sus condiciones.

Así mismo Maurice Duverger nos dice “A la sociología general, en efecto, le resulta muy difícil librarse completamente de la influencia filosófica, el razonamiento a priori y el método deductivo ocupan mayor lugar que la consideración de los hechos observados por las diversas ciencias sociales”.

Igualmente, Bertrand Russell señala: “De hecho, el valor de la filosofía debe ser buscado en una larga medida en su real incertidumbre. El hombre que no tiene ningún barniz de filosofía va por la vida prisionero de los prejuicios que derivan del sentido común, de las creencias habituales en su tiempo y en su país, y de las que se han desarrollado en su espíritu sin la cooperación ni el consentimiento deliberado de su razón. Para este hombre el mundo tiende a hacerse preciso, definido, obvio, los objetos habituales no le suscitan problema alguno, y las posibilidades no familiares son desdeñosamente rechazadas. La filosofía, aunque incapaz de decirnos con certeza cual es la verdadera respuesta a las dudas que suscitan, es capaz de sugerir diversas posibilidades que amplían nuestros pensamientos y nos liberan de la tiranía de la costumbre. Así el disminuir nuestro consentimiento de certeza sobre lo que las cosas son, aumenta en alto grado nuestro conocimiento de lo que pueden ser; rechaza el dogmatismo algo arrogante de los que no se han introducido jamás en la región de la duda liberadora y guarda vivaz nuestro sentido de la admiración, presentando los objetos familiares en un aspecto no familiar”.

Y después continua: El espíritu acostumbrado a la libertad y a la imparcialidad de la contemplación filosófica, guardará algo de esta libertad y de esta imparcialidad en el mundo de la acción y de la emoción. Considerará sus proyectos y sus deseos como una parte de un todo, con la ausencia de insistencia que resulta de ver que son

fragmentos infinitesimales en un mundo en el cual permanece indiferente a las acciones de los hombres.

La imparcialidad que en la contemplación es el puro deseo de la verdad, es la misma cualidad del espíritu que en la acción se denomina justicia, y en la emoción en este amor universal que puede ser dado a todos y no sólo a aquellos que juzgamos útiles o admirables. Así la contemplación no sólo amplía los objetos de nuestro pensamiento, sino también los objetos de nuestras acciones y afecciones nos hace ciudadanos del Universo, no sólo una ciudad amurallada, en guerra con todo lo demás.

Y en otro lado, el mismo Bertrand Russell censura: “En casi todas las sociedades prevalece, respecto del amor, una actitud muy curiosa. Tiene dos caras: de una parte, el amor es el tema principal de la poesía de la novela y del teatro, y de otra, los sociólogos más serios lo ignoran por completo y no lo incluyen en sus planes de reforma política y social. Opino que esa actitud no es justificable”.

La integración social, como lo señala Maurice Duverger, es la meta última de la política. El Estado la desarrolla a través de cuatro medios principales: definiendo las reglas y los procedimientos, organizado los servicios colectivos y la gestión de conjunto de la sociedad, asegurando la educación de los ciudadanos, y por último utilizando la coerción frente a los recalcitrantes.

Pero el gobierno está obligado, como lo indica Plamenatz, a no ejercer coerción sobre otros, excepto en los casos en que el bien que va a obtenerse mediante la coerción no puede obtenerse de ninguna otra manera.

El derecho de cada individuo para actuar libremente debe reconciliarse, en la medida de lo posible, con la necesidad de organización y cooperación en los intereses de todos. Pero toda organización implica coerción, porque la cooperación sólo es posible si quienes cooperan se conforman a ciertas reglas.

Y es un hecho histórico y psicológico que a menudo es imposible hacer que otros se conformen a las reglas excepto mediante su

coerción.

Por otro lado, pensamos que para la educación esté acorde con el espíritu democrático, debe ocuparse en guiar el desenvolvimiento dinámico por el que el hombre se forma a sí mismo. Por supuesto que sin llegar a la exageración de la concepción platónica: que todo el aprender está en el que aprende, y no en el que enseña.

El maestro debe presentar a su alumno ya ejemplos sacados de la experiencia, o bien comprobaciones particulares que pueda ésta juzgar en virtud de lo que sabe ya, y partiendo de ellas, ir avanzando y descubriendo más amplios horizontes. El maestro debe además fortalecer el espíritu del alumno, haciendo presentes a sus ojos las conexiones lógicas entre las ideas, que el poder analítico y educación del espíritu del alumno no es acaso capaz de establecer por sí mismo.

Equivale esto a decir que la actividad natural del espíritu por parte del que aprende, y la obra de dirección intelectual por parte del que enseña, constituyen una y otra los factores dinámicos de la educación, pero que el principal agente, el factor dinámico primordial o la primera fuerza propulsiva en la educación es el principio vital que reside en el interior del alumno, el maestro o educador es solamente un factor dinámico secundario.

Así pues, tenemos que el fin de la educación es ayudar a conducir al hombre hacia su propio perfeccionamiento humano. Y por ello, la educación no puede escapar a los problemas y a las dificultades de la filosofía.

Sin embargo, las ciencias modernas nos han rendido el inmenso servicio de hacernos cada vez más claramente conscientes de nuestra esencial solidaridad con todos los demás seres de nuestro universo, animados o no, y con la totalidad del cosmos.

Del mundo exterior nos vienen el aire y el alimento por lo que subsiste nuestro cuerpo, los colores y sonidos que sustentan nuestra sensibilidad, las imágenes que hacen posible nuestra vida intelectual y espiritual.

Hasta en el ejercicio de nuestras facultades más espirituales, conocimiento y amor, nos hallamos en situación de dependencia respecto a lo que se ha convertido en llamar NATURALEZA, por lo que también nosotros pertenecemos a la naturaleza, al orden inmanente del universo. Hay, indiscutiblemente, una fuerte relación entre nosotros y todos los demás seres inclusive los más ínfimos y remotos. Por lo tanto, es necesario que hagamos un análisis de la situación de la sociedad contemporánea, para poder comprender más o menos, con qué posibilidades de obstáculos cuenta, dentro de ella, la educación democrática. Pablo González Casanova nos dice lo siguiente: Los principales obstáculos estructurales al desarrollo de la democracia son los siguientes.

“1) La existencia de una sociedad plural que impide una expresión política uniforme, una organización política horizontal en que las diferencias de estratos y clases no sean tan acusadas ni económica, ni cultural, ni políticamente. Los valores políticos y el estilo de la clase alta están relacionados al ingreso nacional. Conforme más pobre es un país y más bajo el nivel de vida absoluto de las clases bajas, mayor es la presión de los estratos altos para tratar a los bajos como vulgares, inferiores por naturaleza, etc.

“En México los estereotipos que hemos hecho de la Revolución Mexicana y de la forma en que se debe tratar al pueblo, nos ocultan las características paternalistas, autoritarias, del político y el gobernante, que aparecen en las conversaciones privadas sobre política o negocios, y que deben ser objeto de un cuidadoso estudio, parecido al que hizo Adorno en los Estados Unidos de Norteamérica sobre los fascistas potenciales. La actitud humilde, suplicante, cortés, en que las frustraciones son ocultadas a la expresión política pública es la contrapartida popular o indígena de la personalidad autoritaria y criolla. Ambas constituyen el obstáculo más serio para el desarrollo de la democracia, e invitan a acelerar el proceso de integración cultural, social, económica como el camino más firme para lograr las bases de una vida democrática.

“2) En la estructura de la sociedad contemporánea, los estratos

pobres tienen tendencias democráticas en lo económico y autoritarias en lo político.

Esto explica si se piensa y observa que los estratos bajos participan menos en reuniones y organizaciones formales, leen menos libros y revistas, tienen menos información sobre asuntos públicos; están aislados respecto al control de las asambleas, de las controversias públicas, de las organizaciones, lo que les impide conocer o practicar las normas de tolerancia y les provoca una apatía respecto de instituciones que desconocen o no controlan, apatía que estalla en autoritarismo en las explosiones sociales.

“La estructura autoritaria de la sociedad, y el autoritarismo racional provocan una educación autoritaria de los bajos estratos. Dentro de toda estructura social hay una educación política. O hay educación democrática o hay educación autoritaria.

El pueblo constantemente es educado, y es educado en forma autoritaria donde es autoritaria la estructura y la actitud de los estratos dominantes”.

Pero ¿qué posibilidades existen de que la estructura del poder no sea autoritaria? Freud explica que para poder realizarse la civilización se ve obligada a imponer una serie de limitaciones a la libertad humana a fin de que el orden y el progreso sean posibles. Al mismo tiempo, las energías psíquicas se ven igualmente sometidas a ciertas restricciones, pues la sociedad -la civilización- no puede tolerar que se expresen de una manera natural, debido a que ello traería como consecuencia el retroceso en la vía del progreso cultural.

De este modo, la energía psíquica es dirigida hacia fines que son útiles socialmente. Así pues, se tiene que la represión es un elemento esencial de la civilización. El hombre progresa y sin embargo no es feliz. Aún más: mientras más progresa será menos feliz. El sentimiento de desgracia aumenta, la felicidad es sacrificada en aras de la civilización. Por ello, Freud señala que “la felicidad no es un elemento cultural”. “En virtud de su propia razón el individuo renuncia a las exigencias intransigentes del principio del placer y se somete a la

voluntad del principio de realidad, aprendiendo a mantener el precario equilibrio entre Eros y Tánatos -a hacer su camino en una sociedad (Freud emplea el término civilización) que es cada vez menos capaz de producirle felicidad, es decir de dar satisfacción a sus instintos”.

Marcuse hace a Freud una rectificación: le señala que lo que él ha descrito concuerda con lo real, explica suficientemente la civilización actual, pero que sin embargo hay algo a discutir: que la represión sea de la esencia de la civilización. Es esto precisamente lo discutible. Que hasta aquí la civilización haya sido represiva es un hecho; pero afirmar que la represión pertenezca a la esencia misma de la civilización sea superada. La técnica posibilita un mejor dominio de la naturaleza, un más fuerte y efectivo manejo de las fuerzas naturales. Permite que el hombre trabaje menos y que con ellos la energía psíquica sea suficientemente satisfecha en otras obras. Eros es el principio de la vida que engloba todas las formas de placer; en relación con la naturaleza, con la creación artística y con cualquier otra cosa. Estos lugares podrían ser considerados entonces como puntos autónomos de satisfacción. El trabajo, en este caso, no sería alienante, sino liberador, y con ello podría alcanzarse la felicidad.

Es evidente que esto no puede darse en la civilización actual, regida por el principio de rendimiento, en el cual el hombre es visto tan sólo desde el punto de vista de la productividad.

Pero esta sociedad debe ser superada y su ideología alienante debe ser rota. Sólo así podrá construirse una auténtica civilización, en la que el hombre se sienta más cercano de la felicidad. Sólo ésta será una civilización humana. Pero tal civilización se sitúa en el futuro.

“El progreso técnico -señala Marcuse- preserva la vida y la desarrolla en la medida en que la energía destructiva empleada está canalizada y dirigida por la energía libidinosa. Esta preponderancia de Eros en el progreso técnico podría manifestarse por un facilitamiento y pacificación progresivos de lucha por la vida, por un acrecimiento de las necesidades eróticas y su satisfacción. En otros términos, el progreso técnico vendría acompañado por una sublimación continua,

la cual, lejos de arrojar a la humanidad a estados anárquicos y primitivos, promovería la aparición de una forma de civilización menos represiva y sin embargo superior”. “La posibilidad histórica de un gradual cese del control del desarrollo instintivo, quizá inclusive la necesidad histórica, debe ser tomada seriamente si la civilización va a progresar hacia un estado de libertad más alto”.

Veamos ahora algo de lo que Alain Touraine expone sobre este tema: “Los movimientos sociales no pueden aparecer como la transcripción social de las contradicciones de un régimen económico; están animados por la reivindicación múltiple del sujeto histórico contra todas las alienaciones sociales”.

La importancia dominante del desarrollo económico y su control social en las sociedades industriales pueden hacer creer que el sujeto histórico se identifica en ellas con una sociedad, nacional o regional, formando una unidad política o económica. El desarrollo de la planificación, la formación de sistemas de decisión política complejos y de un Estado societal fuerte explican el progreso de las ideologías nacionales y nacionalistas, la identificación del modelo racionalizador y de todos los valores del sujeto histórico con tal o cual tipo de sociedad industrial, de modo que la difusión de la civilización industrial se acompaña de una demarcación cada vez más estrictas entre sociedades industriales que constituyen cada una un conjunto económico, político y social integrado, y cualitativamente diferente de los demás. Esta tendencia está cargada de riesgos de alineación. El tema, tan ampliamente difundido, de la cultura de masa, permite definir estos peligros. El trabajo considerado en su organización técnica, administrativa o política, manifiesta la acción del sujeto histórico: los productos de la actividad técnica se valoran como tales, por el simple hecho de representar la voluntad colectiva de creación y progreso. Pero la desaparición de la conciencia constituyente y el triunfo de la conciencia creadora no tienen sentido si no se aprende a está en el mismo individuo o mejor aún en el sujeto personal. Este es el sentido de la aspiración democrática presente a través de toda la civilización industrial. Los derechos del ciudadano se basan en los derechos del hombre, de la persona humana; el desarrollo de la

producción, el control social de la organización económica se juzga en última instancia por referencia al individuo, a su satisfacción de ver realizada su doble exigencia de creación y de control. Cuanto más se organiza la civilización industrial más reivindica el individuo su libertad, y a la vez, más quiere participar en la obra colectiva.

Ahí está la contradicción más profunda de este tipo de sociedades. Algunas pueden privilegiar la participación comunitaria y otras la autonomía del individuo; ninguna escapa a las tensiones que nacen de la necesaria coexistencia de los dos imperativos.

La cultura de masas también está amenazada por dos tipos de peligros: por una parte, el conformismo, que nace de la identificación de la actividad cultural con la participación a colectividades sociales; por otra, el aislamiento individualista, invocación al sujeto personal, pero de forma abstracta, aislado de la organización social, y por tanto incapaz de comunicar, privado de lenguaje e inventando desesperadamente unos signos que nadie puede descifrar. De un lado la barbarie, de otro el salvajismo. “Esta unión de temas aparentemente opuestos, de la cultura de masas y del sujeto personal, se extiende a todos los aspectos de la civilización industrial, tanto al trabajo como al esparcimiento, tanto a la vida familiar como a la vida política. La sociología de la acción sigue también dos métodos complementarios en las sociedades industriales. Uno consiste en ligar los comportamientos sociales particulares a la situación, a la estructura de un sistema de acción histórica: de este modo el individuo queda así situado en organizaciones, grupos de interés, movimientos sociales, en una sociedad global. El otro estudia las condiciones en que se forma el sujeto personal en el individuo, el sujeto colectivo en el grupo, movimientos sociales en el nivel societal, y combinando estos niveles de análisis, estudia el movimiento que lleva del proyecto individual al movimiento social.

Este estudio de la emergencia del sujeto constituye el aspecto accionista de una sociología moral, sobre todo en las sociedades industriales.

Conforme la civilización industrial se vaya separando de las

sociedades en vías de industrialización, los problemas morales se impondrán en todas partes como los más importantes, los más dramáticos, y la cultura de masa aparecerá más ligada al desarrollo, no armonioso sino antagónico de la vida privada. Quizá la primacía de lo político expresa sobre todo el difícil parto de la civilización industrial; la primacía de la vida moral debe corresponder a la edad adulta de ésta. La lenta evolución de las costumbres y sobre todo la extrema dificultad que experimenta para expresarse, para tomar consciencia de sí misma llevará necesariamente a una era de revolución moral, análoga a la revolución económica del siglo XIX y las revoluciones políticas del nuestro.

No creemos que se necesita de ideales nuevos ni metas espirituales nuevas. Los grandes maestros de la humanidad han postulado las normas para una vida humana.

Y la tarea de imprimir en las gentes los ideales y las normas se guían a nuestra civilización es, ante todo, tarea que incumbe a la educación.

Además, debemos comprender que no puede separarse el cambio de nuestra organización industrial y política del de la estructura de nuestra vida educativa y cultural. Ningún intento serio de cambio y reconstrucción tendrá éxito sino se emprende a todas esas esferas simultáneamente.

4.- Como no podemos permanecer en el ámbito de los principios y la teoría. Necesario es que veamos hasta qué grado se han establecido en México las condiciones necesarias para la práctica diaria de la democracia representativa. Si bien ya hemos adelantado algo de nuestra apreciación sobre el estado de la democracia en nuestro país desde nuestra introducción, el planteamiento de la cuestión materia de nuestro trabajo y, por ende, su solución, ameritan profundicemos sobre este punto.

El artículo 40 de nuestra Constitución Federal señala que el régimen democrático mexicano es el representativo y establece las bases del sistema de la representación del pueblo.

En todo Occidente, como se ha señalado con verdad es probablemente cierto que la fe en la democracia sigue aún muy viva. Ningún hombre, político ni gobierno oye con agrado que no es democrático. Al mismo tiempo, sin embargo, se puede comprobar un creciente descontento con la democracia se funda en parte en graves imperfecciones del sistema político según el cual funciona.

Las constituciones de los modernos estados democráticos provienen del siglo XIX, y han sido transmitidas, aplicadas o imitadas sin variación importante en sus rasgos esenciales, mientras que las condiciones sociales y económicas han cambiado desde entonces en un grado muchas veces revolucionario.

Si a pesar de esto se sostiene que la constitución sigue en vigor, ésta se vuelve evidentemente una pura ficción. Las cosas se denominan con nombres falsos... La forma discrepa con la realidad. En último término el derecho queda vaciado de su contenido y su aplicación en un juego de conceptos. La separación entre la ley y la realidad es a la larga insostenible. Ésta es una de las raíces principales del malestar en la democracia.

En nuestro país ese malestar en la democracia adquiere perfiles propios y distintivos. A partir de la independencia, el pivote político del país se hizo consistir en el sufragio universal, cuya existencia quedaba desmentida por la profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran mayoría destituida del conocimiento cívico más elemental. Era fácil y a veces necesario que los gobernantes suplantarán una voluntad popular que no existía; pero también era fácil que en nombre de esa voluntad ficticia, que como un mito sagrado erigía la Constitución, los defraudados pretendientes al poder fraguaran rebeliones; había pues, que emplear el ardid o la fuerza y así nuestra historia fue dando tumbos entre cuartelazos triunfantes y represiones sangrientas.

La revolución social que se inició en 1914 ha trastornado todos los planes de gabinete. Por entre las grietas de una estructura electoral en desuso, que todavía postula la aritmética de los votos individuales, ha aflorado en la vida política del país del sufragio de las masas

organizadas.

El influjo creciente del factor colectivo, que tiende a suplantarse el factor individual (elemento característico del constitucionalismo), ha introducido entre nosotros formas avanzadas de democracia social; que no se avienen con la organización electoral individualista ideada por la Constitución.

Se dice que el retraso de la democracia en el país corresponde a su incipiente desarrollo económico. Respondamos a lo anterior: La democracia no puede ser subproducto del desarrollo, sino que es una condición del mismo. Es falso que el peso inerte de la población marginal sea lo determinante en el proceso retrasado de nuestra democracia. Hay y ha habido siempre países en los que la democracia rige para los sectores desarrollados, facilitando con ello el avance sobre las zonas oscuras del desarrollo y de la subdemocracia.

Si se nos dijera que en los sectores que han progresado en el país existe un progreso democrático y que, desafortunadamente, ese progreso no abarca a todos los niveles de la población porque se detienen precisamente en donde comienzan los niveles de pobreza, podrían parecer aceptable el razonamiento. Pero decir que no hay desarrollo democrático en los sectores superiores y más desarrollados porque hay una población marginal, es un contrasentido... Según esto, los más desarrollados tienen que esperar a que el desarrollo económico absorba a todos los marginados, para que ellos puedan gozar del ejercicio democrático en sus derechos políticos. Sin embargo, hasta en los países desarrollados hay zonas marginadas y nadie podría afirmar que ellas detienen el progreso democrático de las demás. En esos países la mayoría desarrollada se presta a absorber al sector marginal. Del mismo modo podría ocurrir entre nosotros. El cuarenta por ciento que se haya en condiciones de ejercer una actividad democrática aceptable en lo político, debería hacerlo para buscar la incorporación de los demás sin esperar pasivamente hasta que todos alcancen el desarrollo económico y en consecuencia mejoren su participación democrática.

La repetición aparentemente fatal de hechos contrarios a la

efectiva del régimen democrático no resta importancia a la actitud de muchos mexicanos respecto de las posibilidades democráticas de México, al contrario. El aumento de la abstención en varias de las últimas elecciones subraya la gravedad del fenómeno. A la retirada progresiva de la ciudadanía corresponde la invasión de la fuerza y del hecho consumado, contra el consenso moral y el respeto al derecho en la sociedad mexicana.

Los resultados de los episodios electorales no se pueden interpretar como simples vaivenes superficiales de un oleaje programado. Las olas, aunque no falten quienes la ridiculicen, tienen siempre un mar de fondo. En muchos casos la abstención ha caminado de la indiferencia apática frente a la vida nacional a la protesta consciente contra la voluntad deliberada de hacer intransitables los caminos democráticos y pacíficos en México.

Es explicable que, en tales condiciones, se vaya generando en ciertos medios al desaliento respecto de las posibilidades de solución pacífica de los problemas de México. En unos, el desconcierto sincero los aleja de la actividad. En otros, el radicalismo verbal es simple disfraz de un aislamiento temeroso u oportunista.

Otros consideran que el único enfrentamiento con el sistema es la violencia. Se exige, de acuerdo con esta última actitud, la destrucción total del mal total, sin admitir respectivas de esperanza y reconocer la obligación moral de preferir la reforma profunda y difícil a la destrucción. Se entrecruzan corrientes diversas de pensamiento y de actitud, con la facilidad se dan por definitivamente clausuradas en México las posibilidades no violentas.

La violencia como medio para llegar a fines democráticos presenta problemas muy graves. Precisamente se piensa en la violencia como solución cuando no operan en una sociedad los medios democráticos para la realización de los fines naturales y legítimos de las personas y de las comunidades. La situación social inaceptable, provocada por la falta de conciencia, de cooperación social y de formas de organización operantes, es el terreno fértil para las ideas de solución violenta. Debemos preguntarnos, con toda honradez, a título de qué se supone

que las circunstancias antidemocráticas que hacen surgir la violencia, por explicable que ésta sea, garantizan el establecimiento de un régimen genuino de democracia representativa por parte de la violencia triunfante. La violencia, como fruto de la democracia inoperante, no ofrece la menor garantía democrática al llegar al poder. Por principio lógico elemental, tiene que haber homogeneidad y proporción entre el camino y la meta, el medio y el fin. La democracia representativa, según hemos sostenido, arranca de la participación responsable y orgánica, de la cooperación social, del control popular del poder. El proyecto violento no es concebido por las mayorías, supone una actividad minoritaria y, por ello, la falta de control popular en la forma de gobierno hace que surja de su realización.

Es ingenuo suponer que, por arte de magia, se puede violar en política el vínculo ineludible que ata a la causa con el efecto. Por lo demás debemos distinguir claramente entre solución y desenlace cuando simplemente acaba, cuando termina de cualquier manera. Por el contrario, la solución no es la salida indeterminada, el final indiferente de una situación problemática. Es el llegar a una situación conocida y querida previamente. Queremos la solución de los problemas de México y no simplemente su desenlace irresponsable. Para lograr soluciones, hay que aceptar el reto al valor y a la imaginación de los violentos, de los que no consideramos agotados los medios pacíficos en nuestro país.

Somos perfectamente conscientes de que son muchos y muy graves los asuntos que hoy demandan el esfuerzo nacional y la atención del gobierno; pero tal vez ninguno sea de más urgente solución que el de establecer los medios adecuados para lograr la autenticidad de la representación política sin lo cual no podrá obtenerse la unidad nacional, condición indispensable para la defensa y afirmación de México en las circunstancias actuales y única base cierta para la solución pacífica de los problemas nacionales.

Lograr esta autenticidad de la representación política es una grande empresa que requiere la esforzada preparación del espíritu cívico, la formación de una opinión pública ilustrada, organizada, con

medios apropiados de expresión; el concurso de autoridades dispuestas a servir a la comunidad tal vez la modificación estructural de las instituciones políticas constitucionales para ajustarlas más a la realidad y a los anhelos del pueblo mexicano.

Es, pues preciso para el bien de México y para hacer frente a las graves exigencias de la situación actual, adoptar las medidas que aseguren la genuinidad de la representación política, base de nuestra estructura jurídico-política.

El único camino que se abre al mundo contemporáneo para la solución de los problemas que lo agitan y que revisten perfiles señalados propios de nuestros países iberoamericanos, es el camino de la democracia, el camino que permite el diálogo -diálogo entre todos-, se lleva a cabo, con probidad intelectual y con libertad responsable, que nos permita buscar y encontrar los caminos que habrán de llevarnos a alcanzar las metas que todos deseamos.

Las metas de una convivencia dentro de una justicia que dé a todos lo que material y espiritualmente tienen derecho a recibir. Así mismo la salvación y el fracaso de la democracia dependen en gran parte del modo de lograr la suprema representación del pueblo y de organizarla una vez lograda.

## *II. SISTEMAS DE CALIFICACIÓN ELECTORAL*

1.- Calificación es el acto o efecto de calificar. Este último vocablo admite en derecho varios sentidos: apreciar o determinar las circunstancias de un delito, su autor, naturaleza y la pena que al mismo corresponde. En general, enjuiciar calidades y circunstancias.

El resultado de la calificación puede ser la aprobación, el de negarla, o la suspensión, según se ajusten al derecho lo contradigan o quepa complementarlos o subsanarlos.

De modo que calificar implica enjuiciar, ejercitarla jurisdicción que, ateniéndonos a la etimología de la palabra no es otra cosa que decir el derecho -*juris dicere*- y que se concreta en la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación controvertida.

En un estado de derecho, esa “facultad de decidir”, cualquiera que sea el órgano al que se atribuya o confiera no puede ejercitarse al margen de la ley se ha de concretar a aplicar normas preestablecidas a hechos o situaciones dados y comprobados.

La calificación de las elecciones es la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes contendientes y con sujeción a las leyes aplicables, las situaciones controvertidas en materia electoral.

Tales situaciones controvertidas surgen cuando alguna de las partes contendientes alega ante el órgano calificador, dotado de jurisdicción, que se cometieron graves irregularidades en las etapas anteriores del proceso electoral y que esas irregularidades afectan al resultado de la elección.

El órgano calificador debe entonces solicitar que se le aporten las pruebas que acrediten la comisión de las irregularidades y aún

allegarse por sí mismo dichas constancias, oír a la otra parte y decidir en consecuencia, según lo alegado y probado atribuyendo a los hechos comprobados las constancias a ellos atribuidas a la ley.

Éstas son las características de la calificación electoral que como se ve, no difiere en lo sustancial de las que presenta cualquier otro tipo de calificación. Resulta, pues, absurdo entender por calificación una facultad para impedir que se reconozcan triunfos electorales, por considerar al electo incapaz o indigno para desempeñar el cargo no en razón de impedimentos legales que lo hagan inelegible sino por hechos o apreciaciones de los encargados de calificar la elección.

2.- Hagamos una exposición, que por su brevedad dejará de ser ilustrativa de los principales sistemas que se utilizan en algunos países para calificar las elecciones en el proceso de desarrollo de sus legislaciones han sufrido hasta llegar a la adopción de dichos sistemas.

Pero antes precisemos que el objeto del Derecho Comparado no es sólo llevar a cabo una fría equiparación de los ordenamientos jurídicos. El fruto que se obtiene de él consiste en que esa equiparación sirve en muchas ocasiones de motor para que la legislación propia se modifique o reforme, a la luz de los logros que en otras legislaciones se hayan obtenido.

El derecho comparado sirve pues grandemente para reformar sistemas adoptando y adaptando a aquellos que sean más jurídicos, que vayan más de acuerdo con la realidad, los cuales pueden haber sido concebidos en una época distinta o por una comunidad humana diferente.

Solamente cuando se entiende así, el Derecho Comparado tiene sentido. De otro modo, se reduce a una ociosa, aunque puede parecer erudita, confrontación de leyes.

A propósito de los sistemas de calificación electoral, Duverger ha hecho un planteamiento a nuestro modo de ver muy acertado.

“La regularidad de la elección -dice el maestro de París- puede dar lugar a impugnaciones: ¿quién las juzgará?, ¿quién va a controlar el

desarrollo correcto del escrutinio? Para ello son posibles los sistemas: o bien, lo contencioso electoral se confía a un tribunal, o bien es confiado a la misma Asamblea salida del escrutinio”.

El mismo autor critica ambos sistemas, designándolo como “contencioso jurisdiccional” y “contencioso político”, respectivamente a la vez que nos explican las aplicaciones que han tenido en Francia y en Turquía. “El sistema contencioso jurisdiccional es el más lógico. Se trata de realizar un acto que entra en las normales atribuciones de un juez. Y por esto lo han adoptado numerosos países. En Francia mismo, son los tribunales administrativos los encargados de juzgar lo contencioso de las elecciones locales (de distrito y departamentales). En Turquía, el control de las elecciones por los tribunales minuciosamente establecidos, señala el punto de partida de un sistema de libres elecciones.

“A pesar de todo, tal sistema puede tener sus inconvenientes. Si los jueces no son completamente independientes del gobierno, puede temerse su parcialidad. Y aunque lo sean su reclutamiento y sus funciones les dan una mentalidad conservadora que a su vez puede darles una simpatía apriori respecto de los partidos de derechas”.

“El sistema de lo contencioso político, que hace de la asamblea elegida el juez de sus propios miembros, no tiene solamente como fin poner coto a tales inconvenientes; está así mismo ligado a la idea de soberanía nacional, lo cual conduce, en la tradición francesa, a la soberanía del parlamento. Es decir, que éste se encuentra colocado en la cúspide de la jerarquía y que, por consiguiente, ningún órgano del poder es superior al mismo. Parece, pues, inadmisibile que un juez pueda controlar la elección de los miembros del parlamento. Por eso, las elecciones parlamentarias en Francia, estaban antes de 1958 controladas por el parlamento procediendo a la verificación de los poderes de sus miembros al principio de cada legislatura”.

“Tal procedimiento garantiza a los elegidos la no injerencia gubernamental, pero no los protege contra sus adversarios políticos. En general, las asambleas se preocupan menos de la justicia que de sus preferencias políticas, en materia de contencioso electoral; convalidan

sin dificultad a los diputados de su mayoría, esforzándose, por otra parte, en invalidados a los otros”.

“Pero, en todo caso, y esto es esencial, los electores, tienen la última palabra; sin embargo, la ley francesa de 1951 ha permitido a la asamblea nacional elegida en 1956 proclamar elegidos, en lugar de los inválidos, a candidatos que habían sido batidos, lo cual es chocante”.

Rasgo común a los dos sistemas es el de buscar una manera idónea para calificar las elecciones. Pero rasgo común a ambos es también el de presentar inconvenientes, pues son imperfectos como toda obra humana.

La desventaja del sistema de Duverger llama “contencioso jurisdiccional” y que el mismo maestro apunta al decir que puede presentarse parcialidad en los jueces si no son independientes del gobierno, se puede remediar rodeando al órgano de calificación de las garantías de independencia necesarias, como se ha hecho en varios de los órdenes jurídicos en que tal sistema ha encontrado acogida.

Los inconvenientes que presenta el otro sistema son más difíciles de evitar, pues su estructura misma parece hacer inadmisibles que los jueces intervengan para rectificar el fallo dictado por el órgano político encargado de llevar a cabo la calificación. No obstante, lo anterior, algunos de los regímenes en que este sistema se ha adoptado han sido un tanto audaces al no considerar como definitivas e inapelables las resoluciones de los órganos calificadores y establecer, en consecuencia, recursos contra ellas, en cuya tramitación con frecuencia se dan intervención a los jueces.

Esto sucede sobre todo en aquellos órdenes en que el control de la legalidad es confiado en última instancia a los órganos jurisdiccionales, órdenes en los que se ha llegado inclusive a la creación de un verdadero servicio judicial electoral.

Muy interesante es la exposición que sobre estos tópicos hace Edward McChisney Sait, colaborador de la prestigiada Enciclopedia of the Social Sciences la cual seguiremos a continuación. De acuerdo con ella, la validez de una elección puede impugnarse con base en distintas

razones, como es la conducta ilegal de quienes tienen a su cargo la preparación y vigilancia de la elección, o las prácticas corrompidas que utilizó el candidato triunfante, o porque éste es inelegible o se ha aprovechado de la emisión de votos ilegales.

Al igual que Duverger, McChisney encuentra que hay dos métodos diferentes de zanjar las controversias sobre elecciones. La función inherente a ello puede considerarse como de carácter político, y entonces confiarse la decisión a los órganos políticos, o puede ser considerada como judicial, refiriéndose jurisdicción a los tribunales para ese efecto.

En el sistema del “common law”, el acuerdo del “quo warrants” proporciona un remedio apropiado para que un candidato impugne la validez de la elección de su oponente y por lo cual aquél puede solicitar la remoción de éste y, consiguientemente, que el cargo se le confiera a él mismo. Sin embargo, tal remedio ha sido suplantado por disposiciones ilegales que varían no solamente en los diferentes países sino en relación con los diversos cargos de elección popular. Los órganos legislativos que poseen el llamado poder soberano, como el Congreso norteamericano y las legislaturas de los Estados que integran la Unión, califican la elección de sus propios miembros, así como la de los titulares del Poder Ejecutivo. Los casos controvertidos que se suscitan en relación con elecciones para cargos de menos importancia, se ventilan en los tribunales judiciales.

En Francia, la Asamblea Nacional ha mantenido su prerrogativa como autoridad de última instancia para decidir controversias electorales desde 1789, y la constitución de 1875 determina que cada Cámara de Diputados se divide mediante sorteo en once secciones llamadas “bureaux”. Los resultados de la elección y todos los documentos relativos a ella, se distribuyen entre los “bureaux” para que sean examinados por ellos. Un dictamen emitido respecto de cada elección determina si el candidato era elegible, si obtuvo la votación requerida para desempeñar el cargo, si el desarrollo del proceso electoral fue acorde con la ley y si hubo cualquier circunstancia, como la utilización de medios corrompidos, que viciado la elección.

Si los hechos comprobados dificultan el veredicto, la Cámara puede acordar que se designe una comisión de investigación compuesta de once miembros, de los cuales designa uno cada " buereaux ", con facultades para exigir la competencia de testigos y tomar sus declaraciones bajo juramento. La cámara decide finalmente, sin ninguna restricción de su prerrogativa. El sistema así instaurado ha sido usualmente influenciado en su funcionamiento más por consideraciones partidistas que por un esmerado sentido de justicia.

Por ello se han hecho proposiciones tendientes a transferir la función del más alto tribunal administrativo, el consejo de Estado. Respecto a las asambleas francesas locales, el procedimiento es regulado por leyes secundarias. Todas las controversias sobre elecciones se ventilan en los tribunales administrativos.

Cuando un cargo concejil es en un municipio o un distrito o departamento es controvertido, la reclamación se presenta entre el tribunal administrativo de primera instancia, el Consejo Prefectorial, con derecho a interponer apelación contra la resolución de éste, ante el Consejo de Estado. El mismo procedimiento se sigue cuando la elección de un alcalde es impugnada.

El sistema utilizado en Francia y en otros países se ha derivado principalmente de los precedentes ingleses y por ello es especialmente interesante conocer las experiencias obtenidas por la madre de los parlamentos durante un periodo de tres siglos o más. La Cámara de los Comunes en un principio afirmó tener derecho para juzgar las controversias sobre resultados electorales, hacia finales del reinado de Isabel. El hecho de que haya tomado medidas frente a una ordenanza de Enrique IV, la cual daba jurisdicción al lord canciller, indica hasta qué punto la Cámara tenía sentido de su creciente poder y determinación de mantenerse libre del control del soberano.

Sin embargo, Jaime I, resistiéndose obstinadamente a la pretensión de la Cámara, obligó a ésta a aceptar un compromiso en el caso de la elección celebrada en 1604 en Buskinghamshire. Desde esa época, la jurisdicción de la cancillería nunca fue afirmada y la de la Cámara tenía los medios para contrarrestar el abuso de la autoridad

real en el manejo de las elecciones.

Al lado de lo anterior, vino el abuso del partidismo. Los intereses de caracteres políticos hicieron a un lado los dictados de la justicia. Cada votación objetada llegó a ser una prueba para la fuerza de los partidos, cada vez más poco respetuosos de los datos objetivos del caso concreto a discusión. Los escándalos que ello provocó fueron tales, que en 1770 la Ley Grenville quitó a la cámara la facultad de decisión en casos electorales impugnados y la confirió a una comisión integrada por quince miembros de la misma Cámara.

Un elaborado procedimiento para la selección de la comisión fue establecido para asegurar imparcialidad, pero, aunque ello trajo consigo una considerable mejoría, los viejos males de ningún modo desaparecieron. Tampoco la opinión pública fue más crítica y sensitiva en esta materia conforme el siglo XIX fue avanzado, pues consideraba satisfactoria la última modificación introducida por el plan Grenville.

No obstante, si bien el sistema de la comisión demostró menos permeabilidad al partidismo, hizo muy poco por controlar el uso indebido de fondos para campañas y emitió decisiones que fueron inciertas y contradictorias. Al fin, en 1868, en virtud de un cambio radical de principio, la materia que nos ocupa fue confiada a la Alta Corte de Justicia.

Dos jueces (solamente uno hasta antes de 1879) que son designados por otros jueces de la Corte, tramitan la inconformidad en el distrito o condado en que se celebró la elección y comunican su decisión al presidente de la Cámara ("Speaker of the House"). De hecho, la decisión es definitiva y tiene gran autoridad, pues, aunque la Cámara es legalmente competente para revocar la decisión de los jueces y aun para sustituir su jurisdicción, nunca hace uso de esa facultad.

Sin duda, el sistema inglés tiene algunos defectos. Además de los gastos y demoras que generalmente implica todo litigio, algunas veces los jueces emiten sus decisiones sobre bases demasiado técnicas o fundándolas en motivos insignificantes. Pero lo que es un hecho es que

los jueces se han mantenido así mismos libres de toda sospecha que pudiera indicar su parcialidad hacia alguna tendencia política. Además, la opinión pública inglesa no toleraría el regreso al viejo sistema. En último análisis, la eficacia de las leyes establecidas contra la corrupción electoral, depende de la aplicación que de ellas hagan los tribunales y de la pérdida automática que del cargo sufra el candidato culpable. La práctica inglesa ha sido imitada no solamente por los países de la Common Wealth, sino también por varias naciones europeas.

Los argumentos que señala Duverger se esgrimen en favor de lo que él llama el “sistema de lo contencioso político” y otros más, llevaron a los autores de la Constitución norteamericana de 1787 a establecer en la Sección 5 del Artículo 1 que “Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros...”.

Varias constituciones de otros países han establecido o establecen el mismo sistema.

Ante la imposibilidad de transcribir los preceptos relativos, por razones de tiempo y espacio y también para no privar de agilidad la lectura de nuestro trabajo, nos limitaremos a enumerarlos:

Artículo 56 de la Constitución de Argentina, Artículo 33 de la Constitución de Baviera, Artículo 59 de la Constitución de Bolivia, Artículo 103 de la Constitución de Colombia, Artículo 47 de la Constitución de El Salvador, Artículo 148 de la Constitución de Guatemala, Artículo 120 de la Constitución de Panamá, Artículo 71 de la Constitución de Paraguay, Artículo 44 de la Constitución de Rumania, Artículo 158 de la Constitución de Venezuela, Artículo 55 de la Constitución de Checoslovaquia, Artículo 33 de la Constitución de Dinamarca, Artículo 41 de la Constitución de Francia, Artículo 66 de la Constitución de Italia, Artículo 64 de la Constitución de Noruega, Artículo 59 de la Constitución de la República Democrática Alemana, Artículo 50 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Artículo 39 de la Constitución de Uruguay y Artículo 76 de la Constitución de Yugoslavia.

Todos estos preceptos concuerdan en lo sustancial con el que se comprende en la Sección 5 del Artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América ya citada.

También el sistema señalado por Duverger en primer término dentro de su planteamiento aludido ha encontrado varios seguidores en los preceptos de constituciones extranjeras que encargan la calificación de los comicios a un tribunal de elecciones. Presentan diversas modalidades que es muy interesante examinar detalladamente. Todos ellos, en una forma u otra, establecen tribunales electorales. Son los siguientes:

a) La Constitución Federal de la República Austriaca de 1º de octubre de 1920 estableció en su artículo 141 que “la Alta Corte constitucional entiende, en las impugnaciones que se establecen contra las elecciones para el Consejo nacional, el Consejo Federal, las Dietas y demás Asambleas representativas” y confirió así el más alto tribunal de Austria la facultad de decidir en última instancia en materia electoral.

b) En el capítulo III de la Constitución Política de la República de Costa Rica, se regula con todo detalle la organización y el funcionamiento de lo que esa ley Fundamental designa como Tribunal Supremo de Elecciones. De acuerdo con el artículo 99, “la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal, el cual goza de la independencia en el desempeño de su cometido”.

El tribunal se integra por tres magistrados propietarios y tres suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros (artículo 100). Deben además reunirse en los miembros del Tribunal iguales condiciones que las exigidas a los integrantes de dicha Corte y están sujetos a las mismas responsabilidades que éstos. Un año antes y seis meses después de la celebración de una elección popular, el tribunal deberá integrarse con sus miembros propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema para formar, en esa época, un Tribunal de cinco miembros. Los magistrados del Tribunal están

sujetos a las condiciones de trabajo, en lo que fueren aplicables, y al tiempo mínimo de labor diaria que indique la ley Orgánica del Poder Judicial para los magistrados de la Sala de Casación, y perciben las remuneraciones que se fijan para éstos. El artículo 101 dispone que “los magistrados del Tribunal supremo de elecciones durarán en su encargo seis años, un propietario y un suplente deberán ser renovados cada seis años, pero podrán ser reelectos. Los Magistrados del Tribunal gozarán de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes” y entre las funciones del Tribunal el artículo 102, en sus incisos 3) y 7), señala las siguientes: “interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” y “efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las municipalidades y Representantes de Asambleas Constitucionales”. El precepto 103 de esa misma Constitución establece que no hay recurso que se pueda interponer contra las resoluciones del Tribunal, salvo la acción por prevaricado.

c) El artículo 26 de la Constitución de obra hermana República de esta América nuestra, Chile, en su parte conducente, establece: “la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores y conocimiento de las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas, corresponde al Tribunal Calificador”. La reglamentación de este precepto se encuentra en el artículo 79 de la propia Ley Fundamental chilena que dice así: “un tribunal especial que se denominará Tribunal Calificador, conocerá de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores.

Este tribunal procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho. Sus miembros serán cinco y se renovarán cada cuatro años, a los menos con quince días de anterioridad a la fecha de la primera elección que deban calificar. El mismo Tribunal calificará todas las elecciones que ocurran durante el cuatrienio. Los cinco miembros del Tribunal Calificador se elegirán por sorteo los individuos que se hayan desempeñado los cargos de

Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados por más de un año; uno, entre los individuos que hayan desempeñado los cargos de presidentes o vicepresidentes del Senado, por igual periodo; dos, entre los individuos que desempeñen los cargos de Ministros de la Corte Suprema, y uno, entre los individuos que desempeñen los cargos de Ministros de la Corte de Apelaciones de la ciudad donde celebre sus sesiones el Congreso. La Ley regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador”.

Al igual que el establecido en Costa Rica, el sistema chileno funciona, pues el Congreso de Chile está integrado por Cámaras pluripartidistas donde el diálogo florece y sobre todo, tiene categoría del Poder. Hemos visto a prueba ese sistema en varias elecciones, señaladamente en la que, celebrada en 1970, llevó al poder a Salvador Allende.

d) La Constitución de la República Checoslovaca de 29 de febrero de 1920 establece también en su artículo 19 que “1.- Se instituye un Tribunal electoral para decidir de la validez de las elecciones de la Cámara de Diputados y al Senado. 2.- Los detalles se regulan por la ley”.

e) Asimismo han establecido tribunales electorales los artículos en seguida enumerados:

Artículo 43 de la Constitución de Grecia.

Artículo 45 y 181 de la Constitución de Honduras.

Artículo 307 de la Constitución de Nicaragua.

Artículo 12 de la Constitución de Prusia de 30 de noviembre de 1920 y Artículo 31 de la Constitución de Reich Alemán de 31 de julio de 1919, comúnmente conocida como Constitución de Weimar.

Por su importancia histórica, transcribimos los dos últimos artículos mencionados: “Art. 12. 1.- La validez de las elecciones es examinada por un tribunal de verificación de los Poderes establecido en la Dieta. Esta misma jurisdicción decide si un diputado ha perdido su mandato. 2.- El tribunal de verificación de poderes está compuesto

de miembros de la Dieta elegidos por ella, por la duración del periodo legislativo, y de miembros del Tribunal administrativo supremo que la Presidencia de esta jurisdicción designa para el mismo lapso de tiempo. 3.- El tribunal de verificación se pronuncia por la voz de un colegio que comprende tres miembros de la Dieta y dos miembros judiciales. Los debates son orales y públicos. 4.- Fuera de los debates ante el tribunal de verificación, el procedimiento se lleva por uno de los miembros de la Sala perteneciente al Tribunal administrativo Supremo. Este miembro no puede formar parte del colegio que conoce el fondo del asunto. 5.- Los detalles serán regulados por una ley especial”.

“Artículo 31.- Se instituye en el Reichstag un Tribunal electoral que entiende sobre la regularidad de las elecciones y también sobre la pérdida del mandato de diputados. Este Tribunal se compone de miembros de Reichstag, que éste escoge, para la duración de la diputación y de miembros del Tribunal administrativo del Reich (Estado) (Reichsverwaltungsgericht); que el Presidente del Reich (Estado) designa sobre la propuesta de la presidencia de este Tribunal. Los fallos del Tribunal electoral deberán ser rendidos por cinco jueces al menos, tres miembros de Reichstag y dos miembros del orden judicial. Fuera de las vistas, la instrucción es conducida por un comisario del Reich (Estado), nombrado por el presidente del Reich (Estado). Para el resto, la instrucción está regulada por el Tribunal mismo”.

Como se advierte, ambos tribunales estaban integrados por miembros procedentes de distintos órganos de poder.

En algunas legislaciones se ha establecido un sistema que podemos calificar de mixto, pues participa tanto del contencioso político como del contencioso jurisdiccional.

Se establece en ellas que la calificación la haga el Parlamento, pero se admite recurso contra la decisión de éste.

Tal es el sentido de los artículos 37 y 38 de la Ley 22 sobre la Alta Cámara de Dieta, expedida en Hungría en 1916. La Constitución de la

República de Polonia votada el 1º de marzo de 1921, establecía en su artículo 19 que “la validez de las elecciones se determina por la Dieta. El Tribunal Supremo instituye sobre la validez de las elecciones impugnadas”.

Sin duda dentro de este grupo de legislaciones que han adoptado un sistema mixto, la que más importancia actual tiene por estar hoy en vigencia y por pertenecer a una nación a la que le bastaron unos cuantos años para salir del aniquilamiento casi total, es la de la República Federal de Alemania cuya Ley Fundamental establece en su numeral 41: “(1). El examen de la elección compete al Parlamento. De su decisión depende también si uno de sus miembros pierde su calidad de tal. (2) Se admite el recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal contra la decisión del Parlamento. (3) La reglamentación se hará por Ley Federal”.

Tal disposición se ve complementada por el artículo 93 de la misma Ley Fundamental que señala, en sus incisos (1) (5) y (2), que la Corte Constitucional Federal conoce 2 en los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental y asimismo en los demás casos que le fueren conferidos por la Ley Federal.

La Ley Federal a que se refiere el inciso (3) del artículo 41 aludido, fue emitida el 12 de marzo de 1951, bajo el título de Ley del Escrutinio de la Elección. En 21 artículos, reglamenta pormenorizadamente todo lo relativo a la interposición y tramitación de recurso. Conoce de éste en primer término, un Tribunal examinador integrado por siete miembros ordinarios y siete sustitutos, designados por el Parlamento para el período de la elección (artículo 3, inciso 2); pueden impugnar el resultado de la elección: el interesado un grupo de interesados, el director de la elección en el Estado en que se haya verificado, el director federal de la elección y el presidente del Parlamento, dentro del término de un mes (artículo 2); para que el Tribunal examinador sesione se requiere un quórum de cuando menos la mitad de sus miembros y las cuestiones se resuelven por mayoría de votos (artículo 4); para cada caso, se nombra un ponente, previo examen que el tribunal hace de que el recurso se haya interpuesto en tiempo y forma

(artículo 5, incisos 1 y 2); en el desempeño de su función, el tribunal está autorizado para obtener información, recibir bajo juramento los testimonios y peritajes que sean necesarios o convenientes (artículo 5, incisos 3 y 4); el Tribunal resuelve si la objeción fue interpuesta en el plazo legal, si fue interpuesta en forma que señala el artículo 2, inciso 3 y, por último, si está fundada (artículo 6). Establece la ley que comentamos una serie de normas de tipo procesal, tendientes a dar seguridad a las partes y autonomía al tribunal calificador. La resolución de éste es impugnable y es la Corte Constitucional Federal la que resuelve en definitiva.

Como se ve, la cuestión que nos ocupa, el problema de la calificación electoral, admite múltiples soluciones. De ninguna manera podemos aceptar que exista una sola posibilidad de solución, pues las legislaciones extranjeras demuestran lo contrario. En la Cuba anterior al régimen de Fidel Castro, se emitió el 31 de mayo de 1943 un Código Electoral cuyas disposiciones sobre la materia objeto de nuestro trabajo son sumamente interesantes. Establecía un sistema electoral que obliga al Estado a proporcionar paralelamente el servicio administrativo electoral y el servicio judicial electoral. Lo anterior se ve claramente en la disposición del artículo 72 de ese Código: “la aplicación de Código Electoral y de la Ley de Censo corresponderá, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales de Justicia cuando conozcan de asuntos electorales, a los tribunales y Juntas Electorales cuya naturaleza y funciones determina este Código.

"Las juntas actuarán: a) como organismos administrativos en todo lo referente al censo, al derecho de inscripción, al funcionamiento de los Partidos Políticos y a la preparación de las elecciones; b) como organismos escrutadores para determinar el resultado de las elecciones; y c) como Tribunales de Justicia electoral para conocer y resolver las reclamaciones que se interpongan contra el resultado de las elecciones y las infracciones de la Legislación Electoral vigente". De acuerdo con el artículo 73, las Juntas Electorales estaban jerarquizadas, pues eran “de las clases y denominaciones siguientes: 1.- Un Tribunal Superior Electoral; 2.- Juntas Provinciales Electorales, una para cada provincia; 3.- Juntas Municipales Electorales, una para

cada Municipio”. En sus artículos 75 y siguientes, el Código establecía la organización y funcionamiento del Tribunal Superior Electoral concediéndole, como asegura Sánchez Cifuentes, “todas las facultades necesarias para dar garantías al electorado de la pureza del sufragio y adoptar todas las medidas que juzgue necesarias a ese fin, inclusive anular o suspender actos, variar fechas cuando lo estime oportuno, con la única limitación de no alterar las fechas de partida”. Lo mismo hacía el Código que comentamos respecto a las Juntas Provinciales Electorales y de los Tribunales Provinciales de lo Contencioso Electoral en sus artículos 86 y siguientes. El artículo 88 nos muestra cómo, al ser impugnada en vía contenciosa una resolución emitida en el plano administrativo electoral, la Junta Provincial Electoral correspondiente se transformaba en Tribunal de lo Contencioso Electoral: “Cuando las Juntas Provinciales Electorales hayan de transformarse en Tribunales de lo Contencioso Electoral, los Jueces de Primera Instancia y los Delegados Políticos no los integrarán, pero se agregarán al Magistrado que actúa de Presidente, otros dos Magistrados de la misma Audiencia. De igual modo se designará un suplente a cada uno. La Sala de Gobierno de la Audiencia respectiva formará los Tribunales Provinciales de lo Contencioso Electoral en la oportunidad y forma señaladas en el artículo 134 de este Código y lo dará a la publicidad. Si por cualquier motivo, en esa o cualquier otra oportunidad no hubiese suficientes Magistrados de Audiencia para completar dichos Tribunales, se designarán por sorteo los que deben sustituirlos según el escalafón judicial. El secretario de cada Junta Provincial será al mismo tiempo secretario del Tribunal Provincial de lo Contencioso Electoral. Este Tribunal funcionará en el mismo local que la Junta Provincial con los empleados y créditos que cuenten en el presupuesto”.

“La estructura de la jurisdicción electoral -comenta Sánchez Cifuentes- fue motivo de amplias discusiones, optándose porque descansara en los funcionarios del orden judicial que con las garantías concebidas por la constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial así como las sanciones que ésta última establece actúan dentro de un plano de imparcialidad que garantiza el derecho del sufragio. Se

rechazó por costosa y poco práctica la creación de un cuerpo de funcionarios electorales. En los Tribunales Electorales no se les dio cabida a los Delegados Políticos (representantes de los Partidos) por estar en pugna su participación con la estructura de esos Tribunales”.

Muy parecida es la estructura que el Código daba a las Juntas Municipales Electorales, convertibles en Tribunales Municipales de lo Contencioso Electoral en sus artículos 93 y siguientes. Con normas procesales claras, el propio Código regulaba extensamente todo lo relativo a lo contencioso electoral en sus artículos del 364 al 397, estableciendo el respeto a las formalidades esenciales de todo procedimiento judicial y rodeando la actividad de los Tribunales de garantías de independencia. El primero de esos preceptos es sumamente ilustrativo para los efectos de nuestro estudio: artículo 364.- Los Comités Ejecutivos de los Partidos Políticos que hayan figurado en la Boleta Oficial, y sólo en cuanto a la democracia territorial a que se refieren sus funciones como tales, en lo que afecta al derecho de representación de Partido y a cargos que no sean de representación proporcional; los candidatos presuntamente electos según la relación a que se contraen los artículos 334 y 335; y por último. Los candidatos no presuntamente electos, podrán establecer ante los Tribunales competentes, reclamaciones contencioso electorales al objeto de que:

“a) Se determine el verdadero resultado de una elección... b) Se declaren nulas las elecciones celebradas en cualquier Colegio... c) Se revoque el acuerdo de nulidad de elecciones adoptando por una Junta Electoral... d) Se declare indebidamente electo a un candidato...”.

Otro principio de solución del problema es el que se apuntó en el Estatuto de los Partidos Políticos de 30 de mayo de 194e que entró en vigor en la República Argentina el 1º de agosto de ese año. Establecía todo un sistema de Justicia Federal Electoral en dos instancias: la primera representada por los Juzgado Federales Electorales y la segunda, por la Corte Federal Electoral. Ésta última, de acuerdo con el artículo 4, estaba “compuesta por tres jueces y un procurador general electoral, que deben ser argentinos nativos, abogados con título

expedido por universidad nacional, con más de ocho años de ejercicio y treinta de edad, que no hayan estado afiliados a un partido político hasta dos años antes o que no hayan ocupado cargos partidarios hasta cuatro años antes de la fecha de su designación” 2 y, por disposición del artículo 12, la Corte era “la autoridad superior en materia electoral, y conocerá: b) En grado de apelación, de las resoluciones definitivas o con fuerza de tales recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces federales electorales; c) De los recursos que ante ella se interpongan, de las resoluciones de las juntas escrutadoras, en los casos previstos por el presente Estatuto y la ley; d) De los recursos de revocatoria por contrario imperio...”. De conformidad con el artículo 17, en cada capital de provincia y en la capital federal, había un Juzgado Federal Electoral que conocía, según disponía el artículo 21, “I) En primera y única instancia de los juicios sobre faltas electorales previstas en la Ley 8.871 y disposiciones legales modificatorias; II) De todas las cuestiones relacionadas con: b) La organización, funcionamiento y fiscalización del Registro Electoral y de los Registros de Afiliados; c) La elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias y de los candidatos a cargos electivos; d) Los actos de la actividad política partidaria y los escrutinios y procedimientos de las elecciones generales...”. Tanto los Juzgados Federales Electorales como la Corte Federal Electoral estaban dotados por el Estatuto de autonomía suficiente para dictar sus resoluciones conforme a derecho y sin sujeción a presiones.

También en Colombia, cuya constitución se adhiere en su artículo 103 al sistema de lo contencioso político, según hemos señalado, la Ley 167 de 1941 dedicó uno de sus capítulos, el XX, a reglamentar detalladamente todo lo relativo a los juicios electorales, determinado en sus artículos 189, 190, 191 que “El Consejo de Estado conoce privativamente y en una sola instancia de los juicios contra las elecciones o nombramientos hechos por el Congreso, las Cámaras, la Corte suprema de Justicia, el gobierno o por cualquier autoridad funcionario o corporación del orden nacional. La Corte Suprema de Justicia conoce en Sala Plena y en una sola instancia, de las demandas relativas a la elección de Designados a la Presidencia de la República,

de Consejeros de Estado y de Magistrados de los Tribunales Administrativos. Los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia y el Consejo de Estado en última de los juicios referentes a las elecciones y nombramientos hechos por las mismas entidades o por el Gobernador y demás autoridades, funcionarios o corporaciones del orden departamental, municipal o de una Intendencia o Comisaría”. Por otro lado, el artículo 1 de la ley 80 de 1922 estableció que “Los ciudadanos que reciban votos para Representantes al Congreso, Diputados a las Asambleas y Consejeros Municipales en número que haga presumible la declaración de elección a su favor, no pueden actuar como miembros de las corporaciones escrutadoras en el acto del escrutinio, ni en los anteriores referentes al recibo y colocación en el arca triclave de los pliegos relativos a la elección, excepción hecha de los miembros de los jurados Electorales y tratándose de la elección de Consejeros Municipales, en los Distritos cuya población no sea mayor de quince mil habitantes.

En consecuencia, la declaratoria de elección de cualquiera de los cargos a que se refiere este artículo no podrá ser hecha, en ningún caso, por los mismos candidatos elegidos, aunque tengan el carácter de miembros de la respectiva corporación escrutadora. Por lo tanto, es nulo el registro de escrutinio en que se contravenga lo dispuesto en este artículo, pero únicamente en lo que se refiere a los ciudadanos para cuya elección se haya violado esta disposición”. Con ello, se evitó que los propios interesados en resultar electos intervinieran en la calificación de su elección, dato que nos interesa mucho destacar, pues veremos cómo en nuestro sistema de calificación electoral acontece lo que la vieja disposición colombiana citada trato de conjurar.

Más adelante veremos también cómo en los Estados Unidos, cuya Constitución hemos destacado como el paradigma de las que adoptan un sistema contencioso político, existe la prestación de un eficaz servicio judicial electoral. Por ahora nos interesa dejar perfectamente asentado que en los Estados Unidos todas y cada una de las constituciones locales de los Estados miembros contienen la disposición, equivalente a la que se encuentra en la Sección 5 del Artículo 1 de la Constitución federal, de que cada Cámara de la

legislatura local será el juez (a veces “el único” juez o “el definitivo”) de la elección de sus miembros. Esta norma, de acuerdo con McChisney, se estableció firmemente desde la época colonial, antes del fin del siglo XVII y aun cuando los tribunales se inclinan a interpretarla de una manera estricta, un número considerable de Estados, incluyendo a Wisconsin y Oregon, han adoptado el sistema inglés ya expuesto por nosotros. El tribunal de esos Estados certifica las constancias que le fueron presentadas y comunica su veredicto al secretario de gobierno, quien a su vez lo transmite al presidente de la Cámara que corresponda y ésta permanece legalmente libre de aceptarlo o rechazarlo. En más de cuarenta Estados, la legislatura juzga también sobre la validez de las elecciones de los depositarios del poder Ejecutivo.

Ya hemos señalado a la Constitución de los Estados Unidos como ejemplo de las que establecen el sistema contencioso político. En efecto, la Sección 5 en su Artículo 1 confiere a cada Cámara la facultad de calificar las elecciones de sus miembros.

En otra de sus disposiciones, la constitución aludida previene además que los votos para Presidente y Vicepresidente serán computados en presencia de ambas Cámaras y que, cuando ninguno de los candidatos alcance mayoría sobre los otros, la Cámara de representantes (Diputados) elegirá el presidente y el senado designará al Vicepresidente.

Al juzgar sobre la validez de las elecciones de sus miembros, las Cámaras frecuentemente han tomado en cuenta consideraciones de tipo partidista. El mismo fenómeno que se presentó en Francia y en Inglaterra y que ya hemos visto motivó la evolución del sistema inglés de calificación electoral. Así, entre 1865 y 1903, el partido mayoritario decidió 82 de 91 impugnaciones de elecciones que se presentaron en la Cámara de Representantes, en su propio favor.

En el quincuagésimo primer congreso los Republicanos, al encontrar su mayoría poco suficiente, dieron el cargo a ocho de sus compañeros de partido, en lugar de reconocer el triunfo de otros tantos Demócratas que habían sido legalmente electos con toda

regularidad.

Ante esas circunstancias, el Speaker Reed observó que la “decisión de los casos electorales invariablemente hace crecer la mayoría del partido que predomina en la Cámara y que hasta ahora designa a la mayoría de los integrantes de la Comisión de Elecciones”. En 1895, un dictamen de la propia comisión declaró que las determinaciones en materia electoral eran tomadas no de acuerdo con la justicia, sino tomando en cuenta el mero escrutinio de los votos y que durante los veinte años anteriores, cuarenta y cinco curules habían sido sustraídas de la minoría y substancialmente ninguna de la mayoría. Un candidato derrotado, contando con el apoyo de su partido, teniendo éste la mayoría en la Cámara podía impugnar el resultado de la elección con base en los más inconsistentes argumentos.

En años recientes, sin embargo, quizá como consecuencia de la preponderancia republicana en la Cámara, ese tipo de escandalosas denegaciones de justicia no han ocurrido, pero desde 1924 un reglamento de la Cámara de Representantes ha exigido a las diferentes comisiones de elecciones que dictaminen sobre todos los casos controvertidos dentro de los seis meses siguientes a la primera sesión del Congreso.

La adopción del sistema inglés, la calificación de las elecciones impugnadas por los tribunales ha sido propuesta varias veces. En 1895 con ocasión del dictamen ya mencionado, la Comisión de Elecciones produjo una maciza argumentación en favor del cambio de sistema en 1923, se dictaminó un proyecto de ley que pretendía conferir jurisdicción al Tribunal de Circuito para Apelaciones.

Una autoridad tan competente como Robert Luce respalda el proyecto sin reservas. “Ninguna razón de peso se opone a él”, dice, “y debería prevalecer”. Se justifica pues, ampliamente, esta conclusión a que llega McChisney: “Después de todo, la tradicional prerrogativa del parlamento, nacida en una época en que el rey ejercía presión sobre las elecciones y en que no se confiaba en los jueces, pues eran servirles del soberano, es ahora algo anacrónico”.

### *III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO*

El sistema electoral mexicano a nivel federal lo componen el **Instituto Nacional Electoral**, una autoridad administrativa regulada en el artículo **41 de la Constitución**, el **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, una autoridad jurisdiccional que se encuentra regulada por el artículo **99 constitucional** y la **Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales**, organismo especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal.

El Instituto Nacional Electoral es **un organismo público e independiente**, supuestamente, **en sus decisiones y funcionamiento**, encargado principalmente de **organizar las elecciones federales y locales, estas últimas en coordinación con las autoridades electorales de las entidades federativas**. El INE tiene sus oficinas centrales en la Ciudad de México y para cumplir con sus fines en todo el país, cuenta con representaciones en las capitales de las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, llamadas **juntas locales y distritales ejecutivas**, respectivamente.

Los partidos políticos obtienen recursos para sus actividades mediante el financiamiento público principalmente, aunque la ley contempla la posibilidad del financiamiento privado en menor medida. Existe imprecisión en el financiamiento, y por lo tanto, facilitación de actos indebidos, es de fácil manipulación y adolece de falta de controles avanzados, y de operadores eficientes.

La legislación electoral les permite a los partidos políticos obtener recursos mediante cuatro fuentes privadas de financiamiento:

- Mediante las cuotas de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales o las cuotas proporcionadas por los candidatos para sus propias campañas.

- Mediante aportaciones en dinero o especie que realicen personas físicas o morales residentes en el país.

- Por los ingresos que obtengan de actividades promocionales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, ventas editoriales o cualquier otra similar.

- Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos abiertos con sus propios recursos.

La legislación electoral **les prohíbe a ciertas personas y organizaciones realizar cualquier aportación o donativo** a los partidos políticos, tanto en dinero como en especie. Entre estas personas y organizaciones se encuentran:

- **Todos los poderes públicos y dependencias de la administración pública** en cualquiera de sus niveles.
- Los partidos políticos, individuos o instituciones **extranjeras**.
- Los **organismos internacionales** de cualquier naturaleza.
- Los **ministros de culto** y cualquier tipo de organización **religiosa**.
- Las **personas** que viven o trabajen **en el extranjero**.
- Las **empresas mexicanas** de carácter mercantil.

Sin embargo, es muy fácil triangular estas aportaciones o donativos, a través de alguna o varias de las opciones señaladas.

Los partidos están obligados a presentar ante el INE un informe anual sobre sus ingresos totales y gastos ordinarios durante ese periodo, así como un informe de gastos por cada una de las campañas electorales que hayan efectuado. Pero, no se realizan auditorías confiables.

De acuerdo con el artículo 354, numeral 1, inciso a) del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las sanciones que pueden recibir los partidos políticos por no cumplir adecuadamente con sus obligaciones en materia de fiscalización son las siguientes:

- Amonestación pública.
- Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal según la gravedad de la falta. En caso de superar las cantidades límite fijadas por el INE a los gastos de los partidos durante las campañas, o los límites aplicables en materia de donativos, aportaciones de simpatizantes y aportaciones de los candidatos para sus campañas, la cantidad de la multa será un tanto igual a la del monto ejercido en exceso.
- En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.
- Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, según la gravedad de la falta y por el periodo de tiempo que señale el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- La cancelación del registro como partido político, en caso de violaciones graves y reiteradas a lo dispuesto por la Constitución y las leyes electorales vigentes.

Pero, en realidad hay mucha impunidad, y cuando se llega a aplicar alguna o algunas de estas sanciones, se hace de manera poco punible.

La Legislación electoral mexicana prohíbe que los partidos políticos adquieran publicidad en radio y televisión. Por esta razón, el INE es el encargado de distribuir entre ellos una parte de los tiempos que le corresponden al Estado en estos medios para fines electorales, lo cual es inconstitucional.

La propaganda política y electoral debe abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

Lo cual no ha acontecido.

La ley garantiza el derecho de réplica de partidos y candidatos cuando consideren que la información presentada por los medios de comunicación ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades.

Pero, resulta inoperante, pues no se sanciona a los medios. Por lo tanto, el que maneja los medios, tiene ventaja sobre los demás.

Durante los 8 días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las mesas de votación, la ley prohíbe la publicación o difusión, por cualquier medio, de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan como propósito revelar las preferencias electorales de la ciudadanía.

Sin embargo, no se aplica ni de manera completa, ni de manera imparcial.

Una vez que el elector ha marcado su papeleta o papeletas, debe **depositarlas en la urna o urnas** correspondientes. Pero, no hay la suficiente y confiable supervisión.

Después de cerrar la casilla, los funcionarios de la misma comenzarán el **conteo inicial de los votos** en presencia de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales acreditados. Pero, no hay los suficientes y confiables observadores.

La legislación reconoce como derecho de los ciudadanos mexicanos participar como observadores en la forma y términos que determine el Consejo General del INE para cada elección federal y cumpliendo con los requisitos que establece la ley al respecto. Entre los requisitos se incluye solicitar oportunamente el registro como observador ante el INE a más tardar el 31 de mayo del año de la elección, no estar vinculado con un partido político y asistir a los cursos de información y capacitación que imparta el INE o una organización a la que pertenezca el observador.

Las organizaciones de ciudadanos que participen como

observadores electorales están obligadas a presentar ante el Consejo General del INE un informe sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades, treinta días después del día de la elección.

Asimismo, se contempla la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros también puedan conocer e informarse sobre el desarrollo de los procesos electorales federales bajo la figura de visitantes extranjeros. La ley faculta al Consejo General del INE para que en cada elección federal resuelva sobre el particular y, en su caso, fije las bases y criterios para la acreditación de los visitantes extranjeros.

Pero, los observadores deberían ser sometidos a pruebas de personalidad por especialistas en la materia, que pudieran interpretar los resultados, para conocer si son confiables, de acuerdo a sus inclinaciones y tendencias, los solicitantes a participar como observadores.

La ley ordena que una vez concluido el procedimiento de cómputo de las elecciones, el presidente de la mesa directiva de casilla fijará carteles con los resultados de cada elección en un lugar visible del exterior de la casilla correspondiente.

Los resultados de las elecciones deberían darse a conocer durante todo el transcurso de las elecciones, instantáneamente, voto por voto y casilla por casilla.

De acuerdo con la ley, los consejos distritales realizarán el recuento de los votos emitidos en una casilla durante la sesión de cómputo distrital (celebrada el miércoles siguiente al día de la jornada electoral) en los siguientes casos:

- Cuando la diferencia entre el posible ganador de una elección y el candidato que haya obtenido el segundo lugar en la votación sea igual o menor al uno por ciento.
- Cuando los votos nulos sean superiores a la diferencia entre el ganador de la elección y el segundo lugar.
- Cuando haya errores evidentes en el llenado de alguna de las actas de escrutinio y cómputo de la casilla.

Todo esto se podría evitar, si, como ya se dijo, los resultados de las elecciones se dan a conocer durante todo el transcurso de las elecciones, instantáneamente, voto por voto y casilla por casilla.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contempla la posibilidad de interponer un juicio de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impugnar los resultados de una elección durante la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones.

Pero, generalmente no proceden ni menos, prosperan.

Solamente los partidos políticos y los candidatos pueden promover un juicio de inconformidad. En el caso de los candidatos pueden hacerlo exclusivamente cuando la autoridad electoral decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría por motivos de inelegibilidad.

Lo anterior deriva en una inequidad injustificada.

Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no son impugnadas cuatro días después de que los órganos competentes del INE concluyen el cómputo respectivo se consideran válidas, definitivas e inatacables.

Muy poco tiempo para la necesaria investigación a fondo que se requiere.

En el caso de la elección presidencial, la sala superior del Tribunal Electoral hará el cómputo final de la misma y procederá a formular la declaración de validez de la elección a favor del candidato que hubiese obtenido la mayoría de votos una vez que resuelva las impugnaciones interpuestas sobre esta elección.

Pero, no existe imparcialidad en la resolución de dichas impugnaciones.

El artículo 41, Base V, apartado D de la Constitución y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación contemplan nulidades relativas a la votación recibida en una casilla y a la de una elección, ya sea de diputados, senadores o Presidente de la República.

### Causales de casilla:

a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en un lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente.

b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale.

c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo.

d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.

e) Que personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reciban la votación.

f) Haber mediado dolo o error en el cómputo de los votos, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o sin aparecer en la Lista Nominal de Electores, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, a excepción de lo señalado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada.

i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

j) Impedir sin causa justificada el voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.

k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y

cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Causales de una elección (Presidente, Senadores, Diputados):

a) Cuando se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado.

b) Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

d) Cuando alguna o algunas de las causales de casilla se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas en un distrito o entidad y no se hayan corregido durante el recuento de votos. En el caso de la elección presidencial, el porcentaje será de 25% o superior.

e) Cuando no se instalen el 20% o más de las casillas en un distrito o entidad y consecuentemente la votación no haya sido recibida. En el caso de la elección presidencial, el porcentaje será de 25% o superior.

f) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles o el candidato sea inelegible para el caso de los comicios presidenciales.

Las violaciones señaladas en los incisos a), b) y c) deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5%.

En caso de la nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada.

Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando:

a) Se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se

trata.

b) Las violaciones se encuentren plenamente acreditadas.

c) Se demuestre que las violaciones cometidas fueron determinantes para el resultado de la elección, **salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o a sus candidatos.**

Esto, en el papel, está medianamente bien; pero, en la práctica existe mucha opacidad, además de atraso tecnológico, organización deficiente, fallas sistémicas, capacitación insuficiente, entre otras, que vulneran la eficacia de los procedimientos, en general, de nuestro sistema democrático.

La competencia partidista y los tribunales electorales se enfrentan a un régimen tramposo por antonomasia. Esto nos confirma dos cosas: la inicial es que se corrobora el papel histórico que está intentando jugar el Poder Legislativo pues es allí donde se promueve una reforma integral por encima de la decisión del Poder Ejecutivo, y, otra más trascendente, donde finalmente se acepta que las elecciones mexicanas han sido claramente ejemplo y producto de una grave desigualdad social y de un enfrentamiento constante entre los intereses poderosos de los políticos y los grupos económicos fuertes. Claro que importa fortalecer la autonomía del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como bien lo señalan en su dictamen las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y cinematografía; y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Especialmente cuando se intensifican los ilícitos en los comicios como son: las campañas sucias, la compra de votos, la intervención de grupos empresariales y grupos de narcotraficantes en los comicios, la intervención perversa de las televisoras y de algunas radiodifusoras y sin ningún pudor la intervención hasta la ignominia, de algunos gobernantes mediante el uso del poder público a favor y en contra de cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Nunca como en los últimos años los mexicanos hemos visto cómo con los recursos públicos se promovieron ambiciones personales de índole político electoral. Lo que se debe perseguir es que no ocurran

escenarios perniciosos por la ríspida contienda presidencial. Se trata de impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, como quedó comprobado particularmente en las elecciones presidenciales. Cuando los legisladores señalan que las reformas electorales deben dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero y el abuso de los medios de comunicación, con ello reconocen una realidad histórica electoral donde el abuso de quienes más poder económico tienen ha hecho frenar constantemente el tránsito a la democracia. Los legisladores exhiben lo que muchos hemos señalado durante años: en muchas elecciones no pocos gobernantes negociaron con los poderosos hoy denominados poderes fácticos. Ambos no vacilaron en anteponer sus intereses personales o de grupo a los intereses de la nación. ¿Por qué las elecciones mexicanas son las más costosas del mundo?, no porque vivamos en una democracia, ni tampoco en una dictadura, sino porque vivimos en un régimen tramposo.

La justicia se impone cuando a cada uno de los actores electorales se le trata como corresponde a sus méritos o deméritos, por ello, se deben resolver las causas de nulidad de cualquier elección, y con ello revalorar su papel histórico en un país que no podemos seguir fracturando.

## *IV. INSTITUCIONES ELECTORALES INEPTAS*

Las instituciones electorales se han visto envueltas en una serie de cuestionamientos sobre su desempeño que encienden alarmas, por distintas circunstancias:

1. La autonomía no pasa exclusivamente por la designación de los y las consejeras. Mientras de manera formal o informal sean los poderes ejecutivo y legislativo quienes doten a las instituciones electorales de recursos económicos para operar. Esto con independencia de las capacidades de quienes son designados, su autonomía se encontrará sometida a la voluntad de los poderes locales. Hemos visto que en muchas ocasiones se ha buscado vulnerar la autonomía de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), al restringir su suficiencia presupuestal.

2. Pareciera ser que el haber despojado a los poderes legislativos locales de la posibilidad de nominar y designar a las y los consejeros en los estados, resultó en la conformación de OPLE carentes de legitimidad alguna frente a los poderes locales y a la percepción generalizada de subordinación al poder central ejercido por el INE. Por eso los organismos electorales locales han tenido que operar con un estigma de origen sobre sus funciones y calidades que se ha visto reflejado en la importante cantidad de denuncias de remoción en contra de sus integrantes –en su mayoría infundadas– y en pronunciamientos sobre supuestas solicitudes de que el INE asuma las elecciones locales, cuando sólo los consejeros de los OPLE o del INE están legitimados para realizar tal solicitud.

3. Las leyes generales y el Reglamento Nacional de Elecciones, que rigen en gran medida el actuar de los órganos electorales locales, son omisos en considerar el contexto de cada entidad federativa. El cual

impide que exista un nivel de exigencia igual en todas las entidades para las funciones que deben desempeñar en la organización de las elecciones. Pues las condiciones geográficas, económicas, sociales, educativas, políticas y culturales distan mucho entre las entidades federativas. Muestra de esto es Coahuila, la entidad federativa donde existen más partidos políticos locales, lo cual explica en gran medida algunos de los conflictos post-electorales suscitados en las elecciones de este año. Pues dadas las coaliciones conformadas por una gran cantidad de partidos políticos, (siete en un caso y cuatro en el otro) se generaron muchas dificultades para el conteo de la votación, mismas que difícilmente pueden preverse en normatividades aplicables a nivel nacional.

4. En México tenemos un grave problema de responsabilidad política en el contexto de las jornadas electorales. Pareciera ser que el justificado comportamiento heredado de las malas prácticas electorales del periodo del partido hegemónico es un pesado y costoso legado autoritario que llama a los perdedores de las contiendas a declararse sin más, víctimas de robos electorales o cualquier calificativo que busque dar solidez a tal argumento, aun por encima de la grave vulnerabilidad a la confianza en las instituciones electorales que han sido diseñadas en el país, inclusive cuando éstas disten de ser ciertas.

5. El desempeño de los OPLE no puede evaluarse a profundidad mientras perdamos de vista que el nuevo Sistema Nacional Electoral aún no está en funciones al 100%, pues todavía no entra en marcha de manera plena el Sistema Profesional Electoral Nacional. Recordemos que las y los consejeros conforman el máximo órgano de dirección en sus instituciones, sin embargo –tal y como sucede con el INE– la calidad de las elecciones se construye en buena medida por el desempeño de sus funcionarios de las ramas profesional y administrativa.

La presente reflexión se desprende de la coyuntura que significan los procesos vigentes para renovar parcialmente a OPLE, en medio de las crisis postelectorales detonadas. Con base en lo anterior, valdría la

pena preguntarse si ¿acaso el INE es responsable de la designación de funcionarios y funcionarias incapaces de conducir con eficiencia sus elecciones locales? O en su lugar, ¿estamos frente a una clase política que ha encontrado en las instituciones electorales a un culpable para justificar sus derrotas aun por encima de la credibilidad y estabilidad de la administración electoral en México? Esas preguntas se insertan en una enorme batería que se tendrán que responder.

## *V. TRAMPAS ELECTORALES*

La desconfianza es la base sobre la que se ha construido nuestro sistema electoral. Las reformas electorales han tenido (de manera explícita o velada) la intención de combatir o abatirla.

Así, la plenamente justificada desconfianza en los encargados de organizar y calificar las elecciones, derivó en la construcción del INE y del TEPJF, y en el diseño de un complejísimo y detallado aparato normativo para regular todas las etapas del proceso electoral.

Desconfiar que la competencia fuera equilibrada y desconfiar de los contrincantes ha llevado, en aproximaciones sucesivas, a diseñar reglas claras para el financiamiento de los partidos y su acceso a medios; y no tan claras para normar los distintos actos de campaña, la propaganda, el financiamiento privado y la participación de otros actores en los procesos electorales.

El problema radica en que, por más esfuerzos que se hagan, la desconfianza en las instituciones y, sobre todo, en los actores políticos -sustentada en hechos o soportada en prejuicios-, es un enemigo imposible de derrotar.

La inmensa mayoría de la gente (incluidos, claro, los políticos), dada la oportunidad, estará dispuesta a hacer trampa, y las formas de hacer trampa son casi infinitas y sus manifestaciones impredecibles, por lo que legislar sobre las trampas ya conocidas, pensando que ello cerrará definitivamente la puerta a ese problema, es una ruta destinada al fracaso.

Para desincentivar los comportamientos indeseables. Van tres propuestas:

1. Hacer más difícil ocultar las trampas. En el tema de gastos de campaña, la legislación actual señala que los partidos deben presentar

su informe 60 días después de la jornada electoral, tiempo suficiente para hacer ajustes y maniobras (clasificar gasto de campaña como gasto ordinario, transferir los gastos de la campaña presidencial a la de diputados o senadores) para que, por lo menos en los libros, nadie rebase sus topes de gasto. Aunque se ha avanzado algo con la obligación de presentar informes preliminares, podría adoptarse además lo que ya es obligatorio para las instituciones de gobierno (y que está previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental): generar, en tiempo real (y públicamente), estados financieros y del ejercicio del presupuesto, con información de cada operación que se realice. Así, todos los interesados, incluidos los propios partidos, podrían en cualquier momento hacer sus análisis y verificar la veracidad de la información que los otros proporcionan.

2. Sancionar donde verdaderamente duela. Actualmente, el COFIPE prevé sanciones que, o no son realistas (es casi inimaginable que la autoridad castigue a un partido con la pérdida de su registro), o no son disuasivas (multas). Una alternativa, suponiendo que los partidos políticos tengan interés en proteger su imagen, podría ser exhibir públicamente a los infractores, utilizando sus propios tiempos en radio y televisión para informar a la población sobre las faltas cometidas, otra alternativa, más radical, sería sancionar con una disminución -en futuras elecciones- de la asignación de diputados de representación proporcional.

3. Motivar el uso responsable de estas herramientas. Para los partidos políticos, no tiene costo alguno presentar impugnaciones, lo que ha sobrecargado a las autoridades electorales con recursos que, en su mayoría, no están debidamente fundamentados o son notoriamente improcedentes. Podría, pues, establecerse un tope para el número de recursos que puedan interponer los partidos políticos, asociado a su tasa de efectividad (mientras más serias sean sus quejas, más oportunidades tendrían de quejarse), permitiendo así que el INE y el TEPFJ destinen más tiempo a lo realmente importante: hacer que se cumpla cabalmente la ley.

En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas

Ciudadanas de 2001, 60% de los encuestados dijo tener mucha o algo de confianza en el IFE, para la que se levantó en 2008, la cifra fue de 66%. En las mediciones de mayo de 2012, tanto de Ipsos-Bimsa como de Parametría, los niveles de confianza en el IFE rondaban también el 60%.

Nos guiamos, claro, en lo que describe Dan Ariely en su libro *The (Honest) Truth About Dishonesty. How We Lie to Everyone – Especially Ourselves*, HarperCollinsPublishers, Londres, 2012.

No faltará quien quiera regular, ahora, el uso de tarjetas de prepago en las campañas electorales o el acceso con teléfonos celulares y niños a las casillas, sin considerar que el éxito de cualquier estrategia de engaño o trampa radica, precisamente, en su carácter sorpresivo.

Para comprobar que las multas (por más grandes que sean) no han sido efectivas bastaría con citar los casos de Pemexgate o Amigos de Fox.

Ya el COFIPE prevé que pueda sancionarse a un partido con la interrupción de transmisiones de su propaganda política, pero podría ser más efectivo si a eso se suma la inclusión, en esos mismos espacios, de un mensaje del tipo: “este espacio correspondía al partido X, pero no podrá hacer uso de él porque cometió tal o cual falta”.

Podría ser de representación proporcional, porque en los de mayoría eso supondría alterar directamente el sentido del voto (y la voluntad popular).

Conforme a las cifras del TEPJF, más de la tercera parte de los asuntos que recibe son desechados de plano o sobreseídos; y, para los que sí analiza el fondo de la impugnación, en más de la mitad de los casos se declara completamente infundada la queja.

## *VI. ETAPA POSTELECTORAL*

La etapa final denominada resultados, calificación de la elección e impugnaciones, implica que la autoridad electoral lleva a cabo los cómputos de la elección, y a partir de ello obtiene los resultados de la elección, posteriormente los partidos políticos tienen oportunidad para impugnar los resultados de la elección.

### *I. Cómputos.*

A partir del miércoles siguiente a la elección, en las 300 juntas distritales del INE se realizan, de manera ininterrumpida, los cómputos de la votación recibida en cada una de las casillas instaladas en el distrito.

Al realizar los cómputos, es posible volver a efectuar el conteo de los votos de la casilla, siempre y cuando se actualicen alguno de los siguientes supuestos:

1. Existan errores o inconsistencias evidentes en las actas de escrutinio y cómputo, los cuales no se puedan aclarar o corregir a partir de algún otro dato del acta.
2. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos que obtuvieron el primero y segundo lugar.
3. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.
4. No exista acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla o en poder del presidente(a) del Consejo Distrital.
5. Los resultados del acta de escrutinio y cómputo en poder del presidente(a) no coinciden con los datos del acta que se encuentra en el paquete electoral.

El recuento total de votos de la elección en el distrito se dará, a

petición expresa del representante del partido, cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea igual o menor a 1%.

Concluido el cómputo distrital, en el caso de diputados federales, se declarará la validez de la elección y se entregará constancia de mayoría a la fórmula de candidatos ganadores.

## II. Impugnaciones.

A partir de que se concluyen los cómputos distritales el plazo para impugnar es de 4 días. El resultado de los cómputos distritales de la elección de diputados federales se impugna a través del juicio de inconformidad, del cual conocen las Sala Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El juicio de inconformidad únicamente lo pueden promover los partidos políticos y candidatos.

Dentro del juicio de inconformidad se puede solicitar el recuento de los votos, ello se deberá atender a través de un incidente. El recuento de votos en sede jurisdiccional sólo procede cuando: no se haya efectuado previamente en la Junta Distrital, la ley no prevea el supuesto para el nuevo escrutinio y cómputo o a pesar de haberlo solicitado a la autoridad administrativa electoral, se hubiere negado a llevarlo a cabo.

En contra de las sentencias que emitan las Salas Regionales en los juicios de inconformidad, procede el recurso de reconsideración del cual conoce la Sala Superior, el plazo para promoverlo es de 3 días a partir de que se notifica la sentencia del juicio de inconformidad.

## III. Causas de nulidad.

En los juicios de inconformidad se puede anular las votaciones recibidas en cada una de las casillas del distrito o se puede solicitar la nulidad de la elección de diputado federal en el distrito.

Las causales de nulidad de votación recibida en casilla son:

a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al autorizado;

b) Entregar, sin causa justificada, el paquete electoral al Consejo Distrital fuera de los plazos legales previstos;

c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al autorizado;

d) Recibir la votación en fecha distinta a la jornada electoral;

e) Que personas u órganos distintos a los funcionarios de casilla reciban la votación;

f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos, el cual debe ser determinante para el resultado de la votación;

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial de elector o sin aparecer en la lista nominal de electores, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción;

h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado de la casilla, sin causa justificada;

i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa de casilla o sobre los electores, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;

j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos, y sea determinante para el resultado de la votación; y

k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Las causas para anular la elección son constitucionales y legales.

Las constitucionales aplican a todas las elecciones, y son:

a) Exceder el límite de gastos de campaña en un 5%;

b) Comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y tv fuera de los pautados por el INE; y

c) Recibir o utilizar recursos ilícitos o públicos en las campañas.

Las legales se prevén expresamente para la elección de diputados federales en el distrito:

a) Cuando en por lo menos el 20% de las casillas del distrito se actualicen alguna de las causas de nulidad de la votación recibida en casilla y no se hubiere llevado a cabo recuento;

b) Cuando no se instale el 20% o más de las casillas en el distrito, y por tanto la votación no se hubiere recibido;

c) Los dos integrantes de la fórmula de candidatos no cumplan con los requisitos de elegibilidad; o

d) Cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, las cuales deben encontrarse plenamente acreditadas y se demostrar que son determinantes para el resultado de la elección, salvo aquellas irregularidades que sean imputables a los partidos que soliciten la nulidad o sus candidatos.

Las causas de nulidad se deben de acreditar de manera objetiva y material. Las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%. En caso de que se anule una elección el candidato sancionado no podrá participar en la elección extraordinaria a la que se convoque.

## *VII. CRISIS SOCIAL*

Gabriela Villafuerte Coello, presidenta de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), advirtió que, en pleno proceso de elecciones, **México atraviesa por una crisis sin precedentes** que impacta a la sociedad y a sus instituciones.

Indicó que existe “enojo social” y que **las instituciones y el propio modelo democrático están desacreditados**.

“Los diagnósticos sobre la situación actual de nuestro País reflejan que nos encontramos inmersos en la más fuerte crisis social e institucional de que se tenga memoria y que arrastra consigo a nuestras instituciones jurídicas”, expuso la magistrada.

Describió que la apertura de información ha permitido conocer las críticas condiciones en las que se encuentra el país, y que las herramientas tecnológicas dan cuenta de la inconformidad colectiva de los ciudadanos.

“La magnitud de la situación en la que nos encontramos, la dimensión que alcanza el enojo social, las grandes desigualdades y la franca y visible polarización nos dejan ver tiempos nuevos, de escenarios complejos y resultados impredecibles y, sin lugar a duda, confrontados.

Una democracia fuerte y robusta necesita de intensa y constante colaboración, en una gran mesa redonda y democrática en donde debemos estar hipervinculados y sentados de frente y con corresponsabilidad, todos y todas: Los medios de comunicación, pieza estratégica, con ejercicios periodísticos, incluyentes, imparciales, por supuesto, en el pleno goce, y ejercicio de su libertad de expresión. Los actores políticos, atendiendo las demandas de la sociedad. Las instituciones jurisdiccionales y autoridades administrativas desde su

función constitucional y legal. Se requiere que la sociedad esté involucrada, mediante ejercicios de deliberación, con exigencias y, sobre todo, con su participación activa.

## *VIII. PROBLEMAS DE LOS CAMBIOS A LA CONSTITUCIÓN*

Se hicieron importantes cambios a la Constitución, así como a varias leyes secundarias en México. A continuación, se analizan cuatro problemas generados por la nueva legislación: 1) el debilitamiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral, 2) la escasez de información en el debate político, 3) la hegemonía de las élites partidistas y 4) la incertidumbre en el caso de elecciones cerradas.

### 1. Debilitamiento de la autonomía del INE.

La autonomía de las instituciones electorales es fundamental para la credibilidad y la aceptación de los procesos y los resultados electorales en México.

Una de las disposiciones que transgrede la autonomía del instituto es la creación de la Contraloría General del INE, un “órgano de control interno” como lo define la misma ley, con la capacidad de auditar y sancionar a los funcionarios del instituto. Las facultades que los legisladores otorgaron a la contraloría son numerosas y de gran peso en la conducción del INE. Principalmente, su responsabilidad es la de auditar a todas las áreas y órganos del instituto para investigar y fiscalizar el uso de sus bienes, fondos, contratos y servicios. Además, la Contraloría tiene capacidad sancionadora, lo cual aumenta su influencia dentro del instituto. La Contraloría General puede “fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”. Asimismo, la Contraloría tiene la capacidad de suspender de su cargo, por el tiempo que ésta desee, a cualquier servidor público dentro del INE, con la excepción de los consejeros electorales y del secretario del Consejo General (Cofipe, 2008, art. 391, párr. 1, inciso o; art. 383, párr. 1, inciso e).

Lo delicado es que dicha contraloría le responde al Congreso de la

Unión y a los partidos políticos ahí representados. En efecto, el titular de esta contraloría es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Además, el contralor general tiene derecho a ser reelecto por un segundo periodo, por lo cual deberá ganarse la aprobación de los diputados si desea repetir en su cargo. El contralor también puede ser removido de su cargo por la Cámara de Diputados (Cofipe, 2008, art. 388, párr. 3; art. 388, párr. 5; art. 390, párr. 2). Todo esto sugiere que el contralor general se ajustará a las expectativas de los legisladores en turno. Dado que una de las responsabilidades principales del INE es la de fiscalizar a los partidos, se ha creado la situación en la cual el auditado va a auditar al auditor, lo cual disminuirá la eficacia del instituto.

Un elemento de la reforma que vulneró la autonomía del Instituto Federal Electoral fue la remoción de varios de los consejeros electorales que conformaban su Consejo General. Cuando se creó el IFE, se dotó a los miembros de su Consejo General de independencia respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo y se suponía que debían ser inamovibles. Sin embargo, las reformas a la Constitución incluyeron un artículo transitorio que obligó a la sustitución inmediata de tres consejeros, incluyendo el presidente, y a la sustitución de otros tres consejeros en el mes de agosto de 2008 (los tres consejeros restantes podrán permanecer hasta 2010) (Constitución, 2007b, artículo cuarto transitorio). Cualesquiera que hayan sido las razones, la remoción de los consejeros antes de finalizar su mandato original sienta un grave precedente respecto a la autonomía del INE. De ahora en adelante los miembros de su consejo probablemente temerán la posibilidad de ser removidos si los partidos se coordinan para promover un nuevo artículo constitucional “transitorio”.

Un efecto similar tiene el artículo que permite la reelección del consejero presidente del INE, nuevamente con el voto de la Cámara de Diputados. Dicha disposición genera incentivos para que el consejero presidente se acople a las expectativas de los partidos, a fin de ser reelecto para un segundo periodo (Cofipe, 2008, art. 100, párr. 3; Constitución, 2007b, art. 41-V).

Un logro de las reformas de la década pasada, además de la autonomía del Instituto Federal Electoral, fue su *ciudadanización*. Se habían establecido candados para garantizar que los miembros del Consejo General fuesen ciudadanos sin filiación partidista ni gubernamental. El propósito era que los miembros del Consejo, muchos de los cuales han sido académicos e intelectuales de gran prestigio, fueran neutrales e independientes. Pero en la nueva reforma se han relajado algunos de estos candados. Por ejemplo, en el antiguo Cofipe existía un candado que impedía a las personas que hubiesen sido dirigentes de partido convertirse en consejeros electorales. La lógica era evitar que individuos con tan manifiesto interés partidista representaran a un instituto que aspira a ser neutral. El artículo indicaba lo siguiente:

Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos: [...] No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político (Cofipe, 2006, art. 76, párr. 1, inciso g).

## 2. Escasez de información en el debate político.

Dos nuevas disposiciones afectan la relación de los actores políticos con los medios de comunicación (especialmente radio y televisión): una restringe la contratación de propaganda electoral y la otra restringe la propaganda negativa y la crítica a los candidatos. Analizamos ambas disposiciones a continuación.

Una de las demandas principales a raíz de la pasada elección presidencial fue la de poner un límite a la influencia de grupos de interés en las preferencias electorales, sobre todo aquellos grupos con recursos suficientes para contratar propaganda en radio y televisión. Dicha demanda queda justificada al notar la desproporcionada cantidad de anuncios que emitieron unas pocas organizaciones empresariales, sindicales y civiles, como así lo han reconocido varios académicos y el propio TEPJF. La respuesta institucional, sin embargo, fue una medida radical: los legisladores decidieron eliminar por completo la compra de propaganda electoral. En un nuevo

artículo, el Cofipe prohíbe la contratación de spots en radio y televisión para cuestiones electorales:

Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular (Cofipe, 2008, art. 49, párr. 4).

Dicho artículo atañe a todos los individuos y agrupaciones, por lo cual queda eliminada de la radio y la televisión mexicanas la contratación (pagada) de propaganda política. Sin embargo, a los partidos políticos se les otorgará tiempo en radio y televisión (gratuito). Por lo que en realidad quienes quedan fuera de la propaganda electoral son las organizaciones civiles y los ciudadanos comunes (Cofipe, 2008, arts. 49-76). Por esta razón la reforma fue interpretada como una restricción a la libertad de expresión, y recibió fuertes críticas por parte de los medios de comunicación y varios sectores de la sociedad civil. Es discutible el grado al cual realmente se va a limitar la libertad de expresión, pero estas críticas pusieron de relieve un punto válido: sin duda se reducirán los puntos de vista a los cuales estarán expuestos los ciudadanos. Nótese que, en muchas democracias establecidas, los ciudadanos y las organizaciones tienen libre acceso a los medios de comunicación. Por ejemplo, tanto en Estados Unidos como en la mayoría de Latinoamérica hay numerosas organizaciones civiles que contratan propaganda en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales. Sus intereses van desde el medio ambiente hasta el sistema de pensiones, pasando por los derechos humanos y otras importantes cuestiones, que de otra forma podrían ser ignoradas. Dichos comerciales pagados enriquecen el debate político al enfatizar temas que los candidatos tienden a esquivar. Ahora se corre el riesgo de que en México pase desapercibido un gran número de opiniones, que quedarán fuera de la promoción a gran escala. Reconociendo la influencia que pueden llegar a tener algunos poderosos y pudientes grupos de interés, quizá se podría haber encontrado una medida distinta a la actual para resolver este

problema sin coartar la posibilidad de que otros grupos más pequeños promuevan sus inquietudes.

Más grave aún es la norma que impide las campañas negativas. Las reformas no sólo restringieron *quiénes* pueden emitir mensajes políticos, como explicamos anteriormente, sino también el *tipo* de mensaje emitido. Los comentarios negativos y descalificaciones podrán ahora ser castigados conforme a derecho. En efecto uno de los artículos de la ley, escrito en un lenguaje demasiado ambiguo, impide a los partidos emitir cualquier mensaje que “denigre” o “calumnie” a sus opositores (Cofipe, 2008, art. 38, párr. 1, inciso p). Dicha norma ya existía en leyes anteriores (Cofipe 2006, art. 38, párr. 1, inciso p), pero el presente Cofipe la refuerza al hacerla sancionable (Cofipe, 2008, art. 342, párr. 1, inciso j) y al referirla al artículo constitucional que corresponde al derecho de réplica (Constitución, 2007b, art. 6). Más aún, la prohibición a partidos de calumniar o denigrar se elevó a rango constitucional (Constitución, 2007b, art. 41–III, apartado C). La norma quedó de la siguiente manera:

Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: [...]

Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo sexto de la Constitución (Cofipe, 2008, art. 38, párr. 1, inciso p).

No sólo es a los partidos políticos a quienes se les impide hacer comentarios negativos, sino también a los medios de comunicación. En efecto, se agrega un artículo nuevo que prohíbe a concesionarios o permisionarios de radio y televisión denigrar o calumniar especialmente a las instituciones y candidatos. De hacerlo, serán sancionados (Cofipe, 2008, art. 350, párr. 1, inciso d).

Estas disposiciones protegerán la imagen y reputación de los candidatos y partidos y bajarán el calor de los ataques entre candidatos. Esto parece conveniente, sobre todo a sabiendas de la intensa campaña negativa que efectuaron en la elección pasada los principales candidatos, tanto de izquierda como de derecha. Sin embargo, tiene una consecuencia colateral pernicioso: la de desproveer a la ciudadanía de valiosas críticas que instruyen sobre la verdadera personalidad de los candidatos y la ideología de los partidos. Como bien se ha reconocido en trabajos académicos, las campañas negativas son de hecho valiosas en una democracia. Proveen a los votantes de información acerca de los valores y el carácter de los candidatos, así como de las posibles fallas o errores que puedan cometer si llegan a ser electos. Valdría la pena revertir esa norma y buscar alguna alternativa.

En lugar de regular las expresiones negativas, mejor sería regular las expresiones *falsas e incorrectas*.

Las críticas y descalificaciones a candidatos, cuando son ciertas y fundamentadas, son de gran utilidad pública.

En suma, con estas normas se corre el riesgo de disminuir la diversidad y la calidad de los mensajes políticos. Los ciudadanos perderán información que les hubiera sido valiosa a la hora de votar.

### 3. Hegemonía de las élites partidistas.

Varios analistas ya han advertido sobre el riesgo que corre México de transformarse en un sistema en el que las élites partidistas tradicionales dominen la vida política del país. A tal situación se le ha llamado *partidocracia*, en referencia a la experiencia de otros países latinoamericanos como Venezuela. Uno de los riesgos de la partidocracia, manifestado en la reforma electoral, es la hegemonía de los dirigentes de partido sobre los militantes de partido.

En efecto, las reformas protegen a los partidos políticos del escrutinio de cualquier autoridad electoral en cuanto a su vida interna. Quedó plasmado en la Carta Magna y en la ley electoral que “las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales” no podrán

intervenir en los “asuntos internos” de los partidos salvo en casos específicos que marque la ley (Cofipe, 2008, art. 46, párr. 2; Constitución, 2007b, art. 116-IV-f). La lista de asuntos internos es casi exhaustiva e incluye la selección de candidatos y dirigentes como se aprecia a continuación:

Son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y
- e) los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados (Cofipe, 2008, art. 46, párr. 3).

Dicho blindaje a los partidos fue reforzado unos meses después, al comenzar la adecuación de las leyes secundarias, como se aprecia en este nuevo párrafo:

La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la autoorganización de los partidos políticos deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, art. 2, párr. 2).

Sin embargo, reducir la supervisión y escrutinio de la vida interna de los partidos debe considerarse como un retroceso en la democratización del país. Los legisladores justificaron ese cambio argumentando que los partidos tienen “derecho a la organización conforme a sus fines” y, por lo tanto, se debía plasmar en la ley “el debido respeto que las autoridades electorales, tanto administrativas

como jurisdiccionales, deben guardar ante los actos y decisiones internas de los partidos”. Pero como se ha visto, no sólo en México sino en varios países latinoamericanos, cuando a los partidos se les otorga este “debido respeto” corren el riesgo de convertirse en partidos personalistas dominados por una pequeña élite. Las nuevas normas dejan desprotegidos a los miembros afiliados a los partidos cuyos derechos políticos podrían ser atropellados por los líderes. Si quisiéramos ver partidos más institucionalizados y programáticos, sería más efectivo que las leyes federales promovieran la democracia interna de los partidos y reglamentaran la selección justa, mayoritaria y abierta de sus candidatos y dirigentes.

En suma, la vida interna de los partidos, incluyendo la selección de sus candidatos y dirigentes, queda prácticamente fuera de la jurisdicción de los órganos electorales, situación que protege a las élites de partido y desprotege a los militantes.

#### 4. Incertidumbre en caso de elecciones cerradas.

Otra de las demandas que surgió del conflicto postelectoral fue la legislación de la apertura y el recuento de los paquetes electorales en caso de que los resultados de una elección fuesen demasiado cerrados, por ejemplo, con una diferencia menor a un punto porcentual. Dicha demanda fue tomada en cuenta por los legisladores, quienes la incorporaron en sus discusiones y en los dictámenes de la reforma electoral. Y efectivamente, en diversos artículos, el nuevo Cofipe contempla la apertura y el recuento de paquetes electorales, por ello se generó la percepción en la sociedad de que el recuento de votos en caso de elecciones cerradas había quedado legislado. En la opinión pública, un grupo de personas reaccionó a favor y otro en contra. Empero, ambos grupos reaccionaron ante algo inexistente: una lectura precisa de los artículos mencionados revela que el recuento *nacional* de los votos en caso de una elección cerrada *no* está legislado. La norma correspondiente a este tema dice:

Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un

punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas (Cofipe, 2008, art. 295, párr. 2).

Lo primero que debe señalarse es que el recuento al cual se refiere esta norma es estrictamente distrital. Es decir, la norma se activa cuando la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar es menor a uno por ciento *en el distrito*, y únicamente se abrirán los paquetes de *ese distrito*. La norma no dice nada acerca del cómputo en el ámbito nacional, que se obtiene al sumar los cómputos de la *totalidad* de los distritos electorales, que son trescientos. Para aclarar la diferencia podemos pensar en un ejemplo teórico: supongamos que hay dos partidos a la cabeza de las preferencias electorales, pero con fuertes ventajas en distintas regiones del país. De hecho, supongamos que el día de la elección todos los distritos del norte arrojan una ventaja mayor a uno por ciento para un partido y todos los distritos del sur arrojan una ventaja mayor a uno por ciento para el otro partido. Y que dichas ventajas se cancelan una a la otra en el momento de hacer el cómputo de todos los votos a nivel nacional, al grado que la diferencia de votos entre los dos partidos es menor a uno por ciento; éste sería el caso de una elección extremadamente cerrada. Sin embargo, la ley no ordenaría la reapertura de ningún paquete ya que ninguno de los distritos caería en el supuesto descrito por la norma: la elección sería cerrada a nivel nacional, pero no distrito por distrito.

El segundo aspecto que debe resaltarse es que la única persona que puede pedir un recuento es el candidato que obtuvo el segundo lugar en ese distrito (o su representante). Pero el candidato que obtuvo el segundo lugar en el país no necesariamente va a coincidir con el que obtuvo segundo lugar en el distrito. Para dar otro ejemplo teórico, supongamos que hay tres partidos políticos. El que obtuvo segundo lugar nacional desea impugnar un distrito con diferencia de votos menor a uno por ciento, pero en ese distrito se da la circunstancia de que obtuvo el tercer lugar. Entonces dicho partido no tendrá derecho a

pedir el recuento.

Queda claro, pues, que una elección con resultados cerrados no necesariamente va a llevar a un recuento sustancial de votos. Cabe entonces hacerse la pregunta: ¿resuelve esta reforma la incertidumbre generada después de una elección reñida? El nuevo Cofipe no contempla el recuento nacional de votos, a pesar de lo que se ha creído, y no resuelve la incertidumbre que genera una diferencia menor a uno por ciento entre el primer y el segundo lugar en una elección.

## *IX. TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD*

La estructura legal vigente en materia de transparencia permite que cualquier persona dé seguimiento puntual a rubros concretos de la gestión pública mediante solicitudes de información, con ello puede vigilar cómo se ejerce el poder y obtener insumos como oficios, documentos, contratos o informes que le permitan evaluar el desempeño de los gobiernos que refrendará o castigará con su voto. Se trata de una de muchas utilidades de la transparencia: evaluar y decidir. En términos técnicos, lo anterior es posible por los marcos regulatorios vigentes y sucede con la repercusión de algunos asuntos que llegan a los medios de comunicación y se replican de forma masiva, también con el incremento en las solicitudes y consultas que en lo individual hacen los ciudadanos; sin embargo, el ejercicio de esa ley no es todavía un fenómeno rutinario en el que un porcentaje relevante de los electores practique allegarse de datos vía solicitudes de acceso para evaluar y decidir el sentido de sus votos (en el entendido que no es la única función de esa ley, pero si una importante oportunidad que da).

Ningún marco regulatorio por sí mismo garantiza que su vigencia y funcionamiento colmen sus posibilidades de ejercicio para mejorar la vida social. Los diseños normativos no se aplican en automático sólo por existir y la Ley Federal de Transparencia no escapa del aserto anterior. La generalización de su ejercicio en favor de la calidad de la democracia no depende ni siquiera de la buena voluntad o el respeto irrestricto a sus disposiciones por parte del Estado, sino de un complejo proceso de arraigo en la cultura cotidiana de las sociedades que aspiran a una mayor calidad de la convivencia, porque además de lo mencionado en este escrito, no sólo es un instrumento de confianza, también es una oportunidad de evaluación para elevar la calidad de las decisiones al momento de votar.

A través de la toma de decisiones mejor informadas para elegir las estructuras de gobierno, la democracia se fortalece, y un mecanismo que los ciudadanos pueden ejercer para ello es aprovechar las posibilidades que ofrecen las legislaciones vigentes para que, mediante su uso, se asuman posturas, se ejerciten derechos y se incida en una mayor calidad de las decisiones colectivas.

En la reconstrucción de las zonas de duda que quedaron, se perfilan dos pilares que son responsabilidad directa del INE, como órgano garante y árbitro de las elecciones: el primero, una estrategia intensa de transparencia, centrada en los aspectos clave de la gestión organizativa que hoy son del principal interés de los partidos políticos y los ciudadanos; y el segundo, una estrategia adecuada de comunicación social, orientada a socializar los principales objetivos, gestiones y resultados del órgano electoral y del proceso electoral en su conjunto. Vistas en clave de construcción de confianza, las estrategias de transparencia y comunicación social están llamadas a constituirse en las dos caras de esa moneda. Para el INE, en términos legales, la transparencia exige dos cosas: una, que desarrolle acciones tendientes a dar a conocer a la ciudadanía (y a cualquier persona) la información pública -rendición de cuentas-; y dos, que satisfaga las solicitudes de información que se le presenten -eliminación de barreras de acceso-.

La relevancia que en un Estado de Derecho tiene el que la agencia estatal responsable de la organización comicial cumpla puntualmente con los mandatos de transparencia es central en su credibilidad, máxime que uno de los principios de actuación que exige la Constitución Política es, precisamente, la legalidad.

No obstante lo anterior, el entorno de desconfianza que enfrenta el INE y su compromiso con elevar la calidad de la democracia, tornan obligado el reconocimiento de las políticas de transparencia.

La confianza describe relaciones sociales donde los participantes tienen la certeza de que lo que esperan de los otros participantes realmente sucederá, que existirá cooperación y que las expectativas propias no serán traicionadas. Por ello, si enfocamos el tema hacia el mundo de la política, podríamos sostener que allí la confianza

constituye la certeza del gobernado respecto a que la autoridad - administrativa, jurisdiccional- se comportará acorde a las reglas formales y públicas previamente pactadas. La desconfianza implica el proceso contrario, es decir, la certeza de que habrá trampas, incluso así, en abstracto; y cuando tales certezas “negativas” se construyen y se aprenden, no basta con mejores reglas para remontar la inercia de dudas, se requiere modificar las prácticas y socializar los cambios, a fin de que se deconstruyan o acoten las zonas de duda.

En las democracias modernas donde los mecanismos para elegir representantes funcionan y son aceptados por la población, la transparencia es principio de calidad que acompaña las funciones del aparato público, pero no es función adjetiva, sino condición de certeza y confianza en las actividades del mismo, así como en lo relativo a los dispositivos comiciales que soportan la vigencia de las estructuras de gobierno y posibilitan la convivencia. Si revisamos la evolución de las reglas del juego democrático en nuestro país, podemos observar como una parte fundamental de los niveles de credibilidad y legitimidad social paulatinamente adquiridos después de 1988 y hasta la elección de 2003, tienen asidero en diversos esquemas de publicidad y transparencia.

En otras áreas de la gestión institucional, como las relativas a las actividades de inicio, desarrollo y conclusión de la jornada electoral, hay también expresiones de apertura, transparencia y rendición de cuentas. La instalación y funcionamiento de las casillas posibilitan en todo momento el seguimiento puntual de los funcionarios seccionales, de los representantes de los partidos políticos y observadores electorales; al cierre del cómputo de casilla, se coloca un cartel con los resultados en la parte exterior del lugar donde haya funcionado la mesa directiva de casilla y se entrega a los partidos políticos una copia del acta con los resultados; que previamente fueron contabilizados frente a los representantes de las distintas fuerzas políticas y los observadores electorales.

El diseño del INE es congruente con la tesis consistente en que la reforma electoral de 1989-1990 se sustentó en la apuesta de que la

transparencia de los procedimientos y las decisiones de la organización comicial se constituyeran en la base para la superación de los desafíos de la democratización. La composición plural y el funcionamiento colegiados de los órganos directivos del instituto, comenzando por el Consejo General, máximo órgano de dirección, ofrecen una muestra de lo anterior. Y pese a que en el esquema actual sólo tienen derecho de voto los consejeros electorales, los acuerdos y resoluciones que procesa sobre los aspectos estratégicos de la agenda comicial, ofrecen un testimonio en favor de la confianza, pues sus deliberaciones son públicas con la posibilidad de que los representantes de las distintas fuerzas políticas intervengan en las deliberaciones.

Una mirada detenida al proceso de la democratización de México, sugiere que si hay algo que caracterice a la etapa electoral que precede a la existencia del Instituto Federal Electoral (IFE), es precisamente la desconfianza en la organización comicial, que llegó a su punto más álgido en el siglo XX tras la controversial “caída del sistema” de resultados preliminares en las elecciones presidenciales de 1988.

En síntesis: la desconfianza mexicana en lo electoral describe el estado de cosas en el que el ciudadano-elector se comporta bajo la certeza, informada o no, de que una expectativa no deseada -la ocurrencia de fraudes, trampas o ventajas indebidas- es la que habría de materializarse; y que tal expectativa “negativa” constituye uno de los impedimentos estructurales para la democratización del régimen. La desconfianza en lo electoral marca la especificidad de la transición política mexicana, al vincular orgánicamente la incorporación de comicios justos y libres con la construcción de confianza o, para decirlo de otra forma, con la deconstrucción de la desconfianza.

El hecho de que la transparencia y el acceso a la información ya no se consideren como asuntos implícitos o como temas de segundo plano en los debates teóricos sobre la democracia y la modernidad políticas para convertirse en tema relevante es un hecho que guarda tributo a una preocupación mayor entre los políticos y los estudiosos del funcionamiento de los regímenes democráticos: enfrentar los

problemas de legitimación de las democracias.

Es imprescindible plantear la importancia que tiene en la actualidad la asociación de la democracia y la transparencia, conceptos que se conciben de manera conjunta, en una relación simbiótica donde uno es imprescindible para el otro. La transparencia no puede ser excluida de una política de vanguardia, pues, se convierte en la apuesta ineludible para los sistemas democráticos modernos. Se debe considerar al Instituto Nacional Electoral como el actor central cuyo papel fundamental es devolver la credibilidad y la confianza a los procesos electorales en México.

La construcción de la transparencia electoral es prácticamente al mismo tiempo el proceso de constitución de la legitimidad electoral en una etapa en que las instituciones de transparencia conviven con las electorales para contribuir a fortalecer las instituciones y los procesos democráticos.

El corazón del problema (refiriéndonos a las elecciones) es la búsqueda de la legitimidad. La corrupción y la presión de grupos de interés, afectan la legitimidad de los entes públicos. Es decir, la corrupción de los entes es un factor determinante en el rumbo de la democracia en un país.

Una de las principales virtudes de una democracia plena, es la interrelación entre la integridad y la transparencia del proceso. Martimort, argumentó que debe haber una supervisión de los poderes por parte de los ciudadanos. Al final, en la democracia, los ciudadanos deben de ejercer sus derechos para contribuir a la integridad del proceso.

Entre ellos destaca el derecho de acceso a la información, constitutivo de la transparencia electoral.

Es una máxima de la democracia que la integridad electoral contribuye al desarrollo de elecciones libres y equitativas y a la legitimidad del proceso. Algunos especialistas expresan que una democracia requiere de un financiamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos.

La integridad de una elección es resultado de un proceso transparente; es un proceso complejo, el cual requiere de la voluntad política de múltiples participantes. Rose Ackerman, por ejemplo, sugiere que la voluntad política es fundamental para lograr una democracia. Carbonell, enfatiza que el derecho a la información tiene una gran importancia para cualquier régimen democrático, puesto que lo correlaciona con el proceso de legitimación y gobernabilidad del sistema.

Así, voluntad política de aceptar la normatividad y los resultados y de entregar información relativa a cómo esa voluntad se manifestó y esos resultados se hayan documentados, están en la base de la transparencia electoral y del proceso de construcción de la legitimidad de un mandato.

La percepción de una elección justa, depende de cómo la transparencia es reivindicada a través del marco normativo en el proceso electoral en la misma medida en que es en realidad experimentada por los electores y el público en general.

Si de legitimar la victoria se trata, la transparencia acota el margen de discrecionalidad y somete a la rendición de cuentas al gobierno. El escrutinio público fortalece la legalidad de la elección, así como su legitimidad. En sentido contrario la desconfianza hacia las autoridades electorales perjudica la transparencia electoral y la legitimidad del proceso.

Aunque el Cofipe “está plagado de candados, procedimientos rigurosos, medidas de seguridad y actos que obligan a la transparencia y al consenso de los partidos políticos” ni la normatividad ni las obligaciones que de ella se desprenden son suficientes frente a actos de poder de diversos actores.

Camarena y Patterson, contrario a la esperanza de Segl, dan cuenta de la violación a la normatividad del Cofipe, aunque omiten posicionar en este contexto el accionar del IFE y lo que llamamos imposición política. Es así que la corrupción y la imposición por segmentos de las elites económicas y políticas debilitan la credibilidad

del proceso. Sonnleitner agrega que las elites mismas impiden la constitución de un Estado con capacidad de acción propia.

Al respecto, Nieto Castillo, agrega que el problema de la corrupción es que daña la regla de la mayoría porque las decisiones son tomadas, no por los grupos mayoritarios que votaron por un partido o candidato, sino por las elites económicas que generaron o financiaron las campañas electorales.

Acompañamos a los autores para quienes las sociedades democráticas privilegian la legitimación proveniente del proceso electoral. Sólo agregamos que en la primera década de este siglo en México, no existe legitimidad sin el conjunto de instituciones, procedimientos, experiencias, percepciones, documentos, con los cuales se pueda acreditar la transparencia electoral.

Al final de la jornada electoral, las mayores imputaciones al proceso provienen sobre el método utilizado para realizar el conteo rápido y el cómputo de votos.

Almazán y Camacho, registran una percepción generalizada en los partidos políticos de oposición respecto al cómputo de votos: “¿Fraude o errores en la organización y cómputo? Quizás las dos cosas. Pero de lo que no hay duda es de lo segundo. Las incongruencias quedan a la vista de todos. Si hay fraude o no y de qué tamaño, quizás se sabrá hasta que se cuenten todos los votos”, insisten. Hablan de “huellas de esa posibilidad”.

El acceso a las boletas electorales para un conteo ciudadano, solicitado por los periodistas José Daniel Lizarrága Méndez y Dalia Angélica Díaz Trujillo, como se recordará, fue rechazado.

El accionar parcial del INE lo evidenció Tello Díaz al dar cuenta del aletargamiento del Instituto para detener la campaña sucia.

Legitimar el proceso electoral a través de la transparencia, es parte de un mismo proceso, infiere Marván Laborde. Al expresar que la transparencia tiene doble vida. Por una parte, es “un útil esencial” para la fiscalización rigurosa de los gobiernos y servidores públicos y,

por otra, es también una práctica institucional que puede ser empleada para legitimar todo tipo de organismos sociales.

Carecer de reglas claras y precisas genera dudas de la legitimidad del proceso electoral. Algunos autores insisten en un marco legal adecuado que facilite el acceso y la difusión de la información.

López Obrador cuestiona las instituciones y la falta de integridad del proceso. Señala la opacidad del accionar antes y durante la jornada electoral.

Desde su fundación en 1929, aunque con otro nombre, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha dominado sin interrupción la vida política del Estado de México y, hasta hace poco, del país entero. Todos los gobernadores mexiquenses, desde Carlos Riva Palacio hasta el actual, Alfredo del Mazo, han sido miembros del PRI. Durante la mayor parte de esos 88 años, la preocupación central de los gobernadores de ese estado colindante con la Ciudad de México (sede de los poderes federales) no ha sido cómo hacer frente al embate de los partidos de oposición —hasta hace relativamente poco, la oposición partidista, en la medida en que existió, era cooptable y no representaba un problema significativo para el gobierno de Toluca—, sino cómo negociar las tensiones internas del priismo local, para evitar la injerencia del gran poder presidencial en sus asuntos internos, y mantener así un espacio de libertad dentro de la atmósfera creada por un Poder Ejecutivo federal omnímodo.

El panorama anterior y sus reglas del juego se han ido modificando en los últimos decenios como resultado de cambios en la naturaleza del sistema político nacional. Estas modificaciones, si bien no han llevado al país a la democracia, sí han propiciado un mayor pluralismo, y las elecciones han dejado de ser elecciones sin contenido para tornarse en comicios competidos, aunque llenos de irregularidades y frecuentemente con resultados manchados por violaciones de fondo a las reglas electorales y por fraudes evidentes, hechos a la luz del día, como fue el caso del Estado de México en 2017.

Una consecuencia del cambio social —y en el sistema electoral a

escalas nacional y local— es que, en el Estado de México, han surgido opciones al tradicional y aplastante dominio priista. En efecto, en 2005, Enrique Peña Nieto, entonces candidato del PRI y sus aliados a la gubernatura, logró la victoria de rutina, que no sorprendió a nadie, pero con resultados que sí asombraron porque no eran los comunes: oficialmente y pese a contar con todo el aparato del Estado, sólo se adjudicó 47.58% de los votos. Fue gobernador por mayoría ya no absoluta, sino relativa. En la siguiente elección, la de 2011, el PRI volvió por sus fueros y la coalición que encabezó obtuvo, oficialmente, 62.96% de los votos; pero en 2017, el PRI mexiquense ya no pudo volver a confeccionar una mayoría absoluta e insistir en su excepcionalidad política. Ese año, los organismos electorales — colonizados desde su origen por el PRI— se vieron obligados a reconocer que la profesora Delfina Gómez, la candidata de Morena, y sin alianza con ningún otro partido, logró obtener 30.78% de los votos. El candidato oficial, el del PRI, la superó por apenas 2.78 puntos porcentuales gracias a la adición de los sufragios de otros tres partidos que conformaron su coalición, pues por sí mismo, el PRI quedó atrás de Morena. El grupo que tradicionalmente ha dominado el Estado de México retuvo el poder, pero en un marco de gran fragilidad y nula credibilidad.

En nuestra democracia jaloneada, lo electoral se está convirtiendo en un espacio dominado por la desatada codicia del poder. Ganar a toda costa, sin importar cómo. La zona electoral es de tentación y de tormento: la *gehenna* en la tradición hebraica, por la desmesura y la simulación. Las formas y los principios se desdibujan para mantener el poder de una camarilla o una persona. La penosa transición a la democracia carga ahora con procesos electorales impregnados por diversas versiones de fraude, en las que participan todos los actores. Lo electoral es un coctel confuso, una zona de pecados sociales que sólo comprenden los doctores de la ley y los fariseos. Los comicios se han convertido en zonas de encono, guerra sucia, campañas de desprestigio y agandalle. El poder sin principios y los principios sin poder. Las elecciones, lejos de ser una fiesta ciudadana, han devenido una conflagración sin escrúpulos: son la antesala del averno.

Se cuestionará que es un exceso intercalar la política electoral con teologías escatológicas, entreverar la religión con la política. Dicho desenfreno proviene de la misma clase política en el proceso de las precampañas. Por ejemplo, José Antonio Meade hablando de adviento a mujeres mexiquenses en tono de homilía. O Andrés Manuel López Obrador llamando a un “diálogo ecuménico”, a encuentros entre creyentes y no creyentes. O Eric Flores, dirigente evangélico del partido Encuentro Social, que se define juarista y liberal. En contraparte, Enrique Ochoa, el presidente del PRI, decreta con tono de pastor pentecostal que todos los mexicanos somos guadalupanos. ¿Qué pasa? ¿Dirigentes políticos y candidatos a la Presidencia se convierten en predicadores baratos de la fe? El escándalo e indignación que causó Vicente Fox al ondear el estandarte guadalupano al inicio de su campaña presidencial en 1999 ahora se queda corto ante la subversión de roles: políticos que se sienten pastores y pastores políticos.

¿Los políticos quieren la redención divina y ganarse el reino de los cielos? Por supuesto que no, quieren el poder a toda costa.

El bastión mexiquense —propiedad del llamado Grupo Atlacomulco desde hace cerca de 90 años— parecía llegar a su fecha de caducidad. La elección de 2017, por tanto, era estratégica, su resultado permitía medir la fuerza real del partido en el poder en su propio bastión histórico. El Estado de México no sólo es el refugio político del priismo mexiquense, sino también el territorio de inmensos negocios que ahí detenta el grupo en el poder. Dicho de otra manera, el llamado Grupo Atlacomulco no sólo es una red de políticos y familias que han reinado en el Estado de México por generaciones, también han construido enclaves económicos y financieros poderosos.

Hay mucho dinero en efectivo cuya procedencia es poco clara. Dinero en abundancia cuyos orígenes son dudosos. Puede venir tanto del erario y de empresas aliadas como ser dinero sucio, presuntamente del crimen organizado. Asimismo, puede tratarse de inconmensurables recursos de los aparatos de gobierno e infraestructura logística de empleados, vehículos, información y

equipos humanos y técnicos contratados. La utilización de los programas sociales en la compra y coacción del voto en las zonas y población de mayor pobreza es buen ejemplo de cómo todo el aparato interactúa de manera coordinada. Contraviniendo el espíritu de la Carta Magna —el artículo 134 constitucional—, el congreso local aprueba el 30 de marzo de 2017 que 63 programas sociales y asistenciales —de un total de 90, es decir, 70% de los programas— pudieran desplegarse en el estado aun dentro de los 30 días previos a la jornada electoral. La mayoría priista en la cámara se impone pese a las objeciones de la oposición. Los programas sociales locales y federales se convierten en un instrumento electoral. Esto propicia la presencia masiva de altos funcionarios locales y federales, incluido el presidente, en la entrega de dádivas y beneficios sociales a gran escala que vulnera los principios de toda elección.

José Woldenberg suele repetir que construir la credibilidad institucional cuesta mucho trabajo y tiempo, es una tarea delicada y constante. Por el contrario, destruirla es sencilla; es cuestión de una mala decisión que desemboca en nocivas percepciones de la sociedad. Eso ha venido sucediendo con el INE a raíz de aquella desafortunada decisión de Luis Carlos Ugalde, la noche de la jornada electoral de 2006, en la que el IFE fue rebasado por una atmósfera de encono político. Lo acontecido después, a lo largo de más de 10 años, ha ido cuesta abajo.

Las elecciones para gobernador han dejado grandes enseñanzas, sobre las cuales conviene reflexionar. La primera es que el principal objetivo de la reforma electoral de 2014 no se alcanzó en el Estado de México. El IEEM se mantuvo bajo la influencia del Ejecutivo estatal. En este caso, quedó muy claro que la mayoría de los consejeros estuvieron subordinados a las decisiones de los poderes locales y al PRI.

A pesar de que la reforma de 2014 exigía un rediseño institucional para enfrentar los nuevos retos en materia electoral, el principal responsable de su aplicación el consejero presidente, aliado con otros, ni siquiera lo intentó. Aceptó cambios limitados obligado por las

circunstancias. Nunca asumió una actitud proactiva. No quiso ser el líder que las nuevas circunstancias reclamaban. Apostó al mantenimiento del *statu quo* existente, porque así se lo mandaron o porque le resultó más cómodo.

La independencia de la mayoría frente al poder fue cuestionable. Rápidamente fueron sometidos por los poderes locales y por los partidos. Algunos ni siquiera intentaron sacudir el control que ejercían sobre los consejeros. Lo aceptaron como algo natural y hasta conveniente. Por su parte, los partidos no sólo mantuvieron su poder, sino que incluso algunos lo acrecentaron.

Los representantes de partido mantuvieron sus privilegios económicos y materiales, incluso mayores. Eso explica en parte el comportamiento de la mayoría frente a los resultados electorales. Al ver que no tenían posibilidades de ganar, varios de ellos se hicieron cómplices de la actuación del árbitro electoral. Decidieron mantenerse en su zona de confort.

A esta situación contribuyó la orfandad política en que la mayoría de los consejeros del INE nos dejó. No intentaron empoderarnos frente a los representantes de partido, quienes siempre nos vieron débiles frente a ellos. Eso se puede apreciar en cualquier sesión del consejo general en las que los virulentos ataques casi nunca eran respondidos a pesar de que la mayoría eran injustos.

El consejo general del IEEM, no apreció un cambio institucional sustantivo. Persistieron las mismas formas de hacer política a través del presupuesto, usado para comprar lealtades y doblegar voluntades de los opositores. Ésa ha sido una práctica muy eficaz, desde hace muchos años, en el Estado de México, donde es común que se aplique esa frase de que “en política, todo lo que se pueda comprar, resulta barato”.

Las elecciones en las que resultó formalmente electo Alfredo del Mazo como gobernador del estado mostraron todas las debilidades de un órgano colegiado, encargado de conducir el proceso electoral, frente al poder del Ejecutivo estatal y al de algunos partidos. Ese hecho

tuvo graves consecuencias a la hora de tomar decisiones clave.

La decisión más importante que se tomó fue la de no actuar frente a la abierta injerencia de los gobiernos federal, estatal y algunos municipales en el proceso electoral. La inacción mostrada fue síntoma del acatamiento a instrucciones gubernamentales o del temor de hacerle frente a esos poderes, por los riesgos para sus carreras políticas.

En cualquiera de los casos, el IEEM no estuvo a la altura de las circunstancias. Si los diversos gobiernos que intervinieron abiertamente en la elección y el PRI pusieron a prueba todos sus recursos, lícitos e ilícitos, era un buen momento para que la autoridad electoral aplicara todas las facultades legales de que dispone para contenerlos. No fue así por decisión de la mayoría del INE y del IEEM.

#### LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA.

Hablar de ética de la clase política genera diferentes reacciones y pensamientos. Cada día más, la clase política mexicana es cuestionada en términos de ética, concretamente con la rendición de cuentas y la corrupción. Específicamente, hablar de ética dentro de las campañas y de los candidatos a cargos de elección popular puede ser considerado irrelevante, ya que su objetivo es conseguir el poder. La lógica de la frase atribuida a Maquiavelo, “el fin justifica los medios”, es muy actual dentro de las campañas políticas en México. Basta recordar la famosa frase “haiga sido como haiga sido”, del entonces candidato Felipe Calderón, al ser cuestionado por Denise Maerker sobre las acciones que llevó a cabo en la campaña presidencial de 2006 y que en ese momento lo habían llevado al primer lugar en las encuestas. Esta frase la repitió posteriormente para felicitarlo por ser el candidato electo. El comentario puede ser interpretado de la siguiente manera: cualquier práctica llevada a cabo en campaña vale la pena en aras de conseguir el poder, ya sea la Presidencia de la República o cualquier otro cargo de elección popular. Ésta es la lógica que impera entre la clase política mexicana y la que prevaleció en la elección para gobernador del Estado de México en 2017.

Pasada una elección, sin importar lo que sucedió, una vez que los tribunales dictan la última palabra, la clase política se alinea, la ciudadanía se resigna y el pasado queda atrás. Intentar llevar asuntos de falta de ética a tribunales electorales o administrativos para probar acciones realizadas por partidos políticos, candidatos o funcionarios públicos de cualquier ámbito de gobierno resulta prácticamente imposible. Las acciones desplegadas por funcionarios públicos al margen de la ley dentro de los periodos de precampaña y campaña para lograr anular una elección son muy difíciles de probar. Aun con las pruebas suficientes sobre las acciones desplegadas, resulta complicado acreditar la relación causal entre la acción desplegada y el resultado de la elección. ¿Cómo argumentar ante una autoridad judicial que el despliegue masivo de programas sociales y las visitas de funcionarios federales y estatales, así como el uso indiscriminado de recursos públicos o las movilizaciones, tuvieron una consecuencia en las preferencias electorales de la población? La lógica indica que sí existe dicha relación, pero dentro de un proceso judicial, prácticamente, no es posible acreditarla.

En la elección de gobernador del Estado de México en 2017, ciudadanos y autoridades fuimos testigos del despliegue de actos llevados a cabo por funcionarios federales y estatales para que el candidato del PRI-PVEM ganara la gubernatura. El objetivo del PRI y de su líder, el presidente de la República, fue ganar a toda costa el Estado de México en 2017 y, para ello, realizaron una serie de actos y prácticas al margen de la ley.

Para el gobierno federal los comicios mexiquenses representaban, prácticamente, un referéndum sobre la gestión del presidente, y algunos medios señalan que existió una estrategia para lograr el triunfo, como un símbolo de poder hacia la elección presidencial de 2018. La clase política mexiquense aplicó principios maquiavélicos: los actos de ilegalidad debían hacerse todos juntos y dejando poco tiempo para reflexionar en ellos, como si de esa forma “ofendieran menos”; los actos ilegales debían ejercerse de una sola vez, únicamente para lograr el objetivo: el poder, y al mismo tiempo había que dirigirlos hacia la mayor utilidad para los gobernados, lo que en el caso

mexiquense se reflejó en el reparto de bienes y recursos.

A finales de noviembre de 2016, el periódico *Reforma* documentó más de 20 visitas de nueve funcionarios federales en el periodo de un mes al Estado de México. En dicha nota *Reforma* advertía: “Lanzan cargada al Estado de México”. El PRD y el PAN hicieron declaraciones en contra de estas prácticas, las cuales incluyeron acusaciones de que el presidente de la República había entregado obras en diversos rincones del estado. Además, se documentaron más de 100 visitas de funcionarios federales al Estado de México entre noviembre de 2016 y marzo de 2017. Encabezó la lista de mayor número de visitas Rosario Robles, secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), en giras en las que se hicieron repartos millonarios en especie con tintes electorales: pinta de fachadas, entrega de viviendas y títulos de propiedad, así como apoyos diversos.

Funcionarios federales, en ocasiones acompañados por el entonces gobernador, Eruviel Ávila, repartieron más de 6 mil tarjetas o monederos electrónicos con 2 mil 700 pesos cada una. Se entregaron despensas, tinacos, costales de cemento, entre otros. Se llevaron a cabo rifas, jornadas de salud, jornadas administrativas, ferias de empleo, inauguración de hospitales, entre otras acciones documentadas.

El diario digital *Huffington Post* evidenció que entre enero y marzo de 2017, el gobierno del Estado de México entregó a través del DIF estatal más de 9 mil tarjetas “Efectiva” destinadas a jóvenes, cada una cargada con 3 mil pesos; en varios eventos relacionados con la entrega de los apoyos, se contó con la presencia de la hija del gobernador. Además, el mandatario entregó más de 100 mil anteojos de aumento y más de 600 becas para madres adolescentes. El 17 de marzo, el gobernador Ávila entregó 5 mil computadoras a jóvenes de Ecatepec, Tecámac y Coacalco, y aseguró que su gobierno había entregado más de 20 mil computadoras; durante el acto se les solicitó a los jefes de familia sus credenciales de elector.

Ante las quejas del PAN y el PRD en el Senado de la República, el

secretario de Desarrollo Social, Luis Miranda, respondió que él era un operador político y que los programas sociales desplegados en el Estado de México se llevaban a cabo en el marco de la legalidad sin intenciones electorales.

Esto sucedió antes del inicio formal de las campañas, pero continuó dentro del periodo electoral. Al ser cuestionado por estos actos, el gobernador del Estado de México respondió: “La ley nos lo permite, la veda inicia el 2 de abril, el 3 de abril. Cuando inicien las campañas, aún estamos en nuestro derecho, todos los funcionarios públicos de todos los partidos, de poder dar a conocer los programas que tenemos porque son para ustedes; no son para mí, son para la gente”.

Es así que funcionarios federales y estatales, amparados en la operación de programas sociales necesarios, desplegaron operativos antes de las campañas y también se documentaron actos del gobierno estatal durante el periodo de supuesta veda, con el aval de la legislatura local.

Ante las declaraciones del secretario de Desarrollo Social y del gobernador del Estado de México, se actualiza el cuestionamiento sobre la ética de la clase política dentro de las campañas. ¿Es lícito desplegar programas sociales y acciones asistenciales dirigidas a una población con altos índices de marginación, como la mexiquense? La respuesta resulta obvia, y de ello se aprovecharon los funcionarios públicos que participaron en estos actos. Los ciudadanos del Estado de México necesitan los apoyos, dada la condición de marginación en la que vive un alto porcentaje de la población. ¿Es lícito desplegar dichos apoyos y programas dentro de los tiempos del proceso electoral? Se sabe que el despliegue mayor se llevó a cabo entre octubre de 2016 y marzo de 2017, es decir, antes del periodo legal en que a los funcionarios les está prohibido llevar a cabo programas sociales públicamente. Aun y cuando la Constitución federal y las leyes locales establecen que en ningún momento deben utilizarse los programas y recursos públicos con fines electorales, en el Estado de México si se utilizaron bajo la argumentación de “necesidad” y de “urgencia”.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos séptimo, octavo y último establece los principios básicos sobre el uso de recursos públicos y la propaganda gubernamental:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

De lo anterior se desprende que los servidores públicos federales, estatales o municipales en ningún momento pueden hacer uso de recursos públicos con fines electorales. Tampoco se pueden usar recursos ni programas financiados con recursos públicos para favorecer a partidos políticos ni a sus candidatos. Además, la propaganda pública solamente puede informar a los ciudadanos sobre los programas públicos, pero no puede contener imágenes ni nombres que promocionen a servidores públicos federales, estatales o municipales.

En el mismo sentido, el artículo 129 de la Constitución Política del

Estado de México establece:

Los servidores públicos del Estado y municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y en cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.

De acuerdo con la Constitución local, los servidores públicos estatales y municipales tienen obligación de actuar bajo el principio de imparcialidad y no pueden hacer uso de recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos. La propaganda pública solamente puede informar a los ciudadanos sobre los programas públicos, pero no puede contener imágenes ni nombres que promocionen a servidores públicos estatales o municipales.

No hay duda de que las autoridades estatales están obligadas a acatar las disposiciones de la Constitución federal y el artículo 134 es explícito. De cualquier forma, el 137 de la Constitución local también es claro al establecer lo siguiente: “Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los

tratados internacionales”.

Asimismo, atendiendo al último párrafo del artículo 134 de la Constitución federal, ya citado, el Código Electoral del Estado de México establece en su artículo 261 que durante las campañas se debe suspender toda propaganda electoral; sin embargo, señala como excepción la propaganda para informar sobre programas educativos, de salud y de emergencia.

De igual manera, se establece que 30 días antes de la jornada, los funcionarios públicos se deben abstener de operar programas sociales o asistenciales, con una excepción: los de “extrema urgencia”. La legislatura del estado tiene la facultad de determinar los programas sociales que pueden continuar desplegándose en dichas circunstancias.

Lo que sucedió en los hechos fue que la Legislatura del Estado de México aprobó que 63 programas sociales y asistenciales —de un total de 90, es decir, 70% de los programas— pudieran desplegarse en el estado aun dentro de los 30 días previos a la jornada electoral.

El 30 de marzo de 2017 la legislatura mexiquense determinó los 63 programas sociales que podrían desplegarse durante el proceso electoral local, con el voto en contra de todos los partidos políticos de oposición. Los diputados locales votaron mayoritariamente y aprobaron que los programas sociales más importantes continuaran operando durante el periodo de campaña sin justificar la “extrema urgencia” de dichos programas. El congreso local avaló las acciones del gobierno estatal para continuar la operación y entrega de apoyos sociales dentro del periodo de campaña, desde el 3 de abril de 2017 e incluso durante los 30 días previos al día de la jornada.

Todos los programas desplegados llevaban la leyenda “En grande” del gobierno del estado, claramente identificada con el gobernador Ávila y con los colores del PRI. Los diputados del PRI, PVEM, Encuentro Social y Nueva Alianza se manifestaron a favor de la continuación de los 63 programas en aras de la protección de los derechos de los mexiquenses. Los diputados del PAN, PRD, Morena,

PT y Movimiento Ciudadano, en minoría, se manifestaron en contra de tal determinación e hicieron un llamado para cumplir con los principios de la Constitución federal.

La legislatura local le dio permiso oficial al gobierno del estado para continuar el despliegue de programas sociales y el reparto de apoyos, lo que en los hechos violentó la equidad de la contienda, y esto se hizo en contra de las disposiciones de la Constitución federal.

La colusión de la clase política mexiquense fue clarísima. El PRI redactó las reglas locales, el PRI, junto con sus aliados, utilizó las grietas de la ley para violar un principio constitucional y el PRI se benefició de dichos actos y prácticas para ganar los votos de los ciudadanos mexiquenses.

Si bien el despliegue de actos previos al inicio de las campañas ya había prefigurado ciertas preferencias entre la población mexiquense, la continuación de programas sociales dirigidos por funcionarios estatales en tiempos de campaña fue contundente. La estrategia fue clara: actuar con tal fuerza en las áreas rurales y de mayor marginación del estado, para que los ciudadanos mexiquenses favorecieran al candidato de la coalición PRI-PVEM a la gubernatura. El resto de los partidos y candidatos no tuvieron el tiempo ni los recursos suficientes para alcanzar al candidato del PRI-PVEM en las preferencias electorales.

Es claro entonces que no fue ético ni lícito, conforme a un principio constitucional, desplegar apoyos y programas asistenciales en tiempos electorales. Incluso bajo el argumento de que la población mexiquense vive con grandes carencias y en situación de marginación, no se justifica el uso asistencial y clientelar de programas públicos para favorecer los intereses de un grupo político. La Constitución federal y el código electoral local buscan impedir la compra de votos; sin embargo, en los hechos la entrega en especie de tarjetas y bienes de alto valor para la población tuvo un componente de compra de voluntades y de condicionamiento de dichos apoyos y programas a la continuidad de cierto grupo en el gobierno.

El Estado de México es la entidad con la mayor población del país —16.1 millones de personas— y, por lo tanto, la entidad con el mayor número de pobres en el país: 8.2 millones de personas en situación de pobreza (47.9%), de las cuales 1.05 millones viven en pobreza extrema (6.1 %), es decir, viven con menos de dos dólares en promedio al día. El Estado de México ocupa el lugar número 12 en porcentaje de pobres (47.9%); pero dada su población, no hay otra entidad que se le acerque en el número absoluto de pobres: 8.2 millones de mexiquenses situación de pobreza y, es preciso reiterar, un millón de mexiquenses pobreza extrema, con varias carencias, entre ellas, la alimentaria. Bajo argumento de que la población del Estado de México necesitaba apoyos especiales durante el primer semestre de 2017 y que en su defecto se generarían grandes daños por la suspensión de dichos programas sociales, la clase política se construyó la justificación para desplegar el potencial de los apoyos clientelares.

Los derechos fundamentales de la población mexiquense ya estaban vulnerados antes del inicio del proceso electoral (basta recordar el caso Tlatlaya); sin embargo, la clase política fue consciente de la situación extrema, de marginación y de vulnerabilidad, justo en el inicio de las campañas. El 7 de marzo de 2017, *Proceso* publicó una nota sobre las declaraciones del secretario de Desarrollo Social, Luis Miranda, quien sostuvo que en 2013 le dijeron (a la administración pública federal) que había siete millones de personas en pobreza extrema en el país, pero nadie les dijo dónde estaban. Curiosamente, en 2017 el secretario se dio cuenta de que solamente en el Estado de México había un millón de esas personas en pobreza extrema y, por ello, la urgencia de apoyarlos. La Sedesol solamente se preocupó por los pobres en las entidades que tuvieron elecciones locales en 2017.

De acuerdo con datos de Coneval, en 2016 el número de personas en pobreza extrema en todo el país ascendía a 9.3 millones, de las cuales 1.05 millones se encontraban en el Estado de México; es decir, los 11% de pobres extremos en México habita esta entidad federativa. La clase política se ha aprovechado de esta triste realidad para obtener beneficios.

Aquí vale la pregunta: ¿la situación de vulnerabilidad permanente y de pobreza extrema permite a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos con libertad y en igualdad?

La clase política aprovecha esta situación de vulnerabilidad para ejercer presión sobre los ciudadanos, y esto restringe sus derechos. La democracia requiere de la libertad y la igualdad de los individuos para subsistir. La libertad política se entiende como la medida en que la libertad individual se encuentra en armonía con la libertad general; es la concordia entre la voluntad individual y la voluntad colectiva, expresada en un orden social. La igualdad, por su parte, implica que todos los individuos de una sociedad tienen un valor político igual; que cada uno posee el mismo grado de libertad que el resto. Adicionalmente, es intrínseco a la democracia que el derecho al voto sea universal y que sea en condiciones de igualdad. El peso del voto de cada individuo debe ser idéntico al del resto de los electores.

Nuestro sistema político está construido bajo el principio de “un ciudadano, un voto”; sin embargo, en los hechos parece estar al servicio de los intereses de un selecto grupo que, a través del uso y abuso de recursos públicos y programas sociales, tiene la posibilidad de manipular las conciencias y, por lo tanto, los resultados. La elección de gobernador del Estado de México cumple con varias de las preocupaciones de Joseph Stiglitz cuando habla de “una democracia en peligro”. La desigualdad y la inequidad son elementos que favorecen la desconfianza en las instituciones, tanto en su eficacia como en su capacidad para generar igualdad. La constatación de que los sistemas político y económico son injustos, la conciencia de que el flujo de información está controlado por unos cuantos medios, que a su vez están controlados por un grupo, el papel del dinero, así como el uso de recursos públicos en la política; todo ello reafirma la desilusión y la desconfianza en las instituciones. Todo ello, según lo que argumenta Stiglitz, puede dar lugar a la agitación fuera del sistema político y a la inestabilidad del mismo régimen; éste es el precio de mantener y de lucrar con la desigualdad.

Si la clase política mexiquense insiste en mantener los niveles de

pobreza y marginación de la entidad porque ése es el nicho de población que puede controlar a través del despliegue de programas sociales y del reparto de recursos, deberá ser consciente de que esa misma población será la que termine por derrocarla. A la larga, los altos índices de criminalidad, los problemas de salud, los menores niveles de educación, la consciencia de que no hay mejora en la calidad de vida ni incremento en los ingresos pueden generar un descontento que termine en la búsqueda de soluciones poco convenientes para la clase política actual. Cada vez será más claro que la clase política es la única que se beneficia sexenio tras sexenio y que la brecha de desigualdad se incrementa con el paso de los años.

Parafraseando a Stiglitz, la clase política mexiquense ha detentado durante 88 años los instrumentos, los recursos y los incentivos para condicionar las convicciones de los ciudadanos en un sentido que sólo favorece a sus intereses. El grupo en el poder ha tenido la capacidad de manipular la percepción pública, mientras que los resultados reales solamente benefician al mismo grupo. La pregunta relevante consiste en determinar si las estrategias desplegadas en el Estado de México por un grupo político servirán y serán útiles para la elección presidencial federal de 2018.

Si se analizan las bases de datos con los resultados de la elección a nivel municipal —que ha publicado el IEEM en su página de internet— y respecto de los niveles de pobreza municipal que Coneval tiene actualizados al 2010, se encuentran relaciones desafortunadas para la democracia mexiquense.

El Estado de México cuenta con 125 municipios. Conforme a los datos de Coneval de 2010, el porcentaje de pobreza extrema era de 8.5% de la población: 1.3 millones de personas. Según el dato estatal del mismo Coneval, en 2016 este porcentaje se ha reducido a 6.1%: un millón de personas; sin embargo, a nivel municipal solamente se cuenta con datos de 2010 y sobre ellos se hace el análisis.

De los 125 municipios del estado, 31 de ellos mantienen niveles de pobreza extrema de 20.2% o más, es decir, al menos duplican el promedio estatal de pobreza extrema (8.5% en 2010). Dentro de estos

31 municipios más pobres de la entidad, viven 1.07 millones de personas, de las cuales 344 mil viven en pobreza extrema. De estos 31 municipios, en la elección de 2017 la coalición PRI-PVEM ganó 29 de ellos y el PRI resultó ganador en los dos restantes.

Por el contrario, si se analizan los datos de los 10 municipios con menores niveles de pobreza extrema de la entidad, es decir, niveles de pobreza extrema de 4.3% o menos —la mitad del promedio estatal—, encontramos que en ellos viven 4.3 millones de personas, de las cuales 155 mil viven en condiciones de pobreza extrema. En la elección de gobernador de 2017, Morena ganó nueve de esos 10 municipios y la coalición PRI-PVEM solamente uno.

El PRI-PVEM obtuvo triunfos en los municipios donde los niveles de pobreza son mayores, y la oposición ganó en donde los niveles de pobreza eran menores. Una población más educada y menos vulnerable tiene la posibilidad de votar en libertad y en condiciones de igualdad, ejerciendo un voto razonado.

Al analizar los porcentajes de pobreza extrema de los 125 municipios de la entidad con el porcentaje de votos que obtuvo la coalición PRI-PVEM en esas demarcaciones, se encuentra un coeficiente de correlación de 0.72. Esto indica que a mayor pobreza extrema, el porcentaje de votación por el candidato del PRI-PVEM fue mayor, y a menores índices de pobreza extrema, el porcentaje de votación obtenido por el PRI-PVEM fue menor. Es posible confirmar que en los municipios más pobres el PRI tiene mayores posibilidades de ganar.

Por el contrario, al analizar los porcentajes de pobreza extrema en los 125 municipios del estado con el porcentaje de votos obtenido por Morena en la elección para gobernador de 2017, se encuentra un coeficiente de correlación negativo de -0.61. Ello indica que a mayores niveles de pobreza extrema, el voto por Morena fue menor, y que en municipios donde el porcentaje de pobreza extrema es menor, Morena obtuvo mejores resultados.

Los datos no mienten ni están sesgados. Al grupo que ha

detentado el poder durante más de 90 años en la entidad le favorece mantener altos niveles de pobreza y no tiene ningún incentivo para cambiar esta situación. A mayor pobreza y desigualdad, el PRI tiene mayores probabilidades de obtener votos favorables. En cambio, donde la población tiene menos carencias y mayores niveles de educación, el voto se ejerce con libertad y se incrementan los votos para otros partidos políticos.

También resulta pertinente analizar los porcentajes de participación a escala municipal. El porcentaje de participación ciudadana en la elección de gobernador del Estado de México fue de 53.7%. Votaron 6.08 millones de personas de un total de 11.3 millones de mexiquenses inscritos en la lista nominal de electores de la entidad.

Dentro de los mismos 31 municipios con mayores porcentajes de pobreza extrema, es decir, de 20.2% o más, se encontró un nivel de participación en torno a 66.2%; 13 puntos porcentuales por encima del promedio de la entidad. En cambio, dentro de los 10 municipios con menores niveles de pobreza extrema (4.3% o menos) se encontró un nivel de participación similar al promedio, de 54%. Es posible afirmar que en los municipios más pobres las personas votan más o, en su caso, son movilizadas o amenazadas para salir a votar.

Al analizar los porcentajes de participación ciudadana en los 125 municipios del estado con los porcentajes de votación obtenidos por el candidato a gobernador del PRI-PVEM, se encontró un coeficiente de correlación de 0.53. Si bien la relación no es tan fuerte, sí es una relación positiva, lo cual indica que donde la participación fue mayor, el candidato del PRI-PVEM obtuvo mayores porcentajes de votación. Por el contrario, al analizar los porcentajes de participación ciudadana por municipio con los porcentajes de votación obtenidos por la candidata de Morena, se encontró un coeficiente de correlación negativo de 0.47, que si bien tampoco es contundente, sí indica que donde la participación ciudadana fue mayor, los porcentajes de Morena fueron menores, y que donde los porcentajes de participación de votantes fueron menores, Morena obtuvo mayores porcentajes de votación.

De lo anterior se desprende que en los municipios más pobres las personas votan más y votan por el PRI. Si esta conclusión se analiza a la luz de las notas publicadas sobre movilizaciones masivas en zonas marginadas, favorece la hipótesis de que la coalición PRI-PVEM desplegó estrategias para llevar a los votantes hasta las casillas. El mismo día de la elección, el titular de la FEPADE interceptó camiones, cuyos choferes manifestaron que tenían instrucciones de llevar a votantes priistas al municipio de Nezahualcóyotl para que ejercieran su voto. Como ciudadanos mexiquenses, fuimos testigos de las movilizaciones de votantes que llevaron a cabo los simpatizantes del candidato del PRI-PVEM dentro de las zonas de mayor marginación en el estado. Existen diversas notas y reportes que documentan las movilizaciones, los pases de lista y las amenazas hacia los votantes.

Los datos analizados muestran cuantitativamente lo evidente. El uso y abuso de programas sociales, la entrega de apoyos en efectivo y en especie por parte de funcionarios del gobierno federal de origen priista, así como el despliegue de programas sociales llevados a cabo por funcionarios estatales hasta unos días previos al día de la elección, fueron parte de una estrategia instaurada y avalada por la legislatura local, desde el poder, para llevar a la gubernatura al candidato del PRI-PVEM. La estrategia se desplegó en los municipios con mayores niveles de marginación del Estado de México y no solamente se echó a andar la maquinaria para comprar y condicionar conciencias, sino que también se encendió para movilizar votantes. ¿Qué votantes? Los pobres de la entidad: aquellos que viven con mayores carencias, incluyendo la alimentaria; aquellos que están dispuestos a vender y a condicionar el voto por una despensa o un costal de cemento; aquéllos con tan bajos niveles de educación que no comprenden el concepto básico de libertad de sufragio. La estrategia política del grupo en el poder se dirigió a aquéllos cuyas condiciones de vulnerabilidad no les permitían votar en igualdad. La condición de vulnerabilidad fue aprovechada por políticos que se beneficiaron de tal situación.

La falta de ética de la clase política no solamente se refleja en la opacidad de su gestión y en los niveles de corrupción que se incrementan día a día; se manifiesta en las prácticas de compra de

conciencias y en la explotación de las condiciones de vulnerabilidad para la obtención del poder. Si al menos, pasado el periodo de campaña, al asumir el poder público los políticos retribuyeran a sus bases de apoyo a través de programas para mejorar su calidad de vida, la población tendría alguna esperanza de progreso. En los hechos, al llegar al siguiente ciclo electoral se activan nuevamente los programas asistenciales, las condiciones de pobreza se mantienen y la brecha de desigualdad se incrementa.

Esto también prefigura lo que pueden ser las estrategias del gobierno federal hacia la elección de 2018. Las entidades más pobres del país fueron azotadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017: Chiapas y Oaxaca. Según datos de Coneval de 2016, Chiapas ocupa el primer lugar en nivel de pobreza de toda la República Mexicana; 77% de personas en situación de pobreza y 28.1% en pobreza extrema, el equivalente a 1.5 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día. Oaxaca ocupa la triste segunda posición en los índices de pobreza con 70% de población y 26.9% en pobreza extrema, lo que significa que 1.08 millones de oaxaqueños viven con menos de dos dólares diarios. El gobierno federal ha desplegado la entrega de apoyos en estas dos entidades ante la magnitud de las afectaciones por los sismos: entrega de tarjetas con recursos hasta de 120 mil pesos para la reconstrucción de viviendas, materiales de construcción que entregan los gobiernos estatales, despensas, apoyos en refugios, entre otros. Toda la ayuda es totalmente justificada; sin embargo, sería ingenuo pensar que no será utilizada con fines electorales.

El Estado de México es una de las entidades más rezagadas del país en asuntos políticos. No sirven ni servirán leyes federales ni estatales si los partidos políticos y la clase política en su conjunto buscan permanentemente la forma de burlarlas o de actuar justo en el margen o límite de éstas. La emisión de leyes y la creación de instituciones no son suficiente si no existe la convicción de gobernantes y gobernados de respetarla. Si bien el país entero vive un problema relacionado con el respeto al Estado de derecho, en el Estado de México el problema se potencializa. La entidad ha sido

gobernada y controlada por la misma clase política por 88 años e, incluso durante los dos sexenios de alternancia federal y de presidencias del PAN, el Estado de México se mantuvo como bastión, rincón y refugio del PRI. Este partido controla al estado en su conjunto: la gubernatura, la legislatura e impone integrantes de consejos y de tribunales electorales, administrativos y de impartición de justicia. El PRI compra las voluntades, incluso, de algunos legisladores de otros partidos. Tanto dentro del consejo local del INE en el Estado de México como dentro del consejo general del Instituto Electoral del Estado de México, los más rabiosos defensores de los intereses del PRI y del gobernador del estado no son los representantes de ese partido sino los representantes de otros partidos políticos que se encuentran al servicio del PRI. Basta analizar unas cuantas actas de sesiones de dichos consejos para constatar esta afirmación. El sistema político mexiquense debe transformarse para que el país entero pueda avanzar y mejorar en sus prácticas democráticas.

Para avanzar hacia una sociedad más justa son necesarias ciertas características básicas, que hoy no se encuentran en diversas regiones del país. De acuerdo con John Rawls, una sociedad justa es posible solamente si gobernantes y gobernados comparten ciertas bases éticas y construyen juntos las instituciones democráticas que aseguren la convivencia y la toma de decisiones en condiciones de libertad y de igualdad. Esto implica que todos los ciudadanos vivan en condiciones mínimas de bienestar y que tengan un entendimiento similar sobre las bases y los principios necesarios para consolidar una sociedad justa. En principio, se requiere que todos los integrantes conozcan el significado del concepto de “ciudadanía”, así como los derechos que tienen en calidad de ciudadanos. Además, es necesario que todos compartan la noción de que es posible vivir en una sociedad efectivamente regulada por una concepción pública de justicia.

El dilema se centra en cómo avanzar hacia la construcción de un sistema político y una sociedad más justos cuando pareciera que no existen los incentivos adecuados para ello. Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la del Estado de

México establecen principios básicos: todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, así como de las garantías para su protección; todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; queda prohibido todo tipo de acto que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas.

Las reglas están muy claras; lo que falta es respetarlas.

Las acciones de terror que desplegaron los personajes oscuros, asociados al PRI, en el Valle de México, donde la sociedad ya vivía cotidianamente aterrorizada por el crimen —organizado o no—, tuvo el objetivo de inhibir en ese territorio el ánimo de los electores para presentarse en la urna y sufragar por un candidato. Esta circunstancia de terror, en general, pegó sobre los electores favorables Morena y en los indecisos que no quisieron enfrentarse a una situación crítica de violencia.

Este contexto —el terror electoral—, inédito en los procesos recientes del Estado de México, golpea secamente a la ya de por sí maltrecha democracia del siglo XXI, retrasando el arribo a un país apegado al Estado de derecho y a una democracia plena, amén de restar cuantiosa confianza al INE como árbitro imparcial de los procesos que permiten la transferencia pacífica del poder público estatal.

La estrategia de liberación del ánimo violento desde las oficinas del mando político contra el adversario que desafió seriamente con arrebatarse el poder desde las urnas no hubiera sido posible si las autoridades electorales la hubieran detenido desde sus primeras manifestaciones; la omisión, incluso, permitió que la escalada de provocaciones y agresiones subiera de tono y se efectuara en la misma víspera de la jornada electoral, sin que nadie fuera responsabilizado. Así las cosas, se ha prolijado un sistema electoral incapaz de prevenir, documentar y castigar la intimidación a los

votantes para que no vayan a las urnas. Sus autores, identificados con los poderes dominantes priistas, actuaron como vulgares pandillas o verdaderos cárteles políticos, que vieron en la candidata de Morena un objetivo de odio y obsesión buscaron desbarrancarla de su derrotero ascendente.

En la segunda mitad del siglo XX, terminada la Segunda Guerra Mundial, para la reconstrucción de Alemania se creó un tribunal constitucional con el mismo rango que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y con la función de preservar la Constitución, para lograr que los poderes tradicionales ajustaran su conducta a la ley fundamental, con respeto irrestricto a los derechos humanos. De esta manera, nace el primer, órgano constitucional autónomo, que inspira el nacimiento de otros, sobre todo en América Latina, para dar respuesta a la ineficiencia de los poderes tradicionales y a la desconfianza ciudadana.

Bajo este criterio de desconfianza en las instituciones, la función de “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado”, fue sustraída del Poder Ejecutivo y quedó confiada al Banco de México, como la vía para restaurar y evitar que pudiera repetirse la historia de la “decena trágica”. Nace así el primer órgano constitucional mexicano en la reforma publicada el 20 de agosto de 1993 en el *Diario oficial*.

En materia electoral sucedió lo mismo que en política monetaria. El sistema político mexicano se caracterizaba por tener “elecciones de Estado” y contar con un partido hegemónico —fundado en 1929— que operaba bajo las órdenes del presidente de la República. Daniel Cosío Villegas calificó al régimen como una “monarquía sexenal con sucesión transversal” y Mario Vargas Llosa lo llamó la “dictadura perfecta”. Las elecciones no eran transparentes ni creíbles, pues su organización estaba a cargo de un fraudulento ejército de operadores electorales —conocidos como “mapaches”— que actuaban bajo un sistema de autocalificación antidemocrático.

El sistema empezó a tener fisuras y en 1968 fue visible el

descontento ciudadano. Veinte años después, la elección presidencial de 1988 pasó a la historia como la elección en la que “se cayó y se calló el sistema”, al enmudecer el programa de resultados electorales cuando los números favorecían a Cuauhtémoc Cárdenas. Carlos Salinas de Gortari fue declarado ganador y asumió la Presidencia sin legitimidad. La entonces Comisión Federal Electoral quedó sumida en el desprestigio, sin credibilidad y sin legitimación para la función estatal de organizar las elecciones.

Hubo un primer paso en la reforma constitucional aprobada en 1990, que creó el IFE como un organismo descentralizado, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación. El proceso electoral de 1994 encendió una luz de alerta, en un ambiente enrarecido por el alzamiento zapatista del 1º de enero —fecha en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá— y por el asesinato el 23 de marzo de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República.

Ernesto Zedillo Ponce de León lo sustituyó, ganó la elección, asumió el Poder Ejecutivo e impulsó una nueva reforma constitucional —aprobada en 1996— que fue calificada como definitiva al dotar de autonomía constitucional al IFE, como titular de la función pública de organizar las elecciones, la cual ya no le correspondería al Poder Ejecutivo. El consejo general del IFE quedó compuesto por ciudadanos, aunque permanecieron los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo con voz, pero sin voto.

Así surgió un sistema federal electoral integrado por un organismo encargado de las elecciones federales y 32 institutos locales responsables de las elecciones en cada una de las entidades federativas, con autonomía constitucional y con independencia del organismo federal.

Para el control de la legalidad y la constitucionalidad de los procesos electorales, así como la calificación de la elección presidencial, fue creado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para fortalecer el sistema de partidos políticos, éstos cuentan con un privilegiado financiamiento público; el objetivo es evitar que reciban dinero proveniente de fuentes, incluso del crimen organizando, que puedan comprometer a quienes resulten electos; se busca desincentivar prácticas como el otorgamiento de comisiones en contratos, la utilización de empresas fantasmas, entre otras formas malversación de fondos públicos.

El primer consejo general del Instituto Federal Electoral fue designado sin convocatoria previa, sin exámenes de conocimientos, sin presentación de ensayos escritos. Lejos se estaba de la actual tendencia de crear una tecnocracia electoral y alimentarla de crecientes burocracias en los organismos administrativos y en los tribunales electorales. Los partidos propusieron posibles integrantes y llegaron al consenso.

El IFE —bajo la presidencia de José Woldenberg— debutó en las elecciones intermedias de 1997, en las que el partido hegemónico perdió la mayoría en la cámara de diputados. Tres años después, organizó las elecciones federales del año 2000, en las que el PRI perdió la Presidencia de la República, retenida por poco más de 70 años. Vicente Fox Quesada —postulado por el PAN— ganó la elección sin lograr mayoría en las cámaras de diputados y senadores. De esta manera, aparecieron la alternancia en el poder y los gobiernos divididos, reflejo de la pluralidad existente en la sociedad.

En 2003, el primer consejo general terminó su periodo de siete años. Dejó al IFE con alta credibilidad y fortaleció la institución con diversas medidas. El instituto había heredado al personal de la Comisión Federal Electoral, contratado con el sistema de recomendaciones que garantiza lealtad, y cambió la situación con un sólido servicio profesional electoral, para que permanencia, contratación y ascenso se deban a méritos y no a recomendaciones.

Este primer consejo general estableció un procedimiento de doble insaculación para integrar las mesas de casilla y evitar su composición sectaria, impidió la tradicional expulsión de representantes de oposición en las casillas, consolidó el padrón electoral, estableció el

PREP, dio amplia publicidad a las reuniones de consejo y comisiones; lo que permitió, con otras medidas, dar certeza a la jornada electoral y al recuento de votos. Su actuación quedó fortalecida por un tribunal electoral adscrito al Poder Judicial federal, que rompió el secreto bancario para los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*; además, abrió las puertas al control difuso de la Constitución al dejar de aplicar las normas que consideró inconstitucionales.

La legislación electoral permaneció estable a nivel federal durante 12 años y fue en las entidades federativas donde se incluyeron disposiciones legales novedosas. En estas entidades entraron en función los órganos constitucionales autónomos locales y se inició la alternancia en el poder a nivel de gobernador y ayuntamientos, así como en la integración del Poder Legislativo local, lo que generó gobiernos divididos en varias entidades.

Entre los consejeros presidentes de los órganos locales se generó una relación constructiva y respetuosa que permitió reuniones periódicas, sin mesa directiva, con intercambio de experiencias, colaboración y vigilancia recíproca.

Podría pensarse que el federalismo electoral iba camino a consolidarse, aunque no sin tropiezos en algunas entidades, donde las fuerzas locales asumieron el control del órgano electoral de la misma manera que lo hicieron con el Poder Judicial, la Comisión de Derechos Humanos o la Procuraduría de Justicia a nivel estatal.

La aparente calma electoral fue interrumpida con la elección presidencial de 2006, envuelta por el escándalo y las protestas a raíz del desconocimiento del resultado por parte de Andrés Manuel López Obrador, quien perdió las elecciones con una escasa diferencia de 0.56%, porcentaje que genera dudas en cualquier nación. En la campaña electoral, López Obrador fue acusado, desde el gobierno federal y por grupos de poder, de ser “un peligro para México”. Hubo manifestaciones para reclamar el resultado, exigiendo el recuento total de la votación emitida con el grito de “voto por voto, casilla por casilla”, y se exigió la destitución de los consejeros del IFE.

El TEPJF declaró válida la elección de presidente de la República, en su sentencia consideró irrelevante la intervención del presidente Vicente Fox en el proceso. Con presencia y apoyo de legisladores del PRI, Felipe Calderón tomó posesión en la Cámara de Diputados el 1º de diciembre de 2006, en una breve y accidentada ceremonia.

El ambiente político enrarecido fue aprovechado por diversas fuerzas políticas que impulsaron una reforma constitucional en materia electoral, la cual entró en vigor a finales de 2007 y dio un primer golpe a la autonomía del IFE al violentar la permanencia de quienes integraban el órgano de dirección, lo que es una garantía institucional imprescindible para la independencia constitucional y para evitar la actuación arbitraria de los poderes constituidos.

El consejo general del IFE asumió el cargo en 2003. Sin embargo, tras la reforma constitucional de 2007 fue desmantelado. En un artículo transitorio de la Constitución se dispuso que tres de sus consejeros y el consejero presidente serían destituidos; asimismo, que la permanencia de otros tres consejos se reduciría y sólo los tres restantes tuvieron el privilegio de desempañar el cargo por el tiempo para el que fueron nombrados.

En esta misma reforma, el IFE fue transformado en la mayor agencia de medios al quedar como único responsable de administrar los tiempos del Estado destinados a los procesos electorales.

El IFE, desprovisto de garantías institucionales, sufrió un nuevo golpe cuando la Cámara de Diputados no fue capaz de designar en tiempo a los consejeros que ocuparían las primeras tres vacantes en el consejo general. Los legisladores desacataron las resoluciones de la sala superior del tribunal electoral y al final repartieron los nombramientos entre los tres partidos principales, designando a dos personas que no se habían inscrito en el proceso convocado y a otra que había sido descalificada. Uno de los tres nuevos consejeros renunció y nunca fue designado su sustituto. Cuando el consejero presidente y tres consejeros concluyeron su encomienda, los diputados —en un nuevo golpe a la autonomía— incumplieron con la designación, en espera de dar el tiro de gracia al IFE y al sistema

federal electoral. El consejo quedó reducido a cuatro personas que se alternaron la presidencia, los cuales criticaron la reforma constitucional de 2007.

Lo aprobado en la reforma federal de 2007 fue aprovechado en algunas entidades federativas que optaron por destituir consejeros incómodos, como aconteció en Aguascalientes, Jalisco y el Distrito Federal.

En 2008, tres consejeros fueron destituidos en el Estado de México tras la reforma constitucional y con el consenso de todos los partidos. El consejo general había sido designado ese año, en situación de emergencia, cuando el anterior tuvo que renunciar como consecuencia de una denuncia de corrupción en la adquisición de los materiales electorales. A las seis de la mañana, la legislatura local, en maratónica sesión extraordinaria y sin tiempo para procesar nombramientos, designó a los siete integrantes del consejo general, quienes tomaron posesión 40 días antes de la elección de gobernador del Estado y actuaron con una mayoría independiente, que ningún partido pudo manipular.

Para restar posibilidad de independencia en el consejo general, lo despojaron de la facultad de designar al secretario ejecutivo y la propia legislatura local asumió el nombramiento. El secretario general quedó como una autoridad administrativa con poder para proponer designaciones a puestos directivos, contratar personas, adquisiciones o servicios, manejar el presupuesto y sin responsabilidad directa ante el consejo general.

Después de la reforma constitucional de 2007 fueron seleccionados los tres consejeros que dejarían su cargo: Ruth Carrillo, Norberto López y Gabriel Corona. En su lugar fueron nombrados dos candidatos propuestos por el PRD y uno del PRI, entre los que se encontraba la esposa de un diputado.

Destruída la autonomía del instituto, los consejeros defenestrados acudieron al amparo, pero no lograron la suspensión del acto. Sin embargo, aunque uno de los amparos fue desechado, los otros dos

fueron ganados en 2014. Con el que se obtuvo, Gabriel Corona y Norberto López lograron una indemnización en cumplimiento sustituto, una disculpa pública y la publicación de la resolución por parte del IEEM y la legislatura local, como testimonio de lo arbitrario de su destitución.

El Pacto por México, suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los tres partidos principales, planteó una serie de reformas estructurales, entre las que se encontraba la creación de un órgano encargado de todas las elecciones. En las entidades federativas hubo oposición a que desaparecieran los órganos electorales locales y que fuera una sola institución la que organizara las elecciones federales y locales.

En la reforma constitucional se siguió el procedimiento típico de las “leyes salchicha” —término atribuido a Von Bismarck, quien consideraba que “las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto a medida que sabes cómo están hechas”—. Hubo un acuerdo cupular y se tomó la decisión de dismantelar el sistema federal electoral creado en 1996 y sustituirlo por un sistema nacional electoral presidido por el INE, que cuenta con facultades para intervenir en las elecciones locales; mientras que los 32 organismos locales subsistían “con autonomía constitucional, pero subordinados al nuevo órgano nacional”. El sistema electoral federal quedó enterrado sin pompa ni funeral.

Durante 18 años, los órganos locales electorales existieron con independencia del IFE, que sólo era el proveedor del padrón electoral. En las elecciones concurrentes tenían acuerdos para la instalación de las casillas en un mismo lugar. En caso de solicitarlo, se acordaba abrir módulos para el registro de ciudadanos, con el objetivo de incrementar el padrón antes de las elecciones y realizar el sorteo para la integración de las mesas de casilla, aprovechando los programas del registro nacional de electores. A partir de la reforma de 2007, las instancias locales fueron intermediarios ante el IFE para el espacio en radio y televisión durante las elecciones locales, y para romper el secreto bancario, fiduciario o fiscal, tenían que acudir al órgano de

fiscalización del IFE.

A partir de la reforma constitucional de 2014, nace un híbrido, integrado por el INE y 32 organismos públicos locales electorales (OPL). Mientras el organismo nacional incrementó sus atribuciones y quedó convertido en una institución obesa, las facultades de los OPL quedaron disminuidas, con remota posibilidad de que el INE les delegara algunas de las funciones que tuvieron antes, lo que hasta las elecciones de 2017 no ha sucedido. Los OPL están en una posición incómoda, dotados de autonomía constitucional en la letra de la ley, pero subordinados al INE, lo que encierra un contrasentido, ya que autonomía es no dependencia. Por otro lado, tienen sujeción presupuestal de las entidades federativas al ser las legislaturas locales quienes lo aprueban, situación riesgosa, ya que con gestos de generosidad los poderes locales pueden pretender influir en las decisiones de la instancia local. “El que paga manda”, dice el refrán, pero también manda quien designa y puede despedir al designado. Conforme a la reforma constitucional, el INE es quien designa a los consejos generales de los OPL, facultad con la que no cuentan las legislaturas locales. Además, los puede remover en procedimiento *fast track*, como ya ha sucedido, lo que debilita la garantía institucional de permanencia.

Es complicado que 11 personas, desde sus oficinas en la Ciudad de México, tengan el pulso y el conocimiento de la realidad en las 32 entidades federativas. Son 11 notables que, con la linterna de Diógenes, buscan los mejores perfiles en 32 realidades diferentes. En la práctica decidieron convocar, examinar y designar a partir de un grupo de personas consideradas aceptables en el mundillo tecnocrático. Privilegiaron al personal de carrera del INE en las entidades federativas o a quienes habían laborado en tribunales electorales. Hicieron a un lado la prohibición expresa de designar consejeros a quienes son parte del servicio profesional del INE, recurriendo a una dudosa interpretación. Además, la facultad de asumir o intervenir en elecciones locales ha logrado que los partidos amenacen con dejar sin chamba a los consejeros locales o pedir su destitución. El resultado está a la vista.

En poco tiempo, el INE perdió el prestigio logrado por el IFE, y junto con los OPL, está sumido en una crisis de credibilidad, lo que genera preocupación ante la cercanía de los procesos electorales de 2018, entre los que destaca la elección federal del presidente de la República y de los senadores y diputados que integran las dos cámaras del Congreso de la Unión. Habrá elecciones locales en 30 entidades federativas y en nueve de ellas se elegirá al titular del Poder Ejecutivo. Sólo en Baja California y Nayarit no habrá elecciones locales. En el Estado de México habrá elección de diputados locales y de ayuntamientos en los 125 municipios. El proceso será el más complejo de los organizados desde que a partir de 1996 las elecciones quedaron encomendadas a órganos constitucionales autónomos. Las campañas serán reñidas, con todo tipo de pronunciamientos y declaraciones, acusaciones, descalificaciones. Será escenario de una guerra campal, con abundante dinero en efectivo de origen ilícito, compra de votos y otras artimañas o mapacherías que ya se asomaron en el proceso mexiquense de 2017.

La meta de los partidos y los candidatos es alcanzar poco más de 30% de la votación, porcentaje que parece suficiente para ganar las elecciones, lo que ha obligado a formar coaliciones electorales, muchas veces exitosas, pero, hasta ahora, incapaces de formar un gobierno de coalición. Buscan ganar, no desarrollar un programa de gobierno.

En el caso del Estado de México, Alfredo del Mazo Maza fue postulado por cuatro partidos, mientras que los otros cuatro no hicieron ninguna alianza política, cada uno con su propio candidato. Al final, uno de los candidatos se retiró en apoyo de otra candidatura, lo que tuvo efectos simbólicos, ya que los votos emitidos al partido que lo postuló fueron votos desperdiciados.

## LA PÉRDIDA DE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA ELECTORAL.

Alfredo del Mazo Maza ya asumió el gobierno del Estado de México, su elección fue declarada válida por el IEEM y la sala superior del TEPJF lo confirmó. Las impugnaciones que se hicieron valer fueron desechadas. Quedó consolidada una *elección de Estado* que violó los principios constitucionales en materia electoral. Prevaleció la

fría letra de la ley, aplicada sin tomar en cuenta los principios constitucionales que deben operar como mandatos de optimización. La equidad electoral quedó maltrecha y el artículo 134 constitucional siguió guardado como flor exótica del invernadero jurídico nacional. En relación con este punto, a toro pasado, el INE —preocupado por los reclamos y el declive de su credibilidad— propuso “reglas para una cancha pareja” con el objetivo de hacer efectiva la equidad que exige la disposición constitucional. La sala superior del tribunal electoral anuló las reglas al considerar que el INE carece de facultades para reglamentar el artículo 134 constitucional, cuyos últimos tres párrafos establecen lo siguiente:

Los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La publicidad, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Estos párrafos fueron objeto de reforma constitucional, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, y no obstante que el artículo 30 transitorio estableció un término de 30 días naturales para aprobar las adecuaciones a las leyes federales, aún

es fecha que el Congreso de la Unión no reglamenta la disposición transcrita ni establece las sanciones correspondientes.

Desgraciadamente, esta inactividad legislativa no es novedosa. La Constitución de 1917 dispuso, en su artículo 60 transitorio, que todas las leyes orgánicas fueran aprobadas en el periodo de sesiones que iniciaría el 1º de septiembre de ese año y, a pesar de ello, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123, fue aprobada hasta 1931 (14 años después). En 1977 el derecho a la información fue incluido en el artículo 60 constitucional, pero fue hasta 2002 cuando se publicó su ley reglamentaria (25 años después). ¿Cuánto tiempo tomará la ley reglamentaria de los tres párrafos transcritos del artículo 134? ¿La falta de ordenación convierte en letra muerta una reforma constitucional? ¿Se puede violar impunemente la equidad, como lo hicieron en el Estado de México los gobiernos federal y local?

En sesión del pleno de la Suprema Corte, celebrada el 22 de febrero del año 2000, fue leída una opinión del exministro Guillermo Guzmán Orozco en torno al caso Aguas Blancas y en relación con el derecho a la información, aún no reglamentado en aquel entonces. En uno de los párrafos se dice:

Es vicio constitucional, muy nuestro, pensar que los derechos constitucionales no existen mientras no se reglamenten, en virtud de que esto sería una manera en que el legislador secundario derogase de facto los derechos constitucionales mediante el simple expediente de no reglamentarlos. Curiosamente en otros tiempos, la Suprema Corte pudo precisar, poco a poco, jurisprudencialmente, los alcances de la garantía de audiencia, sin ley reglamentaria al respecto.

En la elección de gobernador del Estado de México en 2017, ni el INE ni el IEEM marcaron una tarjeta, al menos amarilla, como simple amonestación al gabinete presidencial por su clara participación a favor del PRI. Quedó al margen y olvidada “la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad”, en detrimento de la equidad en la competencia electoral.

Es cierto que cuando esto aconteció todavía no se iniciaba formalmente el proceso electoral y no había registro oficial de candidatos a gobernador de la entidad; pero esta circunstancia es irrelevante si se toma en cuenta que el constituyente prohibió este tipo de acciones “en todo tiempo” y no solamente durante los procesos electorales; se ignoró que las decisiones del constituyente no pueden derogarse de facto por la omisión del legislador secundario, en este caso el Congreso de la Unión.

Tampoco amonestaron las maniobras para comprar o presionar el voto o la conducta del gobierno del estado que incrementó los programas asistenciales, antes y en el mismo proceso electoral. No hubo alguna advertencia por la promesa de tarjetas, entre otras irregularidades que constituyeron un hecho notorio. Esta pasividad abonó al descrédito de los órganos electorales.

Después de su fracaso en la constitución de una “cancha pareja” para la contienda electoral del Estado de México, el INE aplicó la disposición constitucional y dictaminó que los medios de comunicación dejaran de circular dos mensajes de Miguel Ángel Mancera en su carrera para ser candidato presidencial, dentro del periodo de su informe de gobierno. Reaccionó y, al hacerlo, realizó lo que no hizo durante la elección del gobernador del Estado de México. Actuó sin necesidad de la ley reglamentaria, ya que el texto constitucional no pierde su fuerza porque el congreso no cumpla sus funciones.

Detrás de la pasividad del INE está su costosa obesidad burocrática que le ha restado eficacia, mientras el creciente presupuesto de las elecciones indigna al ciudadano. Los partidos son generosos consigo mismos y en el texto constitucional garantizaron prerrogativas, como la cláusula de indexación que no tiene ningún otro órgano del Estado.

El proceso electoral federal inició formalmente el 8 de septiembre de 2017, y culminará con la jornada electoral del domingo 1º de julio de 2018. El consejero presidente Lorenzo Córdova, frente a las críticas sobre la tolerancia del árbitro, expresó un propósito de enmienda: “La

sociedad mexicana exige legalidad para estas elecciones y el INE y los organismos públicos locales estaremos a la altura de las exigencias que se nos plantean ejerciendo puntualmente nuestras atribuciones, sacando las tarjetas que sean necesarias, para garantizar en nuestro rol arbitral la equidad de las contiendas”.

Construir una democracia no es barato, no es una ganga. No lo es en México con el antecedente de elecciones de Estado, organizadas y financiadas —durante 70 años— por un gobierno convencido de ser el heredero universal de la Revolución mexicana en 1910. Es cara por la gran desconfianza en los procesos electorales, que obliga a un procedimiento barroco que se ha ido complicando en reformas constitucionales posteriores a la de 1996, cuando se tomaron decisiones que rompieron la hegemonía y dieron paso al pluralismo de la sociedad mexicana, lo que permitió pasar de elecciones manipuladas y opacas a elecciones creíbles. Entre las decisiones que se tomaron resaltan:

1. Encargar la función estatal de organizar las elecciones a órganos dotados de autonomía constitucional, para lo que optaron por un sistema federal electoral.

2. Crear tribunales especializados encargados del control de la legalidad y la constitucionalidad de las elecciones.

3. Establecer principios constitucionales para los procesos electorales.

4. Aceptar el pluralismo en la ciudadanía y reconocer el derecho de las minorías a participar, con un sistema mixto de legisladores de mayoría y plurinominales que evita la sobrerrepresentación.

5. Asumir el costo de la operación y de las campañas de los partidos políticos, reduciendo al mínimo el financiamiento privado. Con esta medida, el legislador constitucional pretendía evitar el desvío de fondos de los presupuestos federal y de las entidades federativas, así como la inveterada costumbre de los moches en los contratos y la participación de hombres de dinero, o incluso de la delincuencia organizada, que asuman costos a cambio de negocios o de impunidad.

El caso de Odebrecht es muestra indubitable y emblemática.

Ante el reclamo ciudadano, en la reacción de los partidos hubo actitudes y propuestas que son un monumento a la estulticia, una competencia de demagogia y populismo con afán de llevar agua a su molino. Hay propuestas que llevan a un terremoto destructor de lo alcanzado, en franco olvido de los principios constitucionales. Desaparecer el financiamiento público es volver al pasado, lleno de compromisos y pactos en detrimento de la sociedad; es legalizar lo ocurrido en las elecciones del Estado de México, en las que fluyó dinero de origen ilícito, más allá de las prerrogativas. Acabar con todos los plurinominales es cancelar el pluralismo y permitir la sobrerrepresentación de quienes, sin lograr 51 % de la votación, obtienen la mayoría con 30 o 35%. Lo anterior no quiere decir que el monto de prerrogativas deba continuar con las cifras actuales, ni que debe haber el número de legisladores que hay ahora, ni que el INE debe ser obeso, ineficiente y oneroso.

En la primera etapa del IFE, su consejo general puso en descubierto los casos emblemáticos del *Pemexgate* y los *Amigos de Fox*, sin contar con el aparato administrativo del INE ni con los programas informáticos. El consejo general pudo revelar el secreto bancario sin que la ley lo autorizara expresamente, ya que consideraron que estaba implícito en sus facultades de fiscalización, lo que fue respaldado por el tribunal electoral. No les tembló la mano a pesar de que pusieron en la picota la campaña de Vicente Fox, quien ganó la elección presidencial, y al poderoso sindicato petrolero.

Actualmente el INE tiene una legislación que le otorga más facultades —algunas todavía no estrenadas—, como ocurrió frente a la cancelación del registro al Partido Verde, cuyas irregularidades sólo llevaron a un multa, pagadera en cómodos abonos. Es cierto que fiscalizar las elecciones en tiempo real es tarea compleja y difícil, pero lo reprochable es la tolerancia o la simulación. Así las cosas, en el Estado de México no hubo temor al dispendio, circunstancia altamente peligrosa porque el poder corrompe y el dinero también.

El otro caso es la memorable resolución del entonces recién

creado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presidido por José Luis de la Peza, al acuñar la causal abstracta y aplicarla en la elección de gobernador del Estado de Tabasco del año 2000. Para anular la elección, el tribunal ponderó los hechos sucedidos en el proceso electoral del cúmulo de irregularidades encontradas, sin encerrarse en actitudes meramente legalistas, concluyó que había presunción de graves violaciones a los principios constitucionales. Los magistrados consideraron como absurdo que una elección deba prevalecer a pesar de la evidencia de irregularidades inadmisibles que afecten elementos esenciales exigidos por la Constitución.

En un artículo, Manuel González Oropeza, quien en otra etapa fue magistrado del tribunal electoral, se pregunta al respecto: “¿Qué pasa cuando el legislador omite incorporar a la ley una causal que torne plenamente efectivo o vigente algún principio rector de la materia electoral? ¿Ante tal ausencia legislativa el principio constitucional rector de la materia electoral se torna una mera ‘recomendación’, ‘un buen deseo’?”.

Para responder a estas preguntas, acude a Gustavo Zagrebelsky, quien fuera magistrado del tribunal constitucional italiano: “En dichos casos, no obstante la omisión del legislador, el defensor de la Constitución estaría obligado a superar los obstáculos que impidieran la plena eficacia, aplicación y vigencia de los principios constitucionales”.

La causal abstracta causó escándalo a las oligarquías de los partidos políticos, quienes se abocaron a impedir este tipo de causales, a las que calificaron como subjetivas. Este tipo de presunciones no son ajenas al Estado de derecho. El enriquecimiento inexplicable o el nivel de vida aparente permiten considerar la existencia de ingresos ocultos, sin tener prueba directa.

Arnaldo Córdova —padre del actual presidente del INE— recordó el 7 de octubre de 2006, en relación con los resultados de la elección presidencial de ese año: “Comprobar al ciento por ciento lo del fraude es imposible, porque si uno se atiene a la definición de la palabra,

*fraude* es ‘robo’. Y como dijo Luis Cabrera allá en los años veinte: ‘Los acusé de rateros no de pendejos’”.

Con coraza de impunidad protectora, sin temor alguno, la campaña de Alfredo del Mazo Maza violó el principio de equidad y destruyó lo ya avanzado. Contó con la tolerancia de los organismos electorales que se negaron a superar los obstáculos y se escudaron en la omisión legislativa de reglamentar el artículo 134 constitucional.

La ciudadanización de los órganos electorales fue una batalla ganada por la sociedad civil en los años noventa. El poder y la política entraron en una zona de vulnerabilidad que condujo a reestructurar instituciones como las electorales. Es de todos conocido que la autoridad moral que en su momento tuvo el IFE fue adquirida gracias a la presencia de ciudadanos con una trayectoria sólida en el plano profesional, académico y mediático. Los consejeros electorales del IFE aseguraron la independencia e imparcialidad en el actuar de la institución electoral, la cual ganó autoridad.

Sin embargo, en el ámbito de la mayoría de las entidades estatales el panorama estaba ensombrecido por el control que los gobernadores ejercían en la designación de los consejeros electorales. Y, por tanto, el actuar de los institutos electorales estuvo acotado a los intereses de los poderes fácticos locales y regionales.

La reforma electoral de 2014 prometía la llegada de autonomía e imparcialidad con la modificación radical del proceso de integración y funcionamiento de los OPLE.

Las legislaturas locales ya no tendrán la responsabilidad de elegir a los consejeros electorales. Ahora, la tarea recae en el consejo general del INE. Se pensó que con la emisión de una convocatoria, un procedimiento con etapas y el cambio de autoridad encargada de la designación de los consejeros, se daba un gran paso en la rústica y cuestionada democracia del ámbito local.

Sin embargo, con más de tres (o cuatro) procesos generales que han incluido designaciones de consejeros en diferentes estados en 2014, 2015, 2016 y el último de ellos en septiembre de 2017, no se ha

revertido el control ni la credibilidad de los OPLE. Diversos estudios han hecho evidente que el rumbo sigue equivocado y que la estafeta sólo pasó de gobernadores a las sesgadas decisiones de los consejeros electorales nacionales del INE.

Es lamentable observar que la ciudadanización de los órganos electorales locales quede capturada por funcionarios de las mismas instituciones: INE, OPLE, tribunales electorales e instancias de fiscalización. La ciudadanización de los institutos electorales ha sido raptada; se ha confundido la naturaleza ciudadana de un órgano colegiado con la parte técnica y operativa de organizar elecciones.

Los resultados saltan a la vista, los comportamientos de los institutos electorales siguen siendo cuestionados y hay una debacle absoluta en materia de credibilidad, autonomía e independencia de estos. Son tan débiles que es imperativo reflexionar el proceso de selección y designación.

La reforma político-electoral de 2014, producto del Pacto por México en 2012, demandó el reconocimiento entre sí de las principales fuerzas políticas del país.

La arquitectura institucional del andamiaje electoral se modificó. De tal suerte que se creó una autoridad de carácter nacional que conservó las atribuciones que ya tenía cuando era IFE, pero a la que le fueron encomendadas muchas más.

Así, por ejemplo, una de las 74 nuevas competencias que hoy en día tiene el INE es designar a las y los consejeros electorales de los institutos locales: OPLE.

Antes de la reforma, esta designación correspondía a las legislaturas de las entidades. Se operaba con acuerdos políticos y el reparto de cuotas. Actualmente es atribución exclusiva del consejo general del INE. Sin embargo, el resultado sigue siendo el mismo y la selección es ampliamente cuestionada. Esto propicia que los consejeros elegidos sean cuestionados y padezcan los mismos estigmas que cuando eran nombrados por los diputados locales. Los intereses de los consejeros electorales nacionales juegan un papel decisivo. Aquí

muchos nos preguntamos si la nueva forma de escoger a los consejeros locales representa un avance o retroceso.

Varios factores influyeron en el cambio de autoridad encargada de designarlos, el de mayor peso sin duda consistía en eliminar el coto de poder que los gobernadores ejercían al interior de los institutos electorales locales. Los gobernadores metían las manos en todo el proceso electoral sin que nadie se los impidiera. Operando con cinismo, incluso actuando como verdaderos mapaches electorales, elegían a consejeros electorales nombrados a modo.

Lamentablemente, lo que tenía como objetivo desaparecer las presiones y complicidades que impedían la equidad e imparcialidad a fin de ganar mayor espacio y legitimidad democrática tuvo los efectos contrarios. Ahora son los propios consejeros del INE —la máxima autoridad electoral— quienes son cuestionados por decisiones taimadas. Se ha convertido la designación de los consejeros en un proceso discrecional en el que se privilegia a miembros del servicio profesional electoral, funcionarios electorales de los propios OPLE y de los tribunales electorales de cada entidad.

Se ha decantado por un proceso encaminado a diluir la naturaleza de los órganos, superiores de dirección de los institutos electorales locales al sustituir a los consejeros ciudadanos por técnicos electorales. Los funcionarios que ascienden a consejeros no garantizan ni autonomía independencia institucional. Hacen carrera y fácilmente sucumben a las presiones de los partidos; pronto se ponen al servicio de los jefes políticos que los colocaron en el lugar que ocupan.

Sin menospreciar a estos funcionarios, son poco sensibles a las demandas de la sociedad. Su aporte se centra en el trabajo operativo necesario para la organización de una elección, pero la lógica de sus decisiones se contamina con los requerimientos del poder. La experiencia estos funcionarios, con años de servicio en un órgano administrativo, nunca será la misma que la de un ciudadano independiente y autónomo, cuyo acercamiento a la realidad es más crítico. El aporte ciudadano será más definido si éste cuenta con el reconocimiento de la sociedad; los consejeros ciudadanos tienen que

defender su trayectoria, la cual ponen a prueba con la asertividad de sus decisiones.

Privilegiar los perfiles técnico-operativos ha derivado en falta de atención a las labores cardinales de los órganos electorales, en todos los niveles. Es el caso de los directores de área de los institutos electorales locales, los asesores de consejeros de todos los niveles, los magistrados de los tribunales, todos ellos dejan de hacer las tareas que tienen encomendadas aún y en proceso por tratar de conseguir la joya de la corona: ser designados consejeros electorales del instituto de su entidad.

El arribismo crea entre los operadores una atmósfera trepadora; incluso entre los consejeros de los OPLE, como fue el caso de Natalia Pérez Hernández y Palmira Tapia Palacios, quienes como consejeras del IEEM, en pleno proceso electoral para gobernador en junio de 2017, ambicionaron ocupar un espacio en las oficinas del consejo general del INE, en Tlalpan. Distrajeron su desempeño al preparar y presentar examen; a entrevista en la Cámara de Diputados, desatendiendo de manera irresponsable las funciones que tres años atrás protestaron cumplir.

Todo parece estar diseñado para crear un falso proceso de selección y cerrar el paso a la ciudadanía. Pese a los obstáculos, algunos han demostrado obtener incluso mejores resultados que muchos funcionarios “de alto nivel” en la primera criba del proceso, que es el examen general de conocimientos técnico-electorales.

Podemos afirmar que la ciudadanización de las instituciones electorales está en peligro, los mecanismos para excluir a ciudadanos con verdadero compromiso democrático se han ido perfeccionando con el proceso de filtros en la designación trazado por el consejo general del INE.

En 2014, con la recién publicada reforma, el órgano electoral nacional tuvo la encomienda de designar consejeros electorales en 18 entidades del país en las que habría elecciones en 2015: Estado de México, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Ciudad de

México (antes Distrito Federal), Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Entre los cargos designados se encontraban el de consejero presidente (para un periodo de siete años), tres consejeros electorales (para seis años) y tres consejeros electorales (para tres años); en total, 126 cargos para 3 mil 212 aspirantes que atendieron la convocatoria en esas 18 entidades.

Ciudadanos, académicos, activistas, líderes sociales y defensores de los derechos humanos vislumbraron la posibilidad real de ser parte del órgano electoral de su estado. ¡Qué equivocados estaban!

Para ello, la autoridad electoral se inventó un procedimiento que intenta hacer creer a la opinión pública que el proceso es incluyente y transparente, nada más falso.

En la primera convocatoria, el proceso de selección se basó en siete etapas. Las más importantes: un examen estandarizado de conocimientos especializados, la elaboración de un ensayo, también especializado, y la etapa de valoración curricular y entrevista.

Al ser la primera designación, la convocatoria estableció que los 50 candidatos con mejor puntuación (25 hombres y 25 mujeres) pasarían a la siguiente etapa, consistente en la elaboración del ensayo. La aplicación de los ensayos y su dictamen se encomendaron al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que, por cierto, es la sede de adscripción del consejero presidente Lorenzo Córdova. Así, las y los aspirantes que obtuvieran resultados idóneos pasaban a la etapa de valoración y entrevista.

Resalta que ni la convocatoria ni los lineamientos emitidos para la designación de los consejeros establecían parámetros o metodología alguna sobre la forma en la que el Instituto de Investigaciones Jurídicas calificaría el ensayo. Éste es un primer indicio de la discrecionalidad con la que dicho órgano hizo las designaciones de consejeros electorales de los OPLE en septiembre de 2014.

En este primer proceso, al igual que en los que le prosiguieron, es visible la intervención de los partidos políticos en la selección y designación de consejeros.

Al hacer un análisis de los aspirantes en cada convocatoria, resulta evidente que los nombrados nuevos consejeros no fueron quienes obtuvieron mayor puntuación en el examen de conocimientos. Por el contrario, los excluidos del proceso se presentan en la etapa del ensayo, cuya valoración fue discrecional y, por tanto, fue la etapa más turbia, incluso después del remiendo impuesto por los consejeros nacionales al generar una cédula de evaluación, como consecuencia de diversas sentencias emitidas por el TEPJF.

Esta “fachada” de proceso democrático en la selección y designación de los consejeros electorales de los OPLE debe ser puesta en evidencia ante la opinión pública. Existe una manipulación política en la integración de la autoridad administrativa electoral local que imposibilita una real ciudadanización de los consejos electorales y genera déficit en el proceso de democratización que tanto le ha costado al país.

Es evidente que la exclusión de los congresos locales en la designación de los consejeros electorales no eliminó los sesgos partidistas de sus integrantes. Ahora la responsabilidad recae en el consejo general del INE. Un claro ejemplo es el Estado de México, en donde el PRI logró colocar a la mayoría de los consejeros “a modo” en 2014 y 2017, justificando tales designaciones con un proceso legal pero sin transparencia.

La primera designación de consejeros de los OPLE dejó un muy mal sabor; la mayor parte de los actores políticos, con excepción de los del PRI, externaron que lamentaban dejar atrás el vasallaje de los gobernadores para arribar al corporativismo de los consejeros electorales.

Se presentaron violaciones en el procedimiento, y el juicio para la protección de los derechos político-electorales (JDC, como se conoce comúnmente) era la única vía para impugnar, dado que la

convocatoria no establecía mecanismos de revisión en ninguna fase del procedimiento; lo cual es violatorio de derechos.

Se presentaron diversos juicios ante la sala del tribunal electoral. Las sentencias emitidas corrigieron la plana a los consejeros del INE en algunos puntos, lo que dio posibilidad para que algunos inconformes accedieran a la siguiente etapa: ensayo o entrevista. Los pronunciamientos de la sala ordenaban:

- La aplicación y la emisión de un dictamen del ensayo a cargo una institución de educación superior o de investigación.
- La implementación del método de doble ciego para garantizar los principios de imparcialidad y objetividad.
- La existencia de un recurso de revisión de la evaluación de los ensayos, la cual tendría que llevarse a cabo por una comisión u órgano colegiado integrado por especialistas en la materia.
- Dicha comisión revisora tendría que tener al menos tres dictaminadores especialistas.

Sin embargo, estas resoluciones no modificaron la designación de los consejeros propuestos en aquella sesión del 30 de septiembre de 2014. Es claro que el procedimiento dejaba abierta la posibilidad para el cabildeo político entre los consejeros y los partidos políticos, dadas las debilidades y deficiencias en todo el proceso.

La procedencia de los consejeros del OPLE designados hizo evidente quién y qué partido les palmeó la espalda; asimismo, se le recordó a la mayoría de los integrantes del consejo general del INE el apoyo obtenido en sus propias designaciones en la Cámara de Diputados.

Ahora bien, varios cuestionamientos surgen a raíz del procedimiento de selección: ¿En dónde está la discrecionalidad del proceso? ¿Este nuevo procedimiento de selección realmente ha logrado órganos electorales autónomos, independientes, imparciales? ¿La ciudadanía ha sido incluida en la integración de éstos? La

respuesta es un rotundo no.

¿Cuál es el sentir de aquellos ciudadanos que participaron en las convocatorias? ¿Cuál es el objetivo que persigue esta autorreferencialidad en la integración de órganos que son ciudadanos?

Llegó 2017, los consejeros nombrados por un periodo de tres años debían ser sustituidos a través del procedimiento que en 2014 creó el INE. Los consejeros Natalia Pérez, Gabriel Corona y la transparente Palmira Tapia concluían su encargo.

La primera pasó sin pena ni gloria; era una consejera sumamente gris, que cuando solicitaba el uso de la voz, lo hacía sólo para leer artículos de diversas normas en materia electoral.

Por su parte, el consejero Corona fue atacado en exceso por los partidos políticos PRI, Nueva Alianza, Encuentro Social, Verde y por sus propios compañeros consejeros, como consta en las versiones estenográficas. Sobre todo, después de romper la unanimidad en la sesión en la que el IEEM declaró ganador al priista Alfredo del Mazo. El consejero Corona afirmó que la elección estuvo viciada, sin equidad, libertad e imparcialidad.

Y la última, la consejera Tapia Palacios, quien durante el proceso se opuso rotundamente a operar el PREP-casilla con argumentos dudosos y encaminó todo para manufacturar un PREP sin tecnología, poco transparente y cargado de sospechas y de sesgos. Palmira Tapia continuaría cobrando del erario al ser designada en noviembre de 2017 como integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción en el Estado de México. ¿Premio? ¿Compensación?

En marzo de 2017, el INE publicó la convocatoria: los próximos consejeros debían de ser designados a más tardar el 30 de septiembre del mismo año. Nuevamente personajes afines al PRI formaban parte de los aspirantes.

La integridad electoral es un concepto que ha surgido de manera reciente; se refiere a la correspondencia entre valores y normas. La

integridad electoral asume una visión de todas las dimensiones del ciclo electoral, incluyendo el diseño de la legislación y de los organismos, así como la selección de las autoridades electorales. Es un postulado ético dirigido especialmente a los individuos involucrados en el proceso electoral, de quienes se espera se comporten de forma íntegra, honesta y conforme a los valores y las normas que sustentan las elecciones democráticas.

La falta de honestidad, de compromiso democrático y el fraude se hacen presentes en el actuar de los consejeros designados, lo que constata que el procedimiento para la designación está viciado al ser nombradas personas que reproducen prácticas partidistas en órganos ciudadanos, en ello existe corresponsabilidad del consejo general del INE al subyugarse a presiones políticas.

Esta falta de integridad electoral está respaldada por investigaciones académicas serias. Actualmente se lleva a cabo a nivel mundial un proyecto denominado Electoral Integrity Project (EIP), de la Universidad de Harvard, que mide, a través de diversas variables y estudios, la calidad de la democracia en más de 180 países.

México es uno de ellos. En 2015 dos académicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) coordinaron la aplicación de la encuesta que se realizó a expertos, denominada *Perceptions of Electoral Integrity Mexico Subnational Study 2015*. La encuesta se aplicó en diversos estados en donde hubo elecciones locales, de gobernador o diputados. Los resultados confirmaron el magro desempeño en imparcialidad y los débiles resultados positivos en independencia y profesionalismo de los órganos públicos locales electorales en las elecciones de 2015 en México.

Las conclusiones son varias, entre las que destacan:

- El cambio del órgano que selecciona a los miembros de los institutos electorales locales no alteró su naturaleza política.
- Tanto a nivel federal como local, el carácter meritocrático y técnico de las primeras fases del proceso

de selección no anula la esencia política de las fases finales, lo que implica que la relación entre consejeros electorales y partidos no se trastorna del todo, pues estos últimos retienen el control del proceso de selección al ser actores con poder de veto en el consejo.

- Existe un avance en cuanto a la profesionalización en la integración de los órganos, el cual se logra al incluir estándares a nivel nacional. Sin embargo, ello no muestra resultados alentadores en términos de imparcialidad de los OPLE encargados de las elecciones en 2015; el estudio arroja un partidismo que se percibe como alto.
- No existe una medición aceptable en cuanto a la independencia en la toma de decisiones de estos órganos debido a las consideraciones político-partidarias que influyeron en la designación de consejeros.

Al ser órganos híbridos, los consejeros son seleccionados por un órgano político, que es el INE, lo que impacta de manera negativa en las designaciones realizadas, pues está comprobado que la intervención de un órgano político en el proceso de selección (como es la Cámara de Diputados) impacta en alguna medida en el carácter político de los órganos electorales.

En cuanto a la transparencia, los resultados también son negativos, ya que los órganos electorales no brindan información a los ciudadanos; esto significa que no hay una verdadera rendición de cuentas ni transparencia. En consecuencia, las autoridades electorales fueron evaluadas como órganos con un mal desempeño en sus funciones, al ser parciales y poco transparentes en su actuar.

Los resultados de la encuesta concluyen que en el proceso de designación existe un sesgo político introducido al final del proceso — en la, etapa del ensayo—, lo que genera resultados no deseados en la calidad e integridad electoral.

Como se constata, la ciudadanización que se logró en los noventa se ha venido diluyendo. Antes, llegar a ser consejero electoral era

complicado si no se era parte de un grupo político; ahora parece imposible ante un procedimiento amañado, nebuloso y direccionado.

El principio de transparencia debe ser materializado en todas las etapas del procedimiento. La publicación de los ensayos puede ser un avance; sin embargo, lo prioritario es recobrar los perfiles ciudadanos independientes, autónomos, con capacidad de entender la realidad política y social de su entidad.

Ante el hartazgo social y el fango en el que se encuentra nuestra democracia, es momento de reciudadanizar los órganos electorales en todos los niveles, de empoderarnos como ciudadanos y alzar la voz.

El principal problema de la democracia en el mundo es el dinero, en específico el financiamiento a los partidos y a las campañas.

Siguiendo a Daniel Zovatto, la historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, además de ser también “una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia... De ahí la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa”.

Y en México justamente es a la inversa. El dinero ilegal está controlando las elecciones. Ocurrió en la elección de Enrique Peña Nieto como presidente de México y, con impulso presidencial y complicidad de los órganos electorales mexiquenses y federales, volvió a ocurrir de nuevo en 2017, en el Estado de México.

El dinero que corrió caudaloso en la campaña mexiquense tiene diversos orígenes, pero el principal de ellos es el presupuesto federal, de donde fluyeron miles de millones de pesos hacia el Estado de México de cuatro formas:

a) El “volcamiento” desenfadado de recursos humanos y materiales, bajo el cobijo de programas sociales y con fines proselitistas, a la campaña del candidato priista Alfredo del Mazo Maza. La equidad fue rota estrepitosamente en los comicios mexiquenses.

b) El subsidio federal inequitativo pero legal. El dinero que recibió el gobierno de Eruviel Ávila Villegas, gobernador del Estado de México, fueron los más cuantiosos entre las entidades federativas, y como no hubo avances y logros proporcionales a tales fondos, es razonable pensar que una parte de ellos se destinaron a la campaña priista de 2017 para gobernador.

c) Cuantiosas transferencias ilegales de las arcas federales a las mexiquenses, una de las cuales fue denunciada por múltiples vías, con la precisión de que la campana priista pudo ser el destino al menos de una parte de esas transferencias.

d) Fondos municipales desviados de sus fines legales y probablemente destinados a la campaña priista de 2017 en el Estado de México.

De los dos primeros incisos hay evidencias documentales y públicas. De los dos últimos incisos hay denuncias documentadas, pero que no han prosperado. La participación de secretarios de Estado y otros miembros del gabinete presidencial, en una acción concertada violó el artículo 134 de la Constitución e hizo añicos la equidad en la competencia. Ello porque, el mencionado artículo establece textualmente que:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La prohibición es clara. Este párrafo no sólo ordena aplicar imparcialmente los fondos públicos, sino también dispone expresamente que se haga *sin influir en la equidad* de la competencia entre los partidos. Cuando el gobierno federal envió a los secretarios del gabinete a hacer proselitismo encubierto y empleó profusamente programas sociales con tales fines, la equidad sencillamente desapareció.

A lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto, su estado natal fue el

consentido del gobierno federal. Ninguna otra entidad recibió más dinero que el Estado de México y, en el colmo del absurdo, Pemex le otorgó recursos del fondo para mitigar impactos ambientales, a pesar de que la entidad no produce petróleo ni tiene grandes instalaciones petroleras.

Escribió la periodista Jesusa Cervantes en mayo de 2017:

Alejada de actos de fiscalización administrativa y asumiendo un papel de benefactora, la dirección de Petróleos Mexicanos (Pemex) cuenta con una caja chica mediante la cual distribuye de manera discrecional recursos a los 32 gobiernos estatales, el más afortunado de los cuales es, curiosamente, el Estado de México, donde habrá elecciones el próximo domingo 4 de junio.

Aun cuando esa entidad no alberga instalaciones petroleras, ha recibido de la paraestatal 521 millones 144 mil 507 pesos en los últimos cuatro años bajo el rubro “Donativos y donaciones”.

La mayor entrega la recibió durante el primer año de la presidencia de Enrique Peña Nieto, originario de ese estado y donde el PRI y los gobiernos federal y estatal, preocupados por la debilidad de su candidato, han echado mano de todas las estrategias a su alcance para ganar la elección y apuntalarse así en la carrera por la Presidencia de la República para 2018.

A pesar de que recibió recursos extraordinarios en el sexenio de Peña Nieto, el Estado de México es la entidad que más pobres aporta a la estadística nacional, donde más feminicidios se cometen y posee el primer lugar en delitos como homicidio culposo y secuestro.

En seis años el Estado de México fue el más beneficiado con recursos de la Federación, con más de 357 mil millones de pesos. En 2017 recibió más de 67 mil 646 millones. En contraste, Veracruz tuvo 48 mil 165 millones, Chiapas 38 mil 975, Oaxaca 36 mil 612 y Jalisco

31 mil 143 millones.

Escribió la periodista Martha Martínez en abril de 2017:

Pobreza, inseguridad, desempleo y feminicidios son los saldos de los que no informa el gobernador del Estado de México, el priista Eruviel Ávila.

En 2011, cuando aspiraba a suceder a Enrique Peña Nieto en el gobierno estatal, el actual mandatario firmó ante notario público 6 mil compromisos de campaña para “mejorar las condiciones de vida de los mexiquenses”, a través de la ampliación de la infraestructura local la implementación de programas sociales y la inversión pública.

Seis años después, las cifras indican que, a pesar de que el Estado de México ha recibido recursos extraordinarios en esos años, es la entidad que más pobres aporta a la estadística nacional, donde más feminicidios se cometen y el primer lugar en delitos como homicidio culposo y secuestro.

Al finalizar su sexenio Eruviel Ávila se convertirá en el gobernador que más recursos públicos tuvo a su disposición. Según cifras de la Secretaría de Hacienda los recursos etiquetados entre 2012 y 2017 para el estado natal del presidente suman más de 1.3 billones de pesos.

Si los caudalosos recursos que recibió el Estado de México no se reflejaron en beneficios sustantivos acordes con lo cuantioso de las cantidades otorgadas del presupuesto federal, ¿a dónde se fue el dinero?

Ante la árida tarea de buscar la trampa, las violaciones a la constitución y la ley, nuestros órganos electorales optan por dejarse engañar. Se saben timados, pero no hacen lo suficiente para evitarlo. Situados en una esfera de confort en unos casos y en una esfera de complicidad en otros, lo soslayan y cumplen con formalismos mientras los actores políticos —partidos y candidatos— se ríen de ellos en privado, aunque en público a veces incluso los elogian.

En Salvador, Bahía, Brasil, el joven ingeniero Norberto Odebrecht, nieto de inmigrantes alemanes a Brasil, creó la empresa que le dio origen a la Organización Odebrecht. Esto fue en 1944 y con el transcurso de los años se convirtió en un gigante de la construcción y, también, de la corrupción.

Durante décadas, la constructora brasileña entregó ilegalmente dinero para campañas electorales y sobornos a funcionarios públicos y políticos de al menos 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Obviamente, en el momento oportuno, la constructora obtenía generosos contratos de los gobiernos nacionales y locales de esos países.

México está entre los países donde Odebrecht entregó sobornos y sobre las investigaciones del escandaloso asunto, la PGR emitió el 13 de agosto de 2017 un comunicado que incluyó los siguientes seis puntos:

1. La PGR, a través de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF), ha estado en constante comunicación con las autoridades de Brasil para recabar los datos que éstas poseen respecto de la empresa Odebrecht.

2. La Fiscalía brasileña no ha ofrecido una nueva fecha a México para la entrega de la información correspondiente. El caso se está desahogando ante el Tribunal Superior de Brasil.

3. En diciembre de 2016, las empresas brasileñas Odebrecht y Braskem se declararon culpables ante la Corte Federal del Distrito de Nueva York de los Estados Unidos de América por haber pagado sobornos a funcionarios de varios países. Respecto al caso de México, la empresa Odebrecht se declaró culpable por el pago 10 millones 500 mil dólares de sobornos a posibles funcionarios de Pemex, en un periodo comprendido entre 2010-2014.

4. Dentro de la carpeta de investigación FED/SEIDF/CGICDMX/0000117/2017 constan ya las declaraciones de 10 servidores públicos y 9 exfuncionarios de Pemex que

intervinieron en la adjudicación de tres contratos de obra pública asignados al conglomerado brasileño (Odebrecht). También se han tomado declaraciones a 3 directivos de la empresa, incluido a Marcelo Bahía Odebrecht, expresidente de la empresa que lleva su nombre.

5. Representantes de la empresa brasileña Odebrecht han ofrecido un acuerdo reparatorio, mismo que no ha sido aceptado y que bajo ningún supuesto inhibirá el sancionar administrativa y penalmente a los exfuncionarios y/o funcionarios públicos involucrados.

6. PGR-SEIDF ha realizado las diligencias en torno a esta investigación, así como las solicitudes de asistencia jurídica internacional, especialmente a Brasil, Panamá, República Dominicana, Chile, entre otros. La investigación continúa.

El titular de la PGR era entonces Raúl Cervantes, quien renunció a su cargo a mediados de octubre de 2017 y al hacerlo informó, en una comparecencia ante el Senado de la República, que las investigaciones habían concluido y estaban listas para presentar ante el Poder Judicial de la Federación, pero no reveló el resultado de las indagaciones que hasta diciembre del mismo año no había sido dado a conocer, y aún se tiene congelado el asunto.

El periodo admitido por Odebrecht sobre sus sobornos en México empieza en 2010, cuando el presidente se llamaba Felipe Calderón.

AMLO tendrá que impulsar una investigación genuina, si quiere ganar legitimidad.

Una elección justa depende de un proceso electoral transparente, de una legislación y sistemas equitativos, así como de la igualdad de oportunidades para todos los participantes. Al final, la transparencia electoral se relaciona con la gobernabilidad y legalidad del proceso. Son estos requisitos de la integridad del sistema electoral.

La transparencia consiste en la capacidad del ciudadano para acceder a la información pública y es presentada como instrumento para formarse un criterio sobre la acción, y las políticas generales por encima de las diferencias, de los silencios administrativos, la

comunicación institucional o las prácticas gubernamentales no democráticas. Así, los gobernados requieren información para evaluar críticamente a sus gobernados y exigirles cuentas.

La integridad y transparencia del proceso electoral, genera dudas sobre la legitimidad de los comicios y se correlacionó con una incertidumbre generalizada entre los mexicanos.

Transparencia electoral es el conjunto de procesos institucionales y sociales que desembocan en la aceptación de un mandato derivado de un proceso de insaculación popular.

Así, a mayor transparencia electoral, mayor legitimidad de la autoridad elegida. Existe la probabilidad verificada de que no hay absoluta transparencia electoral y, sin embargo, se verifique un proceso mayoritario de aceptación de la *legitimidad* de un mandato. La legitimidad no sólo resulta de la transparencia, sino de acuerdos institucionales, políticos y del ejercicio mismo del poder.

Además, ni la transparencia electoral, ni su efecto sustantivo más relevante: la legitimidad, serán reconocidas en la misma medida por todos los actores y observadores al mismo tiempo.

Adicionalmente, la variable de la intensidad de la competencia y la escasa diferencia en la captación de votos entre los principales competidores, es un ingrediente que puede construirse políticamente como un instrumento para cuestionar la transparencia electoral.

Se propone estimar la legitimidad como la virtud básica, al mismo tiempo componente y resultante, del proceso de transparencia electoral. Se trata de asumir las consecuencias de la existencia de un nuevo vocabulario, normatividad, instituciones y actores políticos de cuya voluntad depende la experiencia de la transparencia electoral, así como la legitimidad asociada al ejercicio del poder que deriva de un mandato popular.

Para algunos especialistas, “México se sintonizó con los procesos y la discusión democrática del mundo al engancharse en dos proyectos: la constitucionalización de los partidos políticos y la apertura de la

representación proporcional”. La reforma de 1986-1987 fijó las bases constitucionales para la renovación integral del sistema mixto de calificación electoral confiado a las Cámaras, creando mecanismos y procedimientos que establecieron responsabilidades compartidas por partidos, ciudadanos y gobierno durante los procesos electorales, algo que se logró con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, entre otros factores. La reforma de 1990 sentó las bases para formar un sistema recursal integral mixto, que confería definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y garantizaba la legalidad de las decisiones de la autoridad electoral. Los cambios de 1994 importaron no sólo por las nuevas atribuciones del Tribunal Federal Electoral, sino por la incorporación de una figura inédita en el país: la calificación administrativo-jurisdiccional de las elecciones; para diputados y senadores, aquélla la realizaban los distintos consejos del IFE y, en caso de impugnación, por las salas del Tribunal Federal Electoral. Esto fortaleció ambos cuerpos electorales y confirmó la posibilidad de que toda calificación electoral la hiciera un órgano jurisdiccional, en caso de presentarse una impugnación a la calificación administrativa. La reforma de 1996 logró un cambio constitucional considerado “uno de los más arduos”, a la vez que “con más consenso”, articulado en torno a cinco temas:

1) Fortalecimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

2) Mayor equidad en las reglas de la competencia electoral, con la incorporación del financiamiento público, basado en la representación política y la equidad.

3) Consolidación del IFE.

4) Reforzamiento de la justicia electoral mediante la inclusión del TEPJF y un control estricto de constitucionalidad en la materia, así como la desaparición de los colegios electorales.

5) Mejor representación legislativa de las fuerzas políticas.

Sin un sistema acabado del todo, la reforma de 2007-2008 se planteó cerrar las puertas a la inequidad en la contienda, de modo que

la influencia de los medios de comunicación y los mensajes que transmiten no superasen el contenido de la propaganda política. En ese sentido, la reforma reguló la desigual relación entre partidos políticos y medios de información electrónicos durante los periodos electorales, y construyó un nuevo modelo de comunicación política en el país, mediante el cual se intentó relajar la fuerte presión que ejercían los monopolios mediáticos sobre los candidatos de los partidos políticos. En esa lógica, los cambios constitucionales y legales concretaron un “cambio radical”, al prohibir que los partidos compraran espacios en los medios de comunicación, dotando de mayores atribuciones a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos con los medios de comunicación y con el uso del financiamiento. La reforma electoral de 2014 incorporó en el entramado constitucional y legal aspectos que definen la relación entre poderes y la nueva dimensión nacional de la autoridad administrativa electoral. Asimismo, estableció una línea de coordinación institucional entre el INE y el TEPJF al incorporar en la normativa un procedimiento especial sancionador cuya sustanciación está a cargo de la instancia administrativa, mientras que su resolución y revisión es tarea de la autoridad jurisdiccional, circunstancia inédita. En México, la justicia electoral evolucionó del modelo de calificación política al de calificación mixta, y de éste a uno en el que los tribunales resuelven las controversias de la contienda electoral, lo que contribuyó a la confianza y a la transparencia en las elecciones. Sin embargo, no se llegó a esa situación ni de modo automático ni sencillo. La transparencia y la regularidad institucional de los tribunales han hecho necesaria la concurrencia de diversos elementos inherentes al acto de impartir justicia, a saber: a) adhesión al derecho vigente de fuente constitucional y convencional, tanto en su dimensión procesal (debido proceso) como sustantiva (respeto a los derechos humanos y a los principios fundamentales del Estado de derecho); b) búsqueda de la verdad como fundamento de toda actuación procesal (sobre todo probatoria); c) una serie de conductas judiciales acordes con las exigencias de la concepción del derecho y la justicia, que exige una sociedad democrática. Un indicador del avance de la justicia electoral en México se obtiene al analizar el número de juicios promovidos por

partidos políticos, comunidades indígenas o ciudadanos relacionado a aspectos de paridad, presuntas violaciones de derechos políticos o falta de regularidad constitucional y legal de los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Del 1 de noviembre de 1996 al 2 de septiembre de 2016, la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF recibieron 172,400 medios de impugnación, de los que se resolvieron 170,269. El número de asuntos recibidos y resueltos aumenta considerablemente cada año, dependiendo también de si hay proceso electoral federal, si hay elecciones locales, si hay una nueva reforma electoral y, con ella, disposiciones normativas novedosas que deben pasar un periodo de implementación administrativa y de evaluación jurídica.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA JUSTICIA ABIERTA DESDE EL TEPJF. En años recientes, los integrantes del Tribunal han llevado a la práctica decididamente su vocación de apertura en el ejercicio de la jurisdicción electoral. Justicia abierta que sigue al menos dos líneas de conducta: a) apertura en lo procesal y administrativo, al incorporar mecanismos que garantizan la transparencia en las resoluciones, un lenguaje claro y una serie de prácticas de apertura y uso de herramientas tecnológicas que brindan a la ciudadanía más información accesible respecto a las funciones del Tribunal, posibilitando un diálogo abierto con la sociedad; b) apertura sustantiva a lo internacional, al entablar un franco diálogo jurisprudencial, vertical y horizontal, con lo que se fortalece el aspecto interno de las decisiones judiciales y se garantiza la estabilidad convencional del sistema jurídico.

ACCIONES DEL TEPJF EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. El modelo de justicia electoral en México garantiza mediante vías institucionales la independencia, imparcialidad y juridicidad de las decisiones de los jueces. Además, para que las decisiones estén revestidas de legitimidad suficiente, es necesario que la impartición de justicia sea un proceso transparente. En el ámbito judicial, tener sentencias claras no es cuestión de corrección política, sino una exigencia derivada del deber constitucional de motivar y fundamentar toda decisión judicial; en particular, tiene que ver con el estilo de motivación de las sentencias, y de comunicar su contenido con

claridad, sencillez y precisión. La claridad y la sencillez de una sentencia permiten alcanzar diversos objetivos: a) la justificación de la decisión judicial; b) el conocimiento de los destinatarios de la norma para cumplir con lo que ella dispone; c) el control inter e intraorgánico de la actividad jurisdiccional; d) la rendición de cuentas a la ciudadanía como mecanismo de control social. La transparencia y rendición de cuentas forman un pilar estructural de la visión institucional del TEPJF, consistente en que, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia “se pretende constituir en un órgano a la vanguardia en la impartición de justicia electoral mediante esquemas de modernización, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas”. Ello, acorde con el objetivo estratégico de transparentar al máximo su actuar en beneficio de la ciudadanía. En el ámbito jurisdiccional, los pronunciamientos del TEPJF en materia de transparencia y acceso a la información han transitado por una serie de fases vinculadas a la progresividad de los derechos humanos. La primera etapa se identifica con “la garantía judicial de los derechos de la militancia”: la Sala Superior determinó de forma pionera, antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 2002, que los registros relacionados a documentos básicos y a los dirigentes de los partidos políticos deben ser accesibles a sus afiliados. La segunda se relaciona con la ampliación del derecho a la información partidista, no sólo a la militancia sino también a la ciudadanía, a raíz de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002. El tercer periodo se orientó a precisar los alcances del derecho a la información en materia electoral con motivo de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008. Una cuarta fase de implosión de la materia de transparencia y acceso a la información, se refiere a la interiorización de los procedimientos y prácticas de los partidos, con el objeto de garantizar los principios de certeza y transparencia en el proceso de selección interna de candidatos, la necesidad de transparentar el uso de instrumentos de opinión pública o la exigencia de una comunicación eficiente entre los partidos políticos y sus militantes y simpatizantes. La quinta se vincula con el contexto de la reforma constitucional de febrero de 2014, que consagra expresamente la

máxima publicidad como uno de los principios rectores de toda la función estatal. La sexta etapa surge con motivo de las reformas constitucional y legal de 2014 y 2015, respectivamente, y procura la transición de régimen y el equilibrio entre autoridades garantes, particularmente a raíz de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, que define la competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como órgano nacional garante de la transparencia y protección de datos personales; esto implica un reajuste en la competencia respecto de la tutela de otros derechos humanos relacionados con la materia, como los derechos político-electorales, custodiados en última instancia por el TEPJF. En el ámbito administrativo, el TEPJF ha tomado medidas para garantizar la “publicidad de actuaciones”. Por ejemplo, transmitir las sesiones públicas de resolución en el Canal Judicial (televisión) y en Plataforma Electoral (canal de televisión por Internet). La página [metabuscadorjurisprudencial.org](http://metabuscadorjurisprudencial.org) permite buscar en distintas bases de datos (Comisión de Venecia, Jurisprudencia Electoral Americana, Sentencias Relevantes, CAPEL, IUS Electoral); y la información difundida en programas de radio y televisión, páginas de Internet, aplicaciones para dispositivos móviles, redes sociales y observatorios judiciales electorales. Se ha promovido la apertura de nuevos procedimientos para la comunicación del juez con la sociedad, en particular en temas vinculados con pueblos y comunidades indígenas, a fin de estar en mejor posición para juzgar con una perspectiva intercultural, a partir de la recepción de *amicus curiae*, y la exploración de las posibilidades del peritaje antropológico. Para generar mayor transparencia, se ha elaborado un indicador de resultados. Para efectos de autoevaluar la capacidad de respuesta del TEPJF frente a las solicitudes de información, se estableció un indicador de resultados denominado “porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública gubernamental desahogadas en un máximo de quince días hábiles”, cuyo objetivo estratégico es hacer más expedito el acceso a la información para los solicitantes y estar por lo menos cinco días debajo del plazo previsto normativamente. El último avance de este indicador reporta que, en el primer semestre de

2015, más de 75% de las respuestas emitidas por el Tribunal se ajustaron a esa meta. Por último, el TEPJF ha entablado una relación cercana con el INAI. Por cuanto hace al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, el 10 de junio de 2015, el INAI emitió el “Acuerdo por el cual se establecen las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, que detalla una serie de pautas y directrices encaminadas a instrumentar la aplicación de dicha norma. Para cumplir estos objetivos, el TEPJF ha mantenido un constante acercamiento y colaboración con el INAI para observar los nuevos principios en la materia y cumplir con las obligaciones de transparencia -capacitación, uso de formatos abiertos, accesibilidad, disposición de tecnología- que recuperan las mejores prácticas en la materia y en experiencia comparada.

En el Estado Democrático de Derecho, la función de la judicatura electoral es dar certeza a los procesos electorales, promover su transparencia y garantizar su normalidad y regularidad constitucional, convencional y legal. En México, la evolución de la justicia electoral no ha sido simple ni continua, sino dispar y accidentada. De la calificación política y administrativa, se pasó a la calificación judicial de las elecciones; de la falta de un recurso efectivo, se pasó a la concreción de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que permite la tutela efectiva de los derechos políticos y el acceso a la justicia sin ninguna restricción. La judicialización de la política vinculada a los procesos electorales es el resultado de un largo proceso de desarrollo institucional y jurisprudencial. Dicha evolución se basa en que el sistema electoral no responda a acuerdos o consensos políticos coyunturales -al margen de la voluntad ciudadana- sino que contribuya a consolidar procesos de democratización al garantizar la autenticidad de las elecciones, el ejercicio libre e informado del sufragio y el conjunto de los derechos de participación política. Así, se privilegia la vía institucional frente a los escenarios de confrontación y violencia. Prueba de ello es que, desde que el Tribunal Electoral se incorporó al poder judicial federal en 1996 y hasta 2016, sus distintas salas han resuelto más de ciento setenta mil asuntos, han emitido más

de mil tesis de jurisprudencia y una cantidad similar de criterios relevantes. Es verdad que no bastan esos números para acreditar la efectividad de la judicatura electoral; es preciso, además, atender a las consecuencias y cambios políticos y sociales que generan sus resoluciones respecto de los grandes temas y momentos de la vida electoral del país. Han quedado apuntados elementos fundamentales para cualquier recuento objetivo de la labor de la justicia electoral desde 1996: el desarrollo progresivo de la protección de los derechos político-electorales; los esfuerzos y avances en la transparencia y el acercamiento a la ciudadanía; la apertura jurisdiccional al diálogo internacional y comparado; y la utilización de sistemas electrónicos avanzados, en general, y especialmente en el conteo de los votos que proporcionen información inmediata. En definitiva, la labor del TEPJF supone afrontar retos que no estaban en el horizonte, ni del funcionamiento de la Institución, ni de los medios de calificación e impugnación, hace veintitantos años.

# BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO V., Bernardo. Autorreferencialidad en las instituciones electorales. Milenio. México, 22 de marzo de 2017.
- , *La casta electoral en los Oples*. La Jornada. México, 27 de agosto de 2014.
- , *Radiografía crítica del Instituto Electoral del Estado d México*. Proceso, No. 1802. México, 14 de mayo de 2011.
- BECERRA BAUTISTA, José. *Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil*. Primera Edición. Editorial Jus. México, 1957.
- BELTRÁN, Ulises y CASTRO, Rodrigo. *Reparto de regalos y compra de votos en la elección del Estado de México*. Nexos. México, junio de 2017.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Sexta Edición. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1968.
- CARPIZO, Jorge. *Derechos humanos y Ombudsman*. CNDH/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1993.
- CARRIEDO, Luis Miguel. *Conteo rápido herido de muerte*. El Herald de México. México, 7 de julio de 2017.
- CASTRO, Juventino V. *Hacia el Amparo Evolucionado*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1971.
- CERVANTES, Jesusa. *El estado consentido de Pemex*. Proceso 2115. México, 14 de mayo de 2017.
- CHÁVEZ, Paulina y LOZANO, Nacho. *La profecía de Atlacomulco*. Quien. México, 7 de mayo de 2012.
- CONTRERAS, Luis. *INE/IEEM caros e ineficientes: Joaquín Rubio*. Milenio. México, 3 de julio de 2017.

- CORONA ARMENTA, Gabriel. *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: Partido Verde Ecologista, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza*. UNAM/Ediciones Gernika. México, 2014.
- COX, Gary W. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2004.
- CRESPO, José Antonio. *Inconsistencias en el PREP mexiquense*. El Universal. México, 7 de junio de 2017.
- DEL TORO CALERO, Luis. *Sistemática Electoral Mexicana. Prólogo de Octavio A. Hernández*. Editorial Porrúa. México, 1970.
- DUVERGER, Maurice. *Instrucciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1962.
- , *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.
- EL SOL DE MÉXICO. *Recuento de votos en 4 mil 19 paquetes en el Estado de México*. México, 8 de junio de 2017.
- FUKUYAMA, Francis. *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Free Press. New York, 1995.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1956.
- GIL OLMOS, José. *El INE, en busca de la credibilidad perdida*. Proceso. México, 29 de junio de 2017.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*. Séptima Edición. Ediciones Era. México, 1965.
- GONZÁLEZ OROPESA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos. *La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*. Andamios, Vol. 7, No. 13. México, mayo-agosto de 2010.
- GUTIÉRREZ, Héctor. *Intelectuales y activistas piden renuncia de*

- consejeros del INE*. El Financiero. México, 18 de julio de 2017.
- GUITIÉRREZ LASCURAIN, Juan; RAMÍREZ MUNGIA, Miguel; RODRIGUEZ, Antonio L. *Iniciativa de Reformas a los Artículos 60, 81 y 74 Constitucionales*. Revista La Nación, No. 321. México, 6 de diciembre de 1947.
- HAMILTON, MADISON Y JAY. *El Federalista. Prólogo y Versión Directa de Gustavo R. Velasco*. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.
- HERNÁNDEZ, Francisco. *OHL gana en Bolsa tras victoria del PRI en Edomex*. El Financiero. México, 6 de junio de 2017.
- HERNÁNDEZ BORBOLLA, Manuel. *En el Estado de México, el gobierno reparte dinero por más de 100 mdp en año electoral*. Huffington Post. México, 20 de marzo de 2017.
- KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM. México, 1998.
- LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. Segunda Edición. México, 1933.
- LÓPEZ, Luis Alberto. *INE enfrenta su peor momento: Ugalde*. Milenio. México, 18 de agosto de 2017.
- MARTÍNEZ, Marta. *El lado oscuro de Eruviel*. Revista R del periódico Reforma. México, 02 de abril de 2017.
- MÉNDEZ, Irma y LOZA, Nicolás. *Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México*. Revista Mexicana de Derecho Electoral, No. 10. México, julio-diciembre de 2016.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. *Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: El Instituto Federal Electoral en las políticas públicas en México*. El Colegio de México/Porrúa. México, 2010.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B. *Las Nuevas Constituciones del Mundo*.

- Editorial España. Madrid, 1931.
- MORENO SÁNCHEZ, Manuel. *Crisis Política de México*. Editorial Extemporáneos. México, 1970.
- MURAYAMA, Ciro. *Sobre “Nueva afrenta a la democracia”*. Proceso, No. 2120. México, 17 de junio de 2017.
- NHOLEN, Dieter. *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 2016.
- RABASA, Emilio. *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1956.
- RAWLS, John. *Justice as Fairness: A Restatement*. Harvard University Press. Cambridge, 2001.
- REDFORD, Emmettes; TRUMAN, David B.; HACKER, Andrew; WESTIN, Alan F.; WOOD, Robert C. *Politics and Government in the United States*. Hancourt, Brace and World, Inc. New York, 1965.
- RIVA PALACIO, Raymundo. *Elección de Estado*. El Financiero. México, 5 de junio de 2017.
- SEMPLE, Kirk. *La disputa electoral para gobernar el Estado de México y sus implicaciones presidenciales*. The New York times (edición en español). México, 6 de mayo de 2017.
- STEELE COMMAGER, Henry. *Documentos básicos de la Historia de los Estados Unidos de América*. Servicio de Información de los Estados Unidos. Washington.
- STIGLITZ, Joseph E. *El precio de la desigualdad*. Taurus. Estados Unidos, 2012.
- TAPIA, Palmira y GARCÍA, Miguel Ángel. *Los datos cuadran*. Voz y Voto, No. 293. México, julio de 2017.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Novena

- Edición. Editorial Porrúa. México, 1968.
- , *Leyes Fundamentales de México, 1988.1964*. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1964.
- TOURLIERE, Mathieu. *Hambre no se ha erradicado “porque no sabíamos dónde estaban los pobres”*: Miranda. Proceso. México, 7 de marzo de 2017.
- TREVIÑO RANGEL, Javier. *Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del “peligro para México”*. Foro Internacional, Vol. XLIX, No. 3. México, julio-septiembre de 2009.
- WELTY, Eberhard. *Catecismo Social*. Editorial Herder. Barcelona, 1957.
- WILKIE, James y MONZON DE WILKIE, Edna. *México visto en el siglo XX. Entrevistas de historia oral*. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, 1969.
- ZOVATTO, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. UNAM-IDEA, México, 2006.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

- I. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
- II. SISTEMAS DE CALIFICACIÓN ELECTORAL
- III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO
- IV. INSTITUCIONES ELECTORALES INEPTAS
- V. TRAMPAS ELECTORALES
- VI. ETAPA POSTELECTORAL
- VII. CRISIS SOCIAL
- VIII. PROBLEMAS DE LOS CAMBIOS  
A LA CONSTITUCIÓN
- IX. TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD

## BIBLIOGRAFÍA