UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

“LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE AL DILEMA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
Una Ecuación en la Democracia Mexicana”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

ENOC FRANCISCO MORÁN TORRES.

DIRECTOR DE TESIS:

DR. BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO.

MORELIA, MICHOACÁN, ENERO 2013

DEDICATORIA

Al Gran Arquitecto del Universo, por darme luz en los momentos de oscuridad.

A mis padres, por darme la vida y apoyarme a pesar de las adversidades.

A mi esposa e hijos, por representar la energía que impulsa mi vida

y creer en mí a pesar de mis defectos .

Morelia, Michoacán de Ocampo noviembre de 2012

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Benjamín Revuelta Vaquero, por exigir más de mí.

Al Lic. René Rodríguez Alcaraz, por ser Amigo, Maestro y Ejemplo.

Al Lic. Carlos de la Madrid Virgen, por su diligencia y confianza.

Al Dr. José Ángel Méndez Rivera, por creer en este proyecto de investigación.

A Carlos, Ana, Reyna y Ricardo, por su apoyo incondicional.

Al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, por cobijarme académicamente.

INTRODUCCIÓN

El presidencialismo autoritario Mexicano se transformó, a raíz de la pérdida de la mayoría parlamentaria del Partido del Presidente en el Congreso de la Unión en 1997 y de la alternancia en la Presidencia de la República suscitada en el año 2000, en una partidocracia sin que ésta se encuentre acotada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos máxime que los ciudadanos adolecen de medios de participación que permitan cuestionar, avalar e impugnar las conductas partidocráticas que afectan la gobernabilidad al país.

No resulta desconocido para el autor que la Constitución Política mexicana prevé una serie de garantías que permiten a los ciudadanos asociarse libremente con fines lícitos, expresarse, manifestarse y plantear demandas a la autoridad. Pese a ello, en nuestra Carta Magna no se encuentran vigentes figuras que incentiven la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones que si bien son facultades de la autoridad, tienen un alto impacto en la colectividad.

En consistencia con lo expresado, *ut supra,* los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, a partir del año 2000, han servido como obstáculo para iniciativas del Ejecutivo Federal y la aprobación de productos legislativos necesarios para el país, que implican reformas legales, al privilegiar, en muchos de los casos, los intereses de sus partidos políticos o grupos, sin tomar en cuenta cuál es la opinión de la ciudadanía al respecto. Prueba de ello es: la remoción de los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral y, en su momento, la designación de quienes debieran ocupar tal encargo; la Ley Televisa, la Reforma Energética, la Reforma Política y la Ley de Seguridad Nacional, por mencionar algunas.

En esa tesitura, se advierte como un problema en la realidad el hecho de que el depositario originario de la soberanía se ha limitado a participar con su voto en la conformación del Poder Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, en ningún otro momento, el electorado, es consultado sobre su parecer respecto a las decisiones

que la clase gobernante y que éstas postergan o votan en contra, sin conocimiento de la voluntad del pueblo, con el argumento de ser los representantes populares.

Ello, nos lleva a plantear preguntas que pueden ayudar a esclarecer el problema: ¿El desempeño de los actores partidocráticos tiene límites cuando no existen mecanismos constitucionales que acoten la Partidocracia?; ¿Se puede acotar la Partidocracia mediante la operación de figuras de democracia participativa?; ¿Se pueden construir indicadores que permitan medir la Partidocracia?; ¿La Democracia Participativa puede servir como mecanismo para acotar el poder de los partidos políticos?; ¿La Democracia Participativa, en prospectiva, puede acotar prácticas partidocráticas?

La presente investigación es pertinente toda vez que hasta el momento, si bien es cierto se ha teorizado sobre la Democracia Participativa y el sistema de partidos, no se ha problematizado sobre la Democracia Participativa como medio que acote la Partidocracia, vista ésta como un problema que atenta contra la participación del ciudadano en los asuntos públicos, y no se cuenta con indicadores que permitan, como se desprende de las preguntas problematizadoras, acotar las prácticas partidocráticas a través de los medios de Democracia Participativa.

Ante tal circunstancia se ha formulado la siguiente hipótesis: *la Partidocracia en México ha dificultado la relación entre partidos políticos, gobernantes y gobernados, provocando que estos últimos reclamen más y mejores instrumentos de participación ciudadana que coadyuven a una participación activa en los asuntos públicos. Por lo que, la Democracia Participativa es un instrumento eficaz para acotar las prácticas partidocráticas, incrementar la participación ciudadana y fortalecer la Democracia Representativa*.

Por lo anterior, el objetivo de la investigación de mérito consiste en ofrecer una visión puntual de los elementos que contribuyen al fortalecimiento de la Democracia Representativa y que tienen que ver con dos fuentes: por un lado el fortalecimiento de la democracia participativa a través de una serie de elementos entre los cuales se encuentra el desarrollo óptimo de los derechos políticos y

libertades civiles y, por otro, el acotamiento de la partidocracia mediante el acceso de los ciudadanos a tribunales, mecanismos de rendición de cuentas e incremento de la conciencia crítica del ciudadano, todos reflejados en la llamada *Ecuación en la democracia mexicana.*

Por lo anteriormente expuesto, durante el presente trabajo de investigación se ha abordado el estudio del fenómeno que presentan los partidos políticos y la Democracia Participativa. Ello, toda vez que el poder, como elemento articulador del Estado, ha sido objeto de disputa de la clase política e instrumento para acotar la participación de la ciudadanía hasta reducirla a la mera emisión del sufragio con el afán de conservar las prerrogativas que los institutos políticos poseen en detrimento del desarrollo democrático del colectivo.

En un primer momento, se aborda el estudio de los partidos políticos como parte de un sistema de auto contención y articulación de las demandas de los ciudadanos hasta llegar a convertirse en vías para la expresión política de los individuos. Desafortunadamente, el poder que adquirieron los partidos políticos, considerados por la Carta Magna como entidades de interés público, degeneró a tal grado que no solo son éstos los que toman las grandes decisiones sino que: monopolizan la asignación de candidaturas, ejercen control sobre los representantes populares, conservan el patrimonialismo partidario, partidizan la sociedad civil, acotan la participación ciudadana en la vida pública, ejercen con opacidad el poder público, adolecen de transparencia en el ejercicio del financiamiento público y conservan su vida interna como coto vedado.

Posteriormente, tal circunstancia, motivó al análisis sobre la situación que guarda la Democracia en México, los retos que enfrenta esta ante la cada vez más cotidiana Partidocracia mexicana. En esa línea argumentativa, cabe destacar que las características referidas con antelación, sirvieron como instrumentos que permitieron contrastar dichos indicadores con las prácticas partidocráticas desplegadas en el Congreso de la Unión y, así, poder identificar en qué casos los legisladores federales asumen el papel de intermediarios para la consecución de

los intereses partidarios y no de representantes populares, responsables de salvaguardar el interés colectivo.

Además, el indagar sobre el estatus que guarda la regulación de instrumentos de participación ciudadana y su operacionalización por los institutos electorales locales aporta elementos para identificar aquellas entidades federativas mexicanas que poseen regulación al respecto y cuáles presentan experiencias sobre el particular. Ello, en contraste con las experiencias que presentan Uruguay y Costa Rica en la implementación exitosa de instrumentos como Plebiscito y Referéndum así como el caso de Brasil y Chile con el Presupuesto Participativo. Ello, fortalecido con la consulta a los institutos electorales locales de México y la estancia de investigación realizada en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica.

En consecuencia, identificar elementos que coadyuvan al fortalecimiento de la Partidocracia y debilitan a la Democracia Participativa, coadyuva a dimensionar las peculiaridades que reviste la Democracia Mexicana y lo necesario que resulta la permanente interacción entre gobernante, gobernado y partidos políticos al ser todos elementos necesarios para el fortalecimiento del Estado Constitucional Democrático de Derecho.

INDICE

CAPÍTULO PRIMERO

1. TEORÍAS DE PARTIDOS Y DE LA DEMOCRACIA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN MODERNA

1.1 ANTECEDENTES 2
1.2 TEORÍAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS 8
1.2.1 Teoría de Duverger 9
1.2.2 Teoría de Sartori 12
1.2.3 Teoría de Michels 13
1.2.4 Teoría de Nohlen 13
1.3 ESTADO DE PARTIDOS Y PARTIDOCRACIA 14
1.3.1 Estado de Partidos 14
1.3.2 Partidocracia 18
1.4 PARTIDOS POLÍTICOS: CORRELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD 22
1.4.1 Concepto de gobernabilidad 25
1.4.2 Grados de gobernabilidad 28
1.4.3 Concepto de ingobernabilidad 30
1.5 TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN MODERNA 33
1.5.1 Teoría de Zagrebelsky 36
1.5.2 Teoría de Lasalle 38
1.5.3 Teoría de Comanducci 40
1.5.4 Teoría de Haberle 42
1.5.5 Teoría de Held 44
1.6 CONSIDERACIONES CAPITULARES 51

CAPÍTULO SEGUNDO

2. SITUACION DE LOS PARTIDOS Y PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

2.1 LOS PARTIDOS POLÍTICOS: MODUS OPERANDI 54
2.1.1 Contexto Latinoamericano 54

2.1.2 Contexto mexicano 61
2.2 PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO 71
2.2.1 Pobreza 74
2.2.2 Desigualdad social 76
2.2.3 Abstencionismo electoral y desencanto del electorado 79
2.2.4 Clase política improvisada y la Deconstrucción del discurso 83
2.2.5 Falta de cultura política 85
2.2.6 Conciencia democrática 86
2.2.6.1 Orígenes y puntos de encuentro 87
2.2.6.2 Roll de las redes sociales 89
2.2.6.3 Diferencia coyuntural 91
2.2.6.4 Casos emblemáticos 93
2.2.6.5 Lecciones aplicables al caso mexicano 97
2.2.7 El papel de los partidos políticos como intermediarios 100
2.3 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICA 2012 103
2.4 CONSIDERACIONES CAPITULARES 114

CAPÍTULO TERCERO

3. PARTIDOCRACIA EN MÉXICO. CASOS Y CONTRAPESOS

3.1 ASPECTOS FÁCTICOS DE LA PARTIDOCRACIA EN MÉXICO DESDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN 119
3.1.1 Remoción de Consejeros del Instituto Federal Electoral 120
3.1.1.1 Registro de información en prensa 120
3.1.1.2 Análisis crítico de la situación 124
3.1.1.3 Indicadores de partidocracia 127
3.1.2 Ley Televisa 128
3.1.2.1 Registro de información en prensa 129
3.1.2.2 Análisis crítico de la situación 132
3.1.2.3 Indicadores de partidocracia 136
3.1.3 Reforma Energética 137
3.1.3.1 Registro de información en prensa 137
3.1.3.2 Análisis crítico de la situación 142
3.1.3.3 Indicadores de partidocracia 148

3.1.4 Reforma a la Ley de Seguridad Nacional 149
3.1.4.1 Registro de información en prensa 149
3.1.4.2 Análisis crítico de la situación 154
3.1.4.3 Indicadores de partidocracia 157
3.1.5 Reforma Política 158
3.1.5.1 Registro de información en prensa 158
3.1.5.2 Análisis crítico de la situación 161
3.1.5.3 Indicadores de partidocracia 166
3.1.6 Elección de Consejeros del Instituto Federal Electoral 167
3.1.6.1 Registro de información en prensa 167
3.1.6.2 Análisis crítico de la situación 179
3.1.6.3 Indicadores de partidocracia 182
3.2 SIMILITUDES Y GENERALIDADES DE LOS ASPECTOS FÁCTICOS DE LA PARTIDOCRACIA EN MÉXICO DESDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN 184
3.3 CONSIDERACIONES CAPITULARES 187

CAPÍTULO CUARTO

4. VISIONES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU AVANCE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

4.1 VISIÓN EUROPEA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 192
4.2 VISIÓN LATINOAMERICANA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 196
4.3 SITUACIÓN GENERAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO A PARTIR DE REFORMAS LOCALES 199
4.4 METODOLOGÍA DE INTERPRETACIÓN DE DATOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 205
4.4.1 Región Norte 209
4.4.1.1 Coahuila 209
4.4.2 Región Noroeste 213
4.4.2.1 Baja California 213
4.4.2.2 Baja California Sur 216
4.4.3 Centro-Norte 218
4.4.3.1 San Luis Potosí 218
4.4.4 Región Centro-Occidente 220

4.4.4.1 Colima 220
4.4.4.2 Guanajuato 221
4.4.4.3 Aguascalientes 223
4.4.5 Región Centro-Este 225
4.4.5.1 Hidalgo 225
4.4.5.2 Distrito Federal 227
4.4.5.3 Morelos 231
4.4.5.4 Tlaxcala 234
4.4.6 Región de la Península de Yucatán 240
4.4.6.1 Quintana Roo 240
4.5 CONSIDERACIONES CAPITULARES 242

CAPÍTULO QUINTO

5. EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN MATERIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

5.1 CONTEXTO REGIONAL LATINOAMERICANO. 252
5.1.1 Democracia Electoral 255
5.1.2 Democracia Participativa 257
5.1.3 Democracia Representativa 260
5.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA 262
5.2.1 Democracia interna 265
5.2.2 Acceso a financiamiento 267
5.2.3 Acceso a medios de comunicación 269
5.2.4 Acciones afirmativas 270
5.3 MEDIOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DESDE LO LOCAL 272
5.3.1 Brasil 274
5.3.2 Chile 276
5.4 EFICACIA DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA. UN ESTUDIO COMPARADO 278
5.4.1 Guatemala 279
5.4.2 Costa Rica 287
5.4.3 Uruguay 295
5.5 CONSIDERACIONES CAPITULARES 300

CAPÍTULO SEXTO

6. PROSPECTIVA DE LA PARTIDOCRACIA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

6.1 LA PARTIDOCRACIA VISTA A TRAVÉS DEL UMBRAL DE LA TEORÍA DE JUEGOS DE VON NEUMANN Y MORGENSTERN 308

6.1.1 El prototipo del juego en los partidos políticos 310

6.1.2 Juego Suma Cero 314

6.1.3 Juego Suma distinta a Cero 317

6.2 ECUACIÓN DE LA DEMOCRACIA MEXICANA 320

6.2.1 La autorregulación como proceso de competencia 322

6.2.2 Acceso de ciudadanos a tribunales 329

6.2.2.1 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano 329

6.2.3 Figuras democráticas y estándares internacionales de legitimidad 336

6.2.3.1 Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos 336

6.2.4 Voces críticas en el sobredimensionamiento de los partidos políticos 343

6.2.4.1 Pedro Ferriz de Con 344

6.2.4.2 Denise Dresser 348

6.2.5 Instrumento legal de los partidos políticos en materia de Democracia Participativa 353

6.2.5.1 Juicio de Revisión Constitucional Electoral 353

6.3 CONCLUSIONES FINALES 358

Bibliografía 362

Apéndice 383

CAPÍTULO PRIMERO

1. TEORÍAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y DE LA DEMOCRACIA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN MODERNA

"El Estado requiere de una democratización también lo es que requiere protección y el desarrollo independiente e imparcial de algunos de sus poderes para que la Democracia mantenga una configuración que respete y refuerce los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos". David Held[1]

Desde su creación, a los partidos políticos se les han adjudicado aciertos y errores. Puesto que éstos en su carácter de organizaciones que aglutinan a ciudadanos bajo la misma ideología, han sido factor determinante para el avance o contención de la Democracia máxime que la propia evolución de ambos conceptos se ha visto impactada con el rompimiento del paradigma de la organización social en la que el ciudadano se cuestiona sobre la utilidad de los partidos políticos y los frutos de la Democracia. Ello, debido a la propia transición que ha experimentado el Estado Constitucional en el que la Constitución pasa de ser, en términos de Lasalle, una hoja de papel a la Carta de Derechos en la que se ven reflejado el pasado, presente, futuro, anhelos, valores y aspiraciones del pueblo.

Es por lo anterior, que en el presente capítulo se abordará el estudio de los partidos políticos como sistema, como Estado y la degeneración que han experimentado éstos, su relación con la gobernabilidad así como el análisis de la Democracia, elemento transversal del Estado Constitucional Democrático de Derecho, e instrumento ineludible para orientar y soportar el desarrollo del colectivo social mediante el análisis de las diferentes posturas teóricas que han asumido estudiosos de la materia. Puesto que tanto las demandas de eficacia y utilidad de los Partidos Políticos como de la propia Democracia han experimentado incrementos tan vertiginosos como la evolución de la sociedad misma.

[1] Held, David, *Modelos de Democracia*, 3ª. Edición, España, Alianza Editorial, 2007, p.389.

1.1 ANTECEDENTES

Los partidos políticos como grupos de personas, que unidas por intereses comunes concurren para acceder a mejores estadios, a lo largo de la historia[2], fueron creados y transformados por la sociedad para aglutinar los intereses de determinados grupos y lograr, con ello, tener una voz que pudiera ser escuchada ante el poder público.

Sin embargo, con el paso del tiempo, dichas entidades fueron transformándose para buscar, mediante sí mismas, acceder al poder político, hasta la actualidad donde los partidos políticos son los que toman las decisiones de mayor y menor importancia que atañen a toda una colectividad, en muchos de los casos, una importante cantidad de ellas, en detrimento de la misma.

En ese sentido, para algunos estudiosos de la materia, la existencia de los partidos políticos es posterior a la creación del Parlamento. Ya que en el Parlamento, con el intento de darle racionalidad a la política, surgieron dos fuerzas contrarias, dos corrientes diversas; dos grupos parlamentarios, en el que uno de ellos quería proteger el poder, y el otro quería el cambio y limitar el poder.[3]

Por lo que, el origen de los partidos políticos se dio en la realización de actividades entre los que buscaban proteger el poder y al rey, y los que querían el cambio o adquirir el poder. En ese tenor, cabe plantearse la siguiente pregunta ¿cuál es la razón fundamental de la existencia de partidos políticos en el Estado Democrático?, para Juan José Rodríguez Prats, la respuesta sería la de organizar la voluntad ciudadana[4]. Sin embargo, desde un particular punto de vista, la

[2] Sin embargo, en lo particular, si buscara ubicar un hecho histórico a partir del cual la participación social en actividades públicas cambió, partiría de forma ineluctable de la Revolución Francesa como fenómeno histórico-político-social que redimensionó no sólo la forma de organización de la sociedad sino las propias estructuras del Estado y la participación activa de los sujetos en la conformación y actuación del Estado. Sin embargo, para Duverger, en 1850, a excepción de Estados Unidos, ningún país conocía partidos políticos en el concepto moderno. Véase Duverger, Maurice, *Los partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 15.

[3] *Cfr.* Orta, Jesús, "Juan José Rodríguez Prats: ¿Podemos confiar en los partidos políticos?", *Revista El Mundo del Abogado*, México, núm. 137, septiembre de 2010, pp. 56-60.

[4] *Idem.*

organización de la voluntad ciudadana sería una de las razones de la evolución del Estado Constitucional teniendo otras como el generar las condiciones para el incremento de la cultura democrática, coadyuvar a la construcción de ciudadanía, asumir una corresponsabilidad en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la regulación de los poderes fácticos.

En pleno siglo XXI, hablar de partidos políticos como unidad, resulta ordinario ante lo poco común que es hablar de ellos como un sistema. Por lo que, el sistema de partidos políticos resulta, como concepto, poco inteligible, y como fenómeno, de singular relevancia para el estudio que realizan distinguidos politólogos de la era posmoderna. Resulta conveniente establecer, de manera preliminar, qué se entiende por partido político antes de conocer su funcionamiento como parte de un sistema.

El partido político desde el ámbito conceptual-legal ha sido definido de diversas formas en innumerables ordenamientos legales y constitucionales a lo largo y ancho del orbe.[5] Por lo que, no es desconocido que en algunos casos se estime que los partidos son las entidades mediante las cuales se expresa la democracia, y en otros, la democracia es la que garantiza la libre vida de los partidos.[6]

Para Cárdenas Gracia, los partidos políticos pueden ser considerados, atendiendo a su origen, desde dos puntos de vista: el primero, como los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales, y el segundo, como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado, y participa en la lucha por el poder político y en la formación

[5] La Ley 130 de 1994 de Colombia define a los partidos políticos como instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Véase Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, *http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CO/colombia-ley-nb0-130-de-1994.*

[6] Bareiro Line y Soto Lilian, Los partidos políticos. Condiciones de inscripción y reconociendo legal, en Nohlen Dieter *et al* (comp.), *Tratado de derecho electoral de América Latina*, 2ª. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 591.

de la voluntad política del pueblo; principalmente a través de los procesos electorales.[7]

Por su parte, José Woldenberg, establece que los partidos políticos tienen dos enfoques: el primero, como conducto de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales, y el segundo, como elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y proyectos nacionales que existan en la sociedad.[8]

Mientras que para Pablo de Bufalá, los partidos políticos son un conjunto de personas asociadas para favorecer en común, el bien de la nación mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo, vía la aplicación de determinados principios sobre los cuales están todos de acuerdo.[9]

No se puede olvidar, que los partidos políticos constituyen un elemento característico, en cuanto forma de expresión directa de pluralismo, de la organización democrática de la vida política, tal y como la conocen la mayoría de los países occidentales. Están presentes incluso en sistemas dictatoriales, que han recurrido a ellos para *establecer apariencias de procedimientos electorales y parlamentarios*, y así *ofrecer una fachada democrática*[10]*.*

Entre las funciones de los partidos políticos sobre las que existe amplio consenso en la doctrina, podemos mencionar las siguientes:[11]

---

[7] Cárdenas, Gracia José, *Partidos Políticos y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, colección Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, s.f, p. 11, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/503/4.pdf*

[8] Woldenberg Karakowsky, José, *Los Partidos Políticos en México*, Distrito Federal, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 11.

[9] De Bufalá, Pablo, "Crisis democrática de los partidos políticos", *Revista Jurípolis*, México, núm. 1, enero de 2005, pp. 51-52, *http://vlex.com/vid/220085301?ix_resultado=4.0&query%5Bbuscable_id%5D=4&query%5Bbuscable_type%5D=ColeccionTipo&query%5Btextolibre%5D=PARTIDOS+POLITICOS.*

[10] Duverger, Maurice, *op cit*., nota 2, pp. 256-262.

[11] Dalla Vía, Alberto Ricardo, *El Régimen Electoral y los Partidos Políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, p. 69, *www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/7.pdf.*

a) *Educar al pueblo para el ejercicio de sus derechos políticos;*

b) *Designar los candidatos para ocupar los cargos de gobierno;*

c) *Proyectar la política del gobierno;*

d) *Controlar el ejercicio del poder político;*

e) *Orientar la opinión política del país; y*

f) *Dinamizar la vida política proponiendo nuevas clases de dirigentes.*

En las sociedades modernas, los partidos políticos representan elementos importantes para el funcionamiento del sistema político, sistema electoral y la propia participación de la ciudadanía en las actividades de orden público. Ello, debido a que en el Estado Moderno los partidos políticos han logrado tener injerencia en todos aquellos ámbitos que si bien son de interés de la colectividad, se privilegia sólo a éstos como el requisito *sine qua non* para acceder a la discusión de dichos temas o, como establece Cárdenas Gracia, vías casi exclusivas para acceder al poder mediante el sufragio universal.[12]

Sin embargo, los partidos políticos a lo largo de su historia se han tenido que ir adaptando a la nada fácil complejidad del devenir temporal. Por lo que, después de transitar por un complicado siglo XX, y sortear fenómenos como el de la globalización, las crisis económicas y políticas en América Latina,[13] los partidos políticos tienen la deleznable tarea de adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales que la sociedad presenta.

---

[12] Cárdenas Gracia, Jaime, "Aproximación al futuro estado de partidos en México"*, El poder legislativo en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 213-226, p.216, *http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=967.*

[13] Las referidas crisis resultan bastante comunes en el presente siglo XXI. Ello, obedece a que habiendo transcurrido poco más de una década de su inicio, la población mundial, en mayor o menor grado, ha experimentado, al menos, alguna de éstas. Por lo que, no se puede aseverar que sólo la región latinoamericana se ha visto impactada sino que algunos países de Europa verbigracia España, Grecia, Italia, y Francia, por mencionar algunos, han sufrido las consecuencias de severas crisis económicas.

En ese sentido, algunos partidos políticos han optado por asumir una posición frente a los grandes retos que demanda la sociedad actual y la propia estructura del Estado. Ello, debido al ineludible fenómeno de la globalización, en la que, por una parte, los partidos de izquierda han optado por preferir políticas que incrementen el gasto del gobierno e induzcan al crecimiento, mientras que los partidos de derecha promueven menos gasto, un presupuesto balanceado y menor inflación.[14]

Tales circunstancias, y la necesaria recomposición ideológica de los partidos políticos representan un elemento ineluctable en el presente siglo. Las alianzas políticas y electorales entre fuerzas políticas consideradas, histórica e ideológicamente, antagónicas[15] han redimensionado la necesidad de la función de los partidos políticos en la sociedad actual, en la que la oposición debe de asumir un papel protagónico responsable frente a la actuación del partido en el poder.

Sin embargo, ¿qué sucede en América Latina?, para Bonometti y Ruiz[16], el caso latinoamericano representa una serie de hechos que ponen en riesgo la consolidación democrática:

> *En los últimos treinta años América Latina ha experimentado la transición y la consolidación democrática. Se han producido grandes*

[14] Rodríguez, Iliana, "Partidos políticos. Agentes de cambio en la globalización", *Revista Jurípolis*, México, núm. 8, 8 de julio de 2008, p. 140, *http://vlex.com/vid/220085301?ix_resultado=4.0&query%5Bbuscable_id%5D=4&query%5Bbuscable_type%5D=ColeccionTipo&query%5Btextolibre%5D=PARTIDOS+POLITICOS.*

[15] Verbigracia, las alianzas electorales para el proceso electoral intermedio de 2009 en México, caso específico del Estado de Oaxaca, en el que los partidos de izquierda y derecha formaron alianzas para derrotar, con éxito, al partido que representa el centro izquierda y en el caso del Estado de Colima en el tema de la elección de Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Colima se dio la alianza política entre partidos de izquierda y derecha para formar un frente común en la designación de quiénes ocuparán, en términos del Código Electoral del Estado de Colima, el cargo de Consejero Electoral a partir del año 2011 hasta el 2018. Mientras que en la elección presidencial de 2012 pareciera haber una alianza de *facto* entre el partido de Derecha y Centro Izquierda en contra del propio de la Izquierda.

[16] Bonometti Petra y Ruiz Susana, "La democracia en América Latina y la constante amenaza de desigualdad", *Andamios Revista de Investigación Social*, México, núm. 13- 20, agosto de 2010, pp. 11-36, *http://vlex.com/vid/216546645?ix_resultado=17.0&query%5Bbuscable_id%5D=4&query%5Bbuscable_type%5D=ColeccionTipo&query%5Bfilters_order%5D=sort&query%5Bremote_ip%5D=148.213.130.160&query%5Bsort%5D=date&query%5Btextolibre%5D=PARTIDOS+POLITICOS.*

avances para garantizar el derecho universal al voto, elecciones libres y transparentes y el acceso y la permanencia en el poder de los cargos elegidos; sin embargo, estos elementos no son suficientes para garantizar la solidez de los regímenes democráticos. La democracia en América Latina presenta elementos de debilidad relacionados con la incapacidad del Estado de extender los derechos humanos fundamentales a toda la población, requisito fundamental para convertir a los habitantes de un estado en ciudadanos a todo efecto y para garantizar la cohesión social, la participación, el sentido de pertenencia de la población hacia el Estado y el apoyo estable de la población a esa democracia, es decir, como elemento legitimador.

Pese a lo anterior, los partidos políticos son una *especie* de órganos auxiliares del Estado. Son grupos electorales cuya función principal es la de controlar la gestión del gobierno. Sin embargo, con el ejercicio de sus funciones políticas, el despliegue de sus actividades como asociaciones particulares, como grupos electorales y como grupos parlamentarios, vino también el abuso.[17]

Lo anterior, obedece a que toda vez que los referidos institutos políticos, en lugar de servir al interés común, se transformaron en instrumentos para fines no siempre honestos y de interés general. A esta usurpación de los poderes y competencias de las instituciones gubernamentales se ha llamado, partidocracia, por lo que para contener esa exageración del sistema de partidos, en los regímenes liberales, se comenzó a regularlos progresivamente, de modo que se contuviese su excesivo poder.[18]

A pesar de los grandes esfuerzos por su regulación, en el ejercicio responsable del poder y su interlocución, así como la búsqueda mediática por obtener una mayor cercanía con la población, algunos de los partidos políticos pueden ser considerados como obsoletos. Sin embargo, prescindir de ellos para que

[17] *Cfr*. Ferrando Badia, Juan, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos el democrático, el social-marxista y el autoritario*, 2ª. Edición. España, Tecnos, 1989, pp. 228-229.
[18] *Idem*.

organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles de gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, sería imposible.[19]

Los partidos políticos, como forma de organización ciudadana, desempeñan un papel fundamental para el régimen democrático del Estado, al ser elemento de cohesión ideológica y participación del ciudadano en la constitución de los poderes públicos, a través del sistema de partidos.

1.2 TEORÍAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En el ámbito de los partidos políticos se pueden advertir una serie, muy reducida, de destacados estudiosos que han realizado interesantes aportaciones para la comprensión del fenómeno en comento.

Tal es el caso de Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Robert Michels y Dieter Nohlen, quienes a través de sus teorías han abordado, en multiplicidad de obras, el estudio del fenómeno que representan los partidos políticos como sistemas y elementos importantes en el complicado andamiaje de las estructuras políticas del Estado.

Resulta inaplazable conocer qué se entiende por sistema de partidos, en un ámbito general, antes de abordar las diferentes teorías que, con certeza, los han estudiado. Dicho aspecto, no menor, coadyuvará a la mejor comprensión del fenómeno y, para efectos metodológicos, fortalecerá el concepto de partidocracia, objeto de estudio en el trabajo de mérito.

Para Leonardo Valdés, actual consejero presidente del Instituto Federal Electoral, se puede definir al sistema de partidos como: [20]

> *El entorno de la competencia que entablan los partidos políticos como tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno. En*

[19] Cárdenas Gracia, José, *op cit.,* nota 7, p. 47,
[20] Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos,* México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 67.

consecuencia, dicho sistema funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. En ese sentido, el sistema de partidos y los partidos en él incluidos, juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno.

De igual manera, el destacado académico aduce que el ámbito del multireferido sistema posee una serie de opciones: [21]

1).- *La confrontación de opciones;*

2).- La lucha democrática por el poder;

3).- La obtención legítima de cargos de representación y gobierno; y

4).- El ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

Cabe destacar que en esa tesitura, el sistema de partidos tiene una función de articulador de las demandas, expectativas y esperanzas del ciudadano con la función pública. Aspecto de especial trascendencia para el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos.

En la actualidad, sería difícil concebir las estructuras políticas del Estado sin la participación de los agentes que la conducirán, y que de manera directa o indirecta, son producto de la actividad desplegada por los partidos políticos articulados de una u otra forma a través de su propio Sistema.

1.2.1 Teoría de Duverger

Maurice Duverger, estudioso de la sociología y de la ciencia política, de origen francés, reconocido creador de las hipótesis sobre el funcionamiento de los sistemas de partidos y su influencia en los sistemas electorales, ha diseñado todo un estudio del sistema de partidos, enfocado principalmente al continente europeo.

[21] *Ídem.*

Para Duverger, la forma en que coexisten los partidos políticos logra definir el propio sistema de partidos que impera en un determinado país. Por lo que, para precisar los elementos que componen el referido Sistema, se deben de considerar dos aspectos:[22]

> *1).- si se parte de las diferencias y similitudes en las estructuras de los partidos es posible prever la existencia de sistemas de partidos centralizados y descentralizados; totalitarios y especializados; rígidos y flexibles; y*
>
> *2).- si es pretendida la comparación de los partidos políticos se considerarán elementos como el número, las dimensiones, la repartición política y la localización geográfica.*

En ese sentido, el referido sociólogo considera una serie de factores internos que impactan en la conformación y definición del propio sistema electoral, como lo son: las creencias religiosas, la tradición, la historia, la estructura económica y social, la composición étnica, entre otras.[23]

Ahora bien, en cuanto al número de partidos dentro del multicitado Sistema, el autor referido establece la existencia del Dualismo, Multipartidismo y Partido Único. En ese sentido, es pertinente expresar las siguientes consideraciones:

1).- El *dualismo de los partidos* implica una distinción difícil de lo que representa el multipartidismo. Mientras que en algunos países destacan dos partidos políticos, como es el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, también existen una serie de partidos que, al menos, a niveles locales tienen una presencia importante. Sin embargo, en América Latina pareciera ser que la tendencia es hacia el bipartidismo, y su fracaso en algunas regiones del viejo continente es cada vez más evidente.[24]

---

[22] Duverger, Maurice, *op cit.,* nota 2, p. 231
[23] *Idem*.
[24] *ibídem*, *passim*.

Es por ello, que resulta complicado establecer que la proyección o prevalencia de dos partidos políticos represente, en términos formales, un sistema dualista cuando se deja de observar el panorama en las localidades que conforman el país que se estudia y sólo se atiende a la hegemonía, en el contexto nacional, de dos partidos políticos.

2).- El *multipartidismo* refiere una tipología que se puede dar de tres al infinito: tripartidismo, cuatripartidismo, polipartidismo.[25] Ello, sin dejar de observar los problemas que puede causar la dispersión de las distintas fracciones que conforman un partido político. Aunque, para Duverger, más allá de los cuatro partidos, no hay clasificación posible.

En ese sentido, el politólogo francés afirma que mientras el sistema mayoritario de una vuelta tiende al bipartidismo, el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional, tienden al multipartidismo.[26]

3).- El *partido único*[27], considerada la gran innovación política del siglo XX[28], nacida en Alemania e Italia, por la concepción de la dictadura apoyada en un partido político. Dicho sistema posee, en términos de Duverger, las siguientes características: éstos han imitado y conservado estructuras de los regímenes pluralistas. Tiende a convertirse en único porque su estructura es totalitaria; representa al mismo tiempo una élite y un vínculo; permite el contacto directo y permanente entre el gobierno y el país. Tiene por objeto crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los jefes políticos aptos para organizar al país, debido a que las masas no se pueden gobernar a sí mismas.[29]

---

[25] Considerado por Duverger como la tendencia a la extrema multiplicación de los partidos. Véase *ibídem,* p. 264.
[26] Aunque el mismo Duverger establece que la única excepción verdadera al multipartidismo de la segunda vuelta es el caso de Bélgica. Véase *ibídem,* p. 266.
[27] Dicho Régimen no es más que la adaptación a la dictadura de una técnica general nacida en un marco democrático. Sin embargo, para los críticos de este sistema, el partido único representa la guarda pretoriana que permite a un tirano asentar su dictadura, puesto que el partido único se convierte en la clientela del dictador sometido a éste por los favores que sus miembros reciben y obligados éstos a extender al público las consignas del dictador. Véase *ibídem,* pp. 282-285.
[28] Para Duverger, la gran innovación del Siglo XX no es el Partido Único sino el Partido. *Ídem.*
[29] *Ibidem, passim*

Por lo anterior, el régimen de partido único, si bien, permite el contacto permanente entre el gobierno y el país, dicha comunicación estará viciada por los intereses del detentador del poder político y el mensaje que remite a la población, estará manipulado con lo que a éste le interesa que se conozca mediante la utilización de los medios que determine. Ello, sin olvidar que la oferta ideológica se verá acotada a la opción única.

1.2.2 Teoría de Sartori

Giovanni Sartori, estudioso de la ingeniería política, los sistemas políticos y los sistemas electorales, así como de la democracia, ha impulsado una corriente moderna del análisis del sistema de partidos políticos en el mundo.

El ganador el premio Príncipe de Asturias, ha sido reconocido junto a Nohlen, Michels y Duverger, como uno de los impulsores del estudio de los fenómenos de los sistemas de partidos y electorales. En ese sentido, establece que un sistema de partidos representa un sistema de interacciones que es el resultado de la competencia entre partidos.[30]

De igual manera, Sartori, en términos de Cárdenas Gracia, establece una clasificación del sistema de partidos, en la que considera la posibilidad de que un sistema político se llegue a transformar en otro.[31]

En ese sentido, Sartori establece la categorización de la siguiente manera: 1).- *sistemas competitivos*, en el que se encuentra garantizada una competencia electoral justa y equitativa, que comprende al partido predominante, multipartidismo, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y partido de atomización y 2).- los *sistemas no competitivos*, en el que no existe un marco

[30] Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, v. I, p. 69.
[31] Cárdenas Gracia, José, *op cit.,* nota 7, p.24.

legal que regule y garantice la contienda electoral justa, en el que se encuentra el partido único y partido hegemónico.[32]

La aportación teórica de Sartori al estudio del sistema de partidos, ha sido de notoria utilidad en el caso de Latinoamérica, sobre todo, el impacto que tiene dicho Sistema con el propio sistema electoral.

1.2.3 Teoría de Michels

Robert Michels, doctorado alemán, apasionado del estudio de partidos políticos y de las élites, formuló la llamada Ley de Hierro de la Oligarquía, en la que expresaba que *tanto en autocracia como en Democracia, siempre gobernará una Minoría*.[33]

Ahora bien, no es desconocido que Michels en su obra *Los partidos políticos,* consideró a éstos como una especie de Estados Pequeños y no como sistemas. En el que el liderazgo de quien encabeza al colectivo representaba el elemento de cohesión y representación de los intereses de la colectividad, debido al llamado estado de pasividad que guardaba el sujeto respecto de su representante.[34]

Sin embargo, para el presente desarrollo capitular, resulta de vital importancia invocar la percepción de Michels sobre los partidos políticos. Sobre todo, si se considera que el referido discípulo de Max Weber, planteó una teoría sobre partidos políticos a principios del Siglo XX, antes de la percepción moderna del concepto de partido.

1.2.4 Teoría de Nohlen

Dieter Nohlen, maestro emérito de la Universidad de Heidelberg, es uno de los más reconocidos estudiosos de la ciencia política, el sistema de gobierno, el sistema electoral y el de partidos políticos, aunque su trabajo más destacado lo presenta en el ámbito de los sistemas electorales y el fenómeno latinoamericano.

---

[32] Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos,* Madrid, Alianza Editorial, 2000, pp.160-161.
[33] Michels, Robert, *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
[34] *Ídem.*

El referido politólogo alemán ha señalado que se entiende por Sistema de Partidos:[35]

> *El conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.*

Para el estudio del sistema de partidos, Nohlen se enfoca en el análisis de tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional,[36] y establece que en lo que refiere al referido Sistema, la discusión está entre el Bipartidismo y el Multipartidismo.[37]

En ese sentido, el destacado politólogo en lo que respecta a la clasificación del referido Sistema, retoma a Duverger en cuanto a su criterio numérico para la clasificación, a La Palombara y Weiner en el grado de competitividad, y a Sartori en cuanto a criterios de competición e interacción. Acepta que la clasificación de Sartori es la más moderna y representa un marco útil para el estudio del multireferido Sistema, y se inclina más por un pluralismo moderado, que por un multipartidismo extremo.

1.3 ESTADO DE PARTIDOS Y PARTIDOCRACIA

1.3.1 Estado de Partidos

---

[35] Nohlen, Dieter, Sistemas de Partidos*, Diccionario Electoral,* Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, t.II, pp. 390-395 *http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo II.pdf.*

[36] *Idem.*

[37] Nohlen, Dieter*, Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999, p.10, *http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/sistgob.pdf.*

El concepto iterado como Estado de Partidos encuentra su origen en lo que los teóricos alemanes del derecho[38]concibieron en su lengua materna como *parteienstaat*, que en el contexto de entreguerras[39] en el cual vio su origen y sus principales debates se trataba de buscar al sucesor del también concepto germano del *obrigkeitstaat*[40], así pues, en la búsqueda de una definición que permitiera enunciar los elementos de un estado democrático moderno, se coincidió en que la pauta notoria era el rol de los partidos en el mismo como herramientas de expresión de los ciudadanos en una convivencia en democracia, acuñándose entonces el término *Estado de Partidos*.

Es natural que el otorgar el reconocimiento a los partidos políticos como los ejes alrededor de los cuales se articularía la vida democrática en la medida que estos pasaban de ser agrupaciones sociales a instituciones dotadas de reconocimiento jurídico, inclusive constitucional, e interlocutores del aparato estatal, suscitó opiniones encontradas entre los pensadores notables de la épocas, acotando que en los tiempos que se dio está discusión no se estaba todavía en presencia del fenómeno de la partidocracia que bien pudiera ser una deformación del Estado moderno de partidos, si no que se elaboró una puntualización de los pros y los contras de la doctrina del parteienstaat.

Sobre los aspectos positivos que en su momento se nombraron en defensa del estado de partidos, de acuerdo a García Pelayo, podemos hacer una concreción remitiendo a lo siguiente:

- Se argumentó que solo el potencial organizativo de los partidos políticos podía ser el conductor ideal de los vaivenes emocionales experimentados por la moderna democracia de masas., factor cohesivo ante la amenaza latente de su desintegración.

[38] Schmitt, Triepel, Kelsen, Radbruch, entre otros.
[39] Se alude a la primera y segunda guerra mundial.
[40] La concepción tradicional germánica del Estado autoritario, infalible e irrefutable. *Cfr.* García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 34.

- El reconocer las fuerzas sociales y políticas como elementos de la nueva concepción del Estado democrático permitía la apertura a la democracia parlamentaria, dada que la colección de representantes populares integrados en partidos en el seno del Parlamento se convertían de este modo en parte de la creación de la voluntad política del Estado.
- El reconocimiento constitucional de los partidos entrañaría una configuración jurídica para lo que fácticamente ya representaban: los órganos constitucionales de la formación de la voluntad estatal.
- Se afirma que el Estado de partidos es necesariamente la forma que estado democrático debe adoptar puesto que sin la mediación organizativa de los partidos políticos entre la individualidad y la colectividad sería imposible articular una voluntad de la totalidad.
- El reconocimiento legal en el proceso electoral y en la vida parlamentaria de los partidos los eleva de meros hechos sociológicos o extraconstitucionales a elemento del derecho político y constitucional.

Entre los defensores de los postulados anteriores, podemos encontrar a personalidades tales como Radbruch, Kelsen y Thoma.[41]

En lo concerniente a la corriente que reconocía el advenimiento del Estado de partidos pero como forma moderna del Estado democrático aunque adoptando una postura crítica ante el mismo y sacando a colación sus falibilidades[42], siguiendo a Pelayo, nos dejó puntualizaciones como las que en infra líneas se exponen:

[41] *Ibidem*, pp. 30 – 37.
[42] El término falibilidad se extrae del pensamiento de Karl Popper cuando este señala que la concepción del conocimiento y de las cosas está sujeta a ser contrastada o probada la validez de los enunciados o teorías que lo sostienen. *Véase* Karl Popper, *La lógica de la investigación científica* traducción por Víctor Sánchez de Zavala, Madrid, Tecnos, 1980, p.83.

- En los hechos la dominación de la dirección del partido sobre sus bases era prácticamente ilimitada, traduciéndose esto a su vez en el contexto del Estado de partidos como una dictadura del Estado por el jefe del Partido.[43]
- La solidez de las estructuras partidarias impide la puesta en práctica de la solidaridad parlamentaria propia de los tiempos en los que los miembros del parlamento eran políticos profesionales, permitiendo llegar a consensos en aras de un interés superior a los de cada individuo, en vez de convertir al Parlamento en un mercado de intereses de los diversos partidos que lo componen.
- La nueva solidez adquirida por las agrupaciones partidarias en el marco del Estado de partidos tiende a ofrecer una feroz oposición al proceso de integración de la pluralidad en una unidad, condicionando la fortaleza del gobierno de turno pero impidiendo a su vez que otros accedan al mismo.
- El peligro de regresión de las instituciones por virtud de la tendencia a los pactos por encima de las leyes, degradando a la constitución a estar bajo la regla del *pacta sunt servanda* cuando así convenga a las fuerzas políticas.
- La estructura del Estado no puede sustentarse sobre organizaciones que están sujetas a aparecer o desaparecer de forma súbita, cuyos principios se encuentran en constante fluctuación y que su estado natural es la lucha entre ellos, dado que el estado persigue un fin diametralmente opuesto que es la estabilidad.

De lo vertido anteriormente se corresponde con lo que en su momento expresaron figuras como Schmitt, Koellreuter o Triepel, quienes no negaban la existencia del Estado de Partidos pero identificaban los puntos de riesgo que una conducción inadecuada del mismo podría desencadenar.[44]

[43] Con sus obvias consideraciones, recuerda lo acontecido con el partido Nazi alemán y Adolfo Hitler en Alemania después de la primera guerra mundial.
[44] *Ibidem*, pp. 37– 44.

El análisis comparativo de las posturas a favor y en contra de aquel grupo de afamados doctrinarios teutones de la primera mitad del siglo XX, así como el desarrollo que posteriormente tuvo el Estado de partidos hasta llegar a nuestros días, permiten afirmar que si bien esta nueva forma del Estado democrático era una consecuencia natural de su proceso evolutivo y que en las condiciones ideales que proponen sus defensores no tendría por qué tener asociadas connotaciones negativas a su conceptualización , el tiempo terminó por dar la razón al bando de los escépticos: en muchos países del orbe, el Estado de partidos ha devenido en el eufemismo de la democracia que hoy se conoce como partidocracia.

1.3.2 Partidocracia

Para entrar al estudio de lo que entraña el concepto denominado partidocracia, por fuerza es necesario hacer una acotación para dilucidar cómo es que se convierte en un subproducto de su predecesora milenaria, la democracia, ya que si bien la misma como concepto data desde hace varios milenios, los partidos políticos, que son el elemento *sine qua non* de una partidocracia, son una invención relativamente reciente.

La democracia, en sus albores de la Antigua Grecia y la República Romana, distaba mucho de ser el escenario actual inconcebible sin los partidos políticos como sus protagonistas, su relevancia entra en juego de tal forma que autoridades de la materia tales como Von Beyme[45] no le conciben sin la participación de los mismos.

A medida que se fue pasando de la democracia directa que ejercían los pueblos de la antigüedad, se hizo necesaria la elección de representantes para que estos ejercieran en nombre del pueblo la soberanía depositada originariamente éste, así, por medio de esta necesidad de representación para administrar el poder popular, se fueron aglutinando los partidos políticos, convirtiendo lo que un principio fue

[45] *Cfr.* Zamora Rubén. Partidocracia*, Diccionario Electoral,* op cit., nota 35, pp. 246-251.

una relación bilateral entre el ciudadano y el Estado sin intermediarios de ninguna índole, al trinomio que nos ha legado la modernidad: ciudadano – partidos – Estado.[46]

Lo anterior, toda vez que si bien en un inicio los partidos políticos se limitaron a servir de meras plataformas para postular a quienes aspiraban a fungir como representantes de la voluntad popular, la ambición de sus cúpulas les hizo prolongarse en su función de facilitadores de la participación electoral para convertirse en exclusivos detentadores de la misma.

El referido aspecto adquiere importancia debido a que con la citada ambición se coartó cualquier posibilidad de participación política que no fuera a través de sus mecanismos, y en consecuencia, segaron el canal por medio del cual la voluntad del pueblo tenía un peso real al momento de definir los temas sustantivos del quehacer político, puesto que los partidos políticos terminaron suplantando la volición popular por la doctrina partidaria, convirtiendo en letra muerta la doctrina del mandato libre de la representación popular en aras de fortalecer a la partidocracia.

El vocablo partidocracia es ajeno a la teoría política anglosajona, aunque si bien ha habido intentos por trasladarlo al contexto de esas latitudes generalmente lo identifican más con el *parteienstaat* alemán, que aun cuando superficialmente parece similar, distan mucho de ser equivalentes. En cambio, dentro del mundo latino, es una palabra que va cobrando cada vez más arraigo debido a que es en los países de tradición latina donde tiene más auge el fenómeno de la partidocracia o en italiano *partitocrazia*, puesto que en la península itálica fueron pioneros en reconocer tal asociación despreciativa de las prácticas democráticas por parte de los partidos.

Como ya se dijo anteriormente, el referente europeo en cuanto a casos de partidocracia es Italia, donde la doctrina italiana identificó como elementos o

[46] *Ibidem*, pp. 246-251

rasgos definitorios de su denominada *partitocrazia*[47] los que a continuación se enuncian:

- El acotamiento del órgano electoral en su capacidad para tomar decisiones
- Monopolización del registro de las candidaturas por parte de los partidos políticos
- Oficialización de las directivas partidarias a través de su presentación por los cauces estatales
- Preponderancia de los pactos y acuerdos entre las fuerzas políticas antes que de los legítimos procesos de deliberación del Estado
- Nula capacidad de acción independiente de los legisladores en cuanto a su partido
- Patrimonialismo de los partidos de las agencias estatales, tales como las pertenecientes al Poder Ejecutivo

En cuanto al contexto latinoamericano se refiere, existen instancias cuyas labores de investigación las ponen en la frontera del tratamiento del tema, como es el caso del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, mejor conocido por sus siglas CAPEL, dependencia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos que ha impulsado la difusión de la materia electoral, entre otros productos importantes, mediante el Diccionario Electoral. Espacio en el que Rubén Zamora considera una lista de 4 indicadores que permiten detectar qué tan permeado de partidocracia está un régimen supuestamente democrático:[48]

1. *Monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular*, ya sea en los hechos o al amparo de las disposiciones legales, en algunos casos hasta de orden constitucional;
2. *Control sobre los representantes electos por el pueblo* pero que en realidad responden a la disciplina partidaria en la toma de sus decisiones;

[47] *Cfr.* De la Peza, José Luis "*Candidaturas Independientes".* En Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, et al, op cit., nota 6, p. 613.
[48] Zamora Rubén. op. cit., nota 35, pp. 246-251

3. *Patrimonialismo partidario*, consistente en la variedad de estratagemas que los partidos políticos emplean en función de su institucionalización para adueñarse de partes del gobierno o de los recursos del mismo; y
4. *Partidización de la sociedad civil*, situación que obliga a toda organización civil que quiera tener una verdadera relevancia a adscribirse a la esfera de influencia de un partido político.

Los indicadores propuestos en el documento difundido por CAPEL no necesariamente deben de coincidir todos para poder declarar que se está en presencia de un régimen partidocrático, pero su presencia en mayor o menor medida debe ser visualizada como una sintomatología de la degeneración del tejido democrático de una sociedad específica, que dada la aparición de los diversos aspectos del flagelo de la partidocracia, permite concluir la existencia de fallas en la restauración o la construcción de los procesos democráticos, concluyendo que la noción de partidocracia es la alusión a la deformación de una democracia que se ha estancado, a raíz del acaparamiento de los partidos políticos de todos los aspectos inherentes a esta en detrimento de la sociedad en general.

En ese sentido, existe otro elemento que fue obviado por CAPEL pero que resulta orientador para la identificación de la partidocracia. Dicho elemento es el acotamiento del margen de libertad de participación política de la ciudadanía. Puesto que el ciudadano no solo tiene como derecho la emisión del sufragio sino la participación activa en los temas de la vida pública. Desafortunadamente, la partidocracia mantiene a los legisladores como operadores de la cúpula partidocrática, con la encomienda de salvaguardar los intereses y el capital político del partido, logrando con ello limitar la participación del ciudadano a nivel tal que cuando éste exige una mayor participación, sus representantes populares les otorgan paliativos mediante reformas legales ineficaces y orientan la participación política solo a los cauces partidarios.

El referido aspecto ha traído como consecuencia que se ponga en tela de juicio la eficacia y eficiencia de los poderes del Estado, principalmente el Ejecutivo y Legislativo a nivel tal que éstos se analizan a la luz de contribución a la gobernabilidad o ingobernabilidad.

1.4 PARTIDOS POLÍTICOS: CORRELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD

El Estado Mexicano, desde el pasado siglo XX específicamente a partir de 1976[49], ha impulsado una marcada tendencia al fortalecimiento de los partidos políticos como articuladores de los deseos, opiniones y voluntades de los ciudadanos que, organizados en el marco de la legislación electoral, conformaron a dichas entidades de interés público, como único medio para el acceso al poder mediante la candidatura[50] a un puesto de elección popular.

Lo anterior, obedece a que desde la segunda década del siglo pasado, con la conformación del autodenominado partido heredero de los ideales del movimiento revolucionario de principios de siglo, el aglutinamiento de sectores populares, obreros y campesinos en torno a un solo partido político y la escasa participación incluyente de algunos sectores de la sociedad, propiciaron que el Estado Mexicano llevara a cabo una serie de reformas legales tendientes al fortalecimiento del sistema de partidos[51] y de las instituciones ya existentes así como la creación de las instituciones necesarias para el propio Sistema.

[49] Se considera que posterior a la elección presidencial de 1976, se emprendieron una serie de reformas electorales tendientes a dotar de una mayor participación a los partidos políticos en temas de la vida nacional y no solo asociaciones que proponían candidatos para cargos de elección popular. Un ejemplo es la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida por sus siglas como LOPPE, de 1977 promulgada por el entonces Presidente de la República José López Portillo.

[50] Cabe precisar que el 8 de agosto de 2012, el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa promulgó el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución y se insertó en el texto constitucional federal la figura de las candidaturas independientes.

[51] Dicho sistema, considerado necesario para permitir una mayor participación de la sociedad mediante la asociación política en grupos organizados y con el aval de la autoridad. Esto es, una participación controlada y dirigida a mostrar la apertura democrática de un sistema fortalecido y que, jornada electoral tras jornada electoral, no tenía mayor problema para alzarse con el triunfo.

En ese sentido, durante esa etapa de la historia de México, para el *Partido del Presidente*[52] no representaba mayor dificultad, que el titular del Ejecutivo Federal remitiera una iniciativa de Ley para que su partido, en el Congreso la aprobara y la remitiera al primero de los mencionados, para efectos de publicación.

Lo anterior, en esencia representaba un ejercicio republicano que permitía cumplir con el mandato constitucional de que el Presidente planteaba una iniciativa y el Congreso de la Unión, una vez que éste analizaba y ampliamente discutía el asunto, emitía la correspondiente aprobación. Aunque en términos fácticos, sólo implicaba una actividad bidireccional de remisión de documentos, en cuanto al envío de la iniciativa y el reenvío de la misma ya aprobada, circunstancia que se repitió durante décadas y que representó a un presidencialismo inamovible, así como a un presidente con facultades integrales: omnisciente, omnipresente y omnipotente.[53]

Sin embargo, a partir de 1997[54], cuando el partido hegemónico pierde la mayoría en el Congreso de la Unión, se empiezan a generar una serie de circunstancias que permiten a la oposición no solo cuestionar algunas decisiones del titular del Ejecutivo Federal sino lograr que, en el año 2000, un partido político diverso al hegemónico ganara la elección presidencial y se iniciara la transición democrática en México.

---

[52] Término utilizado para hacer referencia al instituto político del cual había emanado el Presidente de la República y en el cual este último, *de facto,* era considerado su líder moral y jefe de partido.

Sin embargo, cabe destacar la actitud asumida por el entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), quien, contrario a la costumbre de la muy cercana relación entre presidente en turno, y el instituto político que lo postuló, señaló que mantendría una prudente distancia con su partido. *Cfr*. Martínez Corbalá, Gonzalo, "De la sana distancia a la prudente cercanía", *La Jornada,* 11 de diciembre de 2006, *http://www.jornada.unam.mx/2006/12/11/index.php?section=opinion&article=026a1pol.*

[53] Los términos omnisciente, omnipresente y omnipotente aluden a las características que se le atribuían al Presidente de la República puesto que conocía de todos los asuntos y materias, estaba presente en todos los lugares y tenía el poder para hacer todo lo que estimara pertinente, en obviedad de aclaración es sentido figurado.

[54] No es desconocido para el autor que durante el periodo comprendido entre el año 1990 y 1996 se dieron una serie de reformas constitucionales en materia electoral que coadyuvaron a la alternancia en el poder sin mayores sobresaltos.

Dicho fenómeno, permitió redimensionar el papel que los partidos políticos pueden jugar desde el Congreso de la Unión y re-editar el *script* sobre las nuevas formas de construir las relaciones del Presidente de la República con un Congreso plural[55], que se encontraba atento a no ser tan condescendiente con un Ejecutivo Federal, acostumbrado al ejercicio pleno del poder y a no negociar con el Congreso.

Sin embargo, la nueva modalidad del ejercicio del poder presidencial adminiculada con la adopción a plenitud de las facultades de las fracciones parlamentarias *de oposición* representadas en el Congreso de la Unión, implicó ir de un extremo a otro. Puesto que se transitó de un presidencialismo fuerte y autoritario, a un excesivo poder de los partidos políticos. Desafortunadamente, antes y después de la alternancia en el poder, los ciudadanos estaban y continúan estando en el mismo nivel de participación acotada y padeciendo exclusión, en la participación de las decisiones que asumen sus gobernantes.

En ese sentido, resulta ineluctable cuestionar qué tan conveniente es que los partidos políticos en su carácter de organizaciones burocráticas dominadas por élites partidocráticas, adquieran y concentren poder en cantidades significativas.[56]

Lo que en términos de Carlos Villabela, ha propiciado que en lo interno se caractericen por la *autofagia política*[57], y en lo externo, por un *autismo político*[58] que los vuelve faltos de credibilidad y alejados de la ciudadanía, derivando por

[55] Conformado con una mayoría de un partido político en la Cámara de Diputados y otra, con diverso partido, en la Cámara de Senadores. Lo anterior, llevado a tal nivel que el propio presidente Vicente Fox, en diciembre de 2000, en su discurso de toma de protesta señaló: "el Presidente propone y el Congreso dispone". Sin embargo, años después, dicha frase mutó a "el presidente propone y el partido dispone". Véase, Pesquera, Roberto, "El presidente propone, el partido dispone", *Milenio*, 10 de marzo de 2011, *http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8924448*

[56] *Cfr*. Meyer, Lorenzo, "¿Pérdida o transformación?", *Reforma,* 2 de enero de 2005, *http://vlex.com/vid/x00bf-perdida-transformacion-82106102*.

[57] El préstamo del término autofagia, más propio del vocabulario de la biología, alude a la tendencia de los partidos políticos a devorarse a sí mismos en las luchas internas de sus integrantes por la captación de los cuantiosos recursos e intereses a los que tienen acceso por la condición, que durante varias décadas mantuvieron, como monopolizadores del acceso a la participación política.

[58] Por otra parte, la mención de un autismo de los partidos políticos hacia el exterior refiere a la desconexión existente entre la clase política con sus representados, cuyos exigencias no son tomadas en cuenta por no ser las mismas la verdadera razón de ser del político promedio.

tanto en la decepción generalizada hacia la posibilidad de los mismos, de articular con acierto el sistema político y promover agendas realmente transformadoras y comprometidas.[59]

Una de las consecuencias que pudiera traer la actividad de los partidos políticos en su afán por concentrar el poder, radica en afectar la gobernabilidad en el Congreso de la Unión y en el propio Estado. Puesto que, en aras de continuar detentando el poder, los referidos institutos políticos podrían frenar el trabajo de los legisladores y no solo el cumplimiento de las metas del Presidente de la República fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo sino también el ejercicio pleno de sus funciones para observar y hacer observar la Constitución y la ley.

1.4.1 Conceptos de Gobernabilidad

En los cotilleos de pasillo de los escenarios del poder en nuestro país, hay un término que figura como uno de los artículos de primera necesidad en el repertorio de cualquier actor político que desee aparecer como una personalidad seria e informada ante la opinión pública, máxime si se autodenomina hombre con visión de Estado, este concepto es la gobernabilidad.

Gobernabilidad como promesa hacia el electorado, gobernabilidad como solución a los males que aquejan a la mayoría de habitantes del país, gobernabilidad como una especie de *end all be all* para el panorama actual de los grandes problemas nacionales. Desafortunadamente para los que buscan enmarcar la gobernabilidad en ese papel, no reviste la simplificación con la que se le quiere presentar al público en general, ni es susceptible de utilizarse como muchos desearían.

Pareciera factible considerar que los elementos sustanciales de la gobernabilidad pudieran resumirse a gobierno, sociedad gobernada y a la salud de la que goza o no la relación entre los dos, pero en la práctica, no reviste esa unilateralidad, y es

[59] Villabella Armengol, Carlos. El presidencialismo latinoamericano. Mutaciones y gobernabilidad. *Revista Cubana de Derecho*. Núm. 28, diciembre de 2006. p. 43, *http://vlex.com/vid/presidencialismo-mutaciones-gobernabilidad-50151285*.

aquí donde en las diversas definiciones que dan los autores versados en la materia, se pueden detectar los verdaderos componentes de la gobernabilidad.

Por ejemplo, Ángel Flisfisch al referirse a la gobernabilidad, lo hace como una calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, haciendo alusión a la gobernabilidad como eficacia; Arbós y Giner la enmarcan como una cualidad, que conlleva la aceptación de la ciudadanía y la consiguiente obediencia cívica que sólo pueden emanar de un aura de legitimidad percibida por los gobernados. Para Crozier, Huntington y Watanuki, es complejo hacer un esbozo de visión de gobernabilidad, que consiste en el control que el gobierno pueda ejercer para no caer en un estado de desequilibrio, es decir, para garantizar la estabilidad.[60]

Cabe señalar que la gobernabilidad es un fenómeno que tiende a polarizarse, a caer en los terrenos de lo categórico, como si pudiera remitirse a la sencilla pregunta de ¿se tiene o no se tiene?, a definirse como dos extremos sin escalas de por medio. Esto sería un craso error, ya que la relación entre sus componentes nos lleva a una serie de efectos y consecuencias, que de entrada, rompen con el concepto de unilateralidad de la gobernabilidad y le confieren una interesante, aunque complicada, multilateralidad. La gobernabilidad es en realidad una progresión de grados, susceptibles de percibirse, gracias a un desglosamiento básico de los tres componentes principales que la integran, que ya se han hecho presentes al estudiar las diferentes definiciones que los expertos intentan dar a la gobernabilidad, situación de la que hace eco Antonio Camou para abordarlos en tres vertientes de la siguiente manera:

La gobernabilidad reflejada en eficacia[61]

Definitivamente, la visión más tradicional de la gobernabilidad, para la que se podría emitir un postulado esencial: entre mayor y más rápida actividad gubernamental, estamos en presencia de un alto índice de gobernabilidad. Sin

[60] Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia,* Instituto Federal Electoral, 1995, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, pp. 16-18.
[61] *Idem*.

embargo, esto sólo sería realidad si el ejercicio del poder en la actualidad se hiciera sin llegar a consensos y sin tomar en cuenta los distintos ámbitos de poder que pueden ejercer influencia en la toma de decisiones, incluso en el veto.

De ello, resulta dable extraer la conclusión de que la gobernabilidad no funciona exclusivamente como indicador de la eficacia gubernamental, y que debe primero convertirse en gobernabilidad democrática para cumplir con las exigencias que surgen del planteamiento social actual. Ahora bien, de situarse desde una perspectiva que incluyera exclusivamente el poder legislativo, se podría trasladar a la producción de iniciativas, la rapidez para su aprobación, y por consiguiente, se hablaría de gobernabilidad parlamentaria como una suerte de fábrica legislativa, que debe trabajar en todo momento al tope de su capacidad.

La gobernabilidad traducida en legitimidad[62]

Ahora bien, cuando se pretende comprender el fenómeno de la gobernabilidad, observándolo por el prismático de la legitimidad, la cuestión es de una índole más subjetiva, que se remonta a convenciones más añejas del pensamiento político: la tradición del “buen gobierno”. No basta con que las acciones gubernamentales sean eficaces y eficientes, sino que éstas cuenten con la aprobación ciudadana y con una cultura de respeto a los derechos humanos, en el momento de que éstas acciones se ejerzan.

Bajo los criterios de legitimidad, la gobernabilidad supera la obsesión con la cuantificación que se vislumbró en el criterio de eficacia, y pone las acciones bajo el escrutinio del público, que es el que determinará el grado de legitimidad, por consiguiente, de gobernabilidad. Ahora bien, realizando una traslación una vez más a un escenario legislativo, pudiéramos exponer la situación de que a pesar de encontrarnos con un cuerpo de legisladores de hipotética efectividad, si éstos no atienden a criterios de pertinencia social, coordinación con la ciudadanía y respeto

[62] *Idem*.

a la opinión, pudieran encontrarse que la gobernabilidad vista como legitimidad no les favorece.

La gobernabilidad, signo de estabilidad[63]

Cuando se usa el parámetro de estabilidad para concebir la gobernabilidad, nos encontramos ante el elemento más volátil de los tres que la integran, ya que obedece a un número mucho mayor de factores que los anteriores, en especial, se plantea una magna dificultad por la realidad geográfica, cuando no geosocial del país. Es por ello, que en tal sentido, *un sistema será más gobernable en la medida que posea mayor capacidad de adaptación, y mayor flexibilidad institucional, respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político*.[64]

Asimismo, habría que hacer la advertencia de que en todo caso, la gobernabilidad como sinónimo de estabilidad, entraña dinamismo bajo condiciones de equilibrio, no estancamiento, como el que muchas veces se manifiesta dentro del ámbito parlamentario por la influencia de las prácticas partidocráticas en su seno. Debido a que la parálisis legislativa conduce a la inestabilidad, conllevando la pérdida de la eficacia y la legitimidad. Por lo anterior, el criterio de estabilidad enlaza a los dos anteriores y se integra a ese delicado juego tripartita, que es el que define la gobernabilidad final.

Una vez entendida la posibilidad de la existencia de una visión compleja y multilateral de la gobernabilidad con base en los tres criterios anteriormente expuestos[65], es que podemos transitar al estudio de los grados de gobernabilidad, desde la ideal hasta su falta total, es decir, la ingobernabilidad.

1.4.2 Grados de la gobernabilidad

[63] *Idem*.
[64] *Idem*.
[65] Debido a que son indispensables para esbozar una óptica que nos permita distinguir los diferentes estadíos de la gobernabilidad

Antonio Camou[66] distingue cuatro grados de gobernabilidad a saber: gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, gobernabilidad en déficit y gobernabilidad en crisis.

La *gobernabilidad ideal* como su denominación lo expresa, en realidad no ha habido, ni habrá en la historia de la humanidad un gobierno que goce de las características que debería revestir una gobernabilidad de espectro total, que podría ser descrita como lo siguiente: una sociedad libre de toda perturbación, donde el gobierno funcionara como una pieza de relojería en el desempeño de todas sus funciones, y contara con un 100% de aprobación por parte de sus ciudadanos. La utopía pura.

Por su parte, dentro de los parámetros susceptibles de encontrarse en las sociedades de hoy en día, resulta posible ver la *gobernabilidad normal*, la más frecuente: ciertamente hay conflictos, hay opiniones disidentes y no todas las acciones gubernamentales son dignas de aplaudirse, pero en general, existe un clima de tolerancia y de actividad constante para resolver los problemas que aquejan la sociedad. Si ello se traspolara a términos parlamentarios, referiría a un cuerpo legislativo, donde hay opiniones diversas pero respetadas. Además, de un trabajo constante para llegar a los acuerdos que beneficien el interés colectivo y nacional antes que el personal y partidario.

Además, la *gobernabilidad en déficit* implica la inmersión en lo que puede llegar a ser la ingobernabilidad generalizada, si bien, el gobierno trata de responder a anomalías en sectores variados, ya exhibe síntomas de ineficacia y de prácticas mal vistas por la ciudadanía que se organiza para transmitir sus exigencias al gobierno y no dejar pasar los atropellos que en la opinión pública le han restado legitimidad. Para ilustrar un poco más esto, sería dable concebir la situación de que la seguridad pública siga siendo efectiva, pero la economía transita por una situación precaria, gestando incidentes que rebasen la capacidad de respuesta del

[66] *Idem*.

gobierno ocasionalmente. Esto es, el mal no está completamente extendido, pero si no se supervisa, contaminará todo el sistema.

En cambio, la *gobernabilidad en crisis* conlleva lo que antes eran anomalías en el estadío de déficit. Puesto que dichas anomalías, se han expandido hasta poner a prueba la capacidad de reacción gubernamental, y rebasarla la mayor parte de las ocasiones, suscitando a su vez, el descontento de la colectividad, cuyas protestas se convierten en una nueva amenaza a la estabilidad. Los tres componentes de la gobernabilidad se han resquebrajado en forma sustancial, el gobierno ya no tiene capacidad de acción, generando una opinión negativa de la ciudadanía y conduciendo así a la desestabilización generalizada. Podría señalarse que en un gobierno con crisis de gobernabilidad, su poder legislativo estaría atrofiado permanente por la parálisis legislativa, retrasando de forma permanente los acuerdos necesarios para el bienestar público o usándolos como forma de negociación para adueñarse de los puestos que garantizan el poder político y económico.

1.4.3 Conceptos de ingobernabilidad

La ingobernabilidad es la suma de debilitamiento de la eficacia del gobierno simultánea al debilitamiento del consenso ciudadano, lo que también se ha definido como democracia embotellada, en donde la demanda es fácil y la respuesta difícil.[67]

De lo anterior, se desprende que tanto el concepto de gobernabilidad como el de ingobernabilidad están íntimamente relacionados a grado tal que la ausencia de uno conlleva a la existencia del otro. Esto es, si gobernabilidad es el acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles de la autoridad del Gobierno, por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes y de que dicho acatamiento, depende en gran medida de la capacidad

[67] Achard D. Flores, M., *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, PNUD, 1997, pp. 23-24, *http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD.pdf*.

de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del gobierno en atender las demandas básicas de la población, de la compatibilidad de las creencias y valores de la mayoría de la población con el proyecto socio-político de los gobernantes, y de la percepción de los individuos sobre lo que hace y no hace el gobierno, y de cómo ella afecta a sus vidas[68], entonces la ingobernabilidad implicaría la ausencia de dichos factores.

Al igual que su contraparte, al otro lado del espectro de los grados de gobernabilidad, la ingobernabilidad o falta total de gobernabilidad, es un escenario límite en el que el gobierno ha terminado por disolverse debido al sometimiento de las presiones internas y externas, generando un estado distópico de anarquía en el que las prácticas partidocráticas, tuvieron mucho que ver para que las cosas llegaran hasta ese punto.

Pero, ¿por qué es tan importante desarrollar la percepción de los distintos grados en los que se puede presentar la gobernabilidad? Porque de esta forma se entra en posesión de un versátil indicador que proporciona las pautas necesarias para detectar problemas de la realidad nacional, estableciendo una correlación como la siguiente: a menor gobernabilidad en su vertiente de eficacia, es mucho más probable que se presenten prácticas partidocráticas que mermen la eficacia del gobierno, dañando simultáneamente la legitimidad de éste ante los ojos de los gobernados y su habilidad para mantener la estabilidad en el territorio nacional.

Con esto, no se pretende afirmar que la ingobernabilidad tenga como fuente única a la actividad partidocrática, pero sí que éste es uno de los factores más graves a considerar, y que su presencia dentro de la escala de medición de la gobernabilidad sugiere la presencia a su vez de otros factores conexos y estimula el desarrollo de otros que no lo son tanto.

[68] Briones C, Ramos, C., *Gobernabilidad en Centroamérica*; San Salvador: Ed. FLACSO Nº 3. P.VII., 1995, *http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD.pdf*.

Entre los referidos factores se encuentra la variada y muy accidentada geografía[69] que presenta nuestra nación. Toda vez que el elemento geográfico representa un elemento a considerar en todo esquema que pretenda abordar la gobernabilidad mexicana, y si a esto se añade la variable negativa introducida por la partidocracia, se advierte que la previsión versátil y adecuada al caso concreto para lograr la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en las entidades federativas, se ve suplantada por la monolítica visión de defensa de intereses partidarios, que concibe a la nación como un territorio uniforme y no como una vasta diversidad, centralizando así la función gubernamental y atrofiando la capacidad de respuesta a las problemáticas regionales.

Ahora bien, el dilema de la gobernabilidad está en generar condiciones donde la capacidad de respuesta de los gobiernos esté exenta de la concentración o dispersión exacerbada del poder[70], y en considerar 3 aspectos que, en términos de Stolowicz, están dialécticamente vinculados: 1) Los éxitos de las prácticas dominantes que han permitido hacer compatible el sistema representativo con la desigualdad y la exclusión sociales, así como lo que significa en términos de democratización; 2) Los síntomas de agotamiento de estas estrategias; y 3) Las búsquedas de renovación de las estrategias de gobernabilidad en que está empeñada la clase política y el carácter que ello le asigna a la política.[71]

En ese orden de ideas, Beatriz Stolowicz establece que la percepción de (in)gobemabilidad se da desde arriba, y ésta se liga a la percepción que realizan las élites y a los manejos oligárquicos a los que se recurre para lograr la tan ansiada eficiencia, lo que, a su juicio, discursivamente se trata, en términos de Bakhtin, de una iniciativa monologal que algunos miembros de la comunidad

[69] Bassols, Ángel (coord.), *Realidades y problemas de La geografía en México: ¿A dónde vamos?, Nuestro Tiempo,* 1982, pp. 191-201.
[70] Valdes Zurita, Leonardo. *Elecciones, gobierno y gobernabilidad*, Instituto Federal Electoral, Centro para el Desarrollo Democrático, colección Visión universitario de la democracia mexicana, p.9.
[71] Stolowicz, Beatriz, "Gobernabilidad o Democracia: los usos conservadores de la política", *Revista Política y Cultura,* México, núm. 8, abril de 1997, p. 204, *http://vlex.com.mx/vid/gobernabilidad-usos-conservadores-iacute-tica-201670529.*

política intentan transformar en dialogal, aunque reservando al Príncipe, en el sentido maquiavélico, al Soberano, en el de Schmitt, la potestad de la propuesta.[72]

Sin embargo, esa percepción realizada por las élites, se transmite a las masas como falta de acuerdos, mismos que han impedido la aprobación de iniciativas consideradas torales bajo la nueva redistribución del poder. Para Lorenzo Meyer, una de las razones de esa percepción son las agendas tan diferentes, limitadas y encontradas de los grandes actores del sistema, la llamada clase política.[73]

No obstante ello, existen una serie de elementos de singular importancia que pueden contribuir a la ingobernabilidad como lo son: la concepción sobre el papel del legislador en su carácter de vocero del partido político en la instancia legislativa; el desempeño de la clase gobernante como propietario permanente de la soberanía; la concepción unívoca del ciudadano como elector; el partido político como vía exclusiva de acceso al poder; la Constitución como documento que se debe reformarse tantas veces como el interés partidario demande. Esto es, la falta de claridad sobre el verdadero *roll* que todos y cada uno de los mencionados tiene en el juego democrático.

1.5 TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN MODERNA

La noción de Democracia después de la segunda mitad del siglo XX, adquirió una connotación particular en el que la concepción clásica de *demos,* pueblo, y *cratos,* poder, transitó a un plano conceptual distinto en el que el ciudadano no sólo es partícipe en la elección de sus autoridades en un día previamente determinado, sino que también lo es en el control de las mismas y en la construcción de las instituciones que conforman el Estado.

Por lo que, el concepto de Democracia pasó a ser un elemento transversal en el funcionamiento del Estado. Lo que es mejor, se da el tránsito de la preeminencia

[72] *Ibidem*, p. 189.
[73] Meyer, Lorenzo, op cit., nota 56, p.3.

de la democracia adjetiva en el que sólo se contemplaba la participación electoral a la democracia sustantiva, en la que el Estado tiene la responsabilidad de tutelar y promover bajo el nuevo enfoque del constitucionalismo.

En ese orden de ideas, hablar de Democracia, Constitucionalismo y Estado Constitucional, irroga la ineluctable necesidad de adminicular dichos elementos como aspectos fundamentales en el funcionamiento del Estado, y no como elementos aislados, que sumados en su conjunto, forman parte de un todo.

Es por lo anterior, que el concepto de ciudadanía y participación ciudadana demandan elevar los conceptos de cultura democrática y cultura constitucional. En los que el ciudadano adquiere un mayor grado de conciencia sobre la importancia que asuma un papel proactivo en la toma de decisiones, en el acatamiento del Estado de Derecho y en el ámbito de influencia y tutela del propio texto constitucional.

La Democracia como elemento transversal del Estado Moderno presenta una serie de retos que impulsan su redimensionamiento y la transición del propio concepto clásico, entendido como forma de gobierno al de un sistema de vida en el que se busca el mejoramiento social, político y cultural del ciudadano, así como la corresponsabilidad de este último en las tareas públicas.

La referida concepción de la Democracia como elemento transversal en el Estado Constitucional[74] y el papel fundamental que juega la Constitución como elemento toral del Estado, garante de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano y ámbito limítrofe del ejercicio de las facultades de los gobernantes.

[74] Para Luigi Ferrajoli un nuevo modelo de derecho y democracia es el Estado constitucional de derecho, que es fruto de un verdadero cambio de paradigma respecto al modelo paleopositivista del Estado Legislativo de derecho. Véase Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales" en Carbonell Miguel (editor), *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2007, pp.71-89.

También Ferrajoli ha señalado que el estado constitucional de derecho o modelo garantista es un sistema creado por los hombres –es decir de derecho positivo- de garantías que tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales de los individuos. Véase Cajica Lozada, Gustavo, "Estado constitucional de Derecho y legitimidad democrática. Comentarios a un texto de Ferrajoli"*, Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla,* No, 2, p. 133, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr7.pdf.*

Los diferentes modelos de Democracia, Directa, Representativa y Liberal, por mencionar algunos, han evolucionado. Circunstancia que permite el desarrollo de los pueblos en congruencia con la tropicalización que se le otorgue al concepto, siempre y cuando se consideren los factores económicos, políticos y culturales que privan en cada uno de los países y sus correspondientes regiones.

La referida tropicalización apertura el cuestionamiento sobre la eficacia de la Democracia ante la poca o nula participación del ciudadano en los asuntos públicos, y hasta qué punto las decisiones mayoritarias son las decisiones que benefician a los sujetos, los cuales, independientemente del sentido de su voto, deben de acatar por estar sujetos a un orden constitucional.

Máxime, si partimos de que, en términos de Owen Fiss, la Constitución no es un documento testamentario que distribuye a las futuras generaciones trozos de propiedad en forma de derechos. Más bien, es una carta de buen gobierno que establece las instituciones de gobierno, así como las normas y principios que deberán controlar dichas tales instituciones.[75]

De esta manera, la Constitución en el Estado Moderno representa la piedra angular que independientemente de que prevea derechos mínimos, contiene una serie de disposiciones que garantizan el goce del ciudadano de sus derechos fundamentales, y les dota de una serie de controles que les permiten limitar el actuar del gobernante con el objeto de limitar el exceso en el ejercicio de las facultades que el propio ordenamiento les otorga.

La relación Constitución-Democracia representa un binomio indisoluble exigido en el Estado Moderno que no escapa a los ámbitos de la globalización y del propio redimensionamiento del concepto de soberanía.

Al efecto, destacados autores como Zagrebelsky, Lasalle, Comanducci, Held y Haberle, permiten adminicular los conceptos de derecho, constitución moderna y

[75] *Cfr*. Fiss, Owen, "¿Por qué el Estado?", *Ibidem*, pp.105-119.

democracia, respectivamente. Aspectos fundamentales para el seguimiento de la evolución del Estado Moderno al Estado Constitucional Democrático de Derecho.

1.5.1 Teoría de Zagrebelsky

La aportación doctrinal de Gustav Zagrebelsky[76] representa una joya de la literatura jurídica al considerar la llamada Teoría de la Ponderación, tan de moda en la actualidad. En ese sentido, el trabajo desarrollado por el juez de la Corte Constitucional italiana encuentra perfecta conexión con la corriente neoconstitucionalista.

Gustav Zagrebelsky, en su aportación de la interacción constitucional con sus destinatarios, aborda de forma poco ortodoxa al derecho, pues el autor asigna una propiedad, comúnmente asociada con la ciencia exacta de la física, al derecho.

Cabe destacar que es un novedoso enfoque que permea su postura doctrinal, pues al volver al derecho susceptible de "ductilidad", se posibilita la adaptación de los aspectos más rescatables de las escuelas del pensamiento humano a la construcción de una realidad constitucional libre de las ataduras de una doctrina específica, que constriña a un punto de referencia único la visión de interacción de la Constitución, con quienes ésta se dirige.

Para el juez italiano, la situación más ilustrativa de esta nueva relación entre libertad y justicia en torno a los derechos, es la concerniente al medio ambiente: los derechos cuyo ejercicio incide sobre la naturaleza material del mundo presuponen hoy la referencia a un marco objetivo en el que situarse para garantizar su supervivencia y asegurar su equitativa y generalizada utilización.[77]

Esto es que la libertad de la voluntad encuentra su límite en la mesura de la justicia que impone la limitante de un uso equitativo de los recursos naturales que

[76] Para el desarrollo de este apartado correspondiente a Gustav Zagrebelsky, se toma como base la obra intitulada El derecho dúctil. Por lo que las reflexiones y alusiones a Sartori giran en torno a dicha obra. Véase Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*. *Ley, Derechos, Justicia*, Madrid, Trotta, 2009, *passim.*

[77] *Ibidem,* p. 104.

posibilite el desarrollo sustentable y la factibilidad de un entorno propicio para las generaciones futuras.

Siguiendo con la idea del derecho viviente, es de suma importancia la contribución que hace la aplicación de los principios a la construcción constitucional, puesto que si ésta estuviera compuesta exclusivamente de reglas, estaríamos en la antesala de la *maquinización del derecho*, ya que los jueces se convertirían en autómatas pensantes a los que en un escenario totalmente positivista.

De tal forma, que a los referidos juzgadores se les pondría en conocimiento del hecho para que en consecuencia produjeran una respuesta, lo cual no es susceptible acontecer cuando se utiliza una construcción constitucional basada en principios, la cual lleva a comprender el mundo de valores, las grandes opciones de cultura jurídica de las que forman parte y a las que las palabras no hacen sino una simple alusión.[78]

En ese sentido, para el constitucionalista italiano, se ha alcanzado el punto en el que invocar la antigua máxima de *dura lex sed lex* ya no es justificable, pues la metamorfosis del derecho y de quienes lo aplican hace imposible concebirlo como un mero molde al que la realidad debe quedar supeditada.

Lo anterior, posibilita la teorización de un diseño constitucional que permita no sólo la regulación normativa constitucional de los medios de participación democrática, sino prever su eficacia y reestructurar el andamiaje constitucional que soporta al sistema de partidos vigente y que ha caído en el exceso de la partidocracia, máxime que el propio concepto de Democracia no resultaría dable limitarlo a elecciones, participación electoral y/o sufragio.

[78] *Ibidem,* p. 110.

1.5.2 Teoría de Lasalle

Ferdinand Lasalle[79], destacado abogado alemán, parte de un estudio realizado del fenómeno *de la revolución* y contrarrevolución de 1848; cuando el poder monárquico es superado por la burguesía, que al sentirse una potencia política independiente no quiso verse sometida y gobernada sin voluntad propia, preocupándose por crear una constitución formal[80] en lugar de ejercer la constitución a partir del poder real que en ese momento tenía.

Sin embargo, el poder monárquico que identificando tal error, llevó a cabo acciones contra revolucionarias que le permitieron aun siendo el derrotado, mantener el poder real, para ello efectuó acciones de desarmar a los habitantes, y él mismo convocar a la elaboración de una constitución, misma que promulgó.

En ese sentido, Lasalle hace referencia a un cuestionamiento por demás complejo: ¿Qué es una Constitución? Hasta alcanzar a uno de mayor envergadura: ¿cuál es la verdadera esencia, el verdadero concepto de la Constitución?

Por tal motivo, Lasalle parte de hacer una definición, la cual, en principio se base en una concepción legalista, que considera no satisface al autor para definir de fondo la pregunta, sin soslayar que las mismas establecen su forma y la función externa que tiene una Constitución.

Por lo que una vez hecho el análisis previo, Lasalle determina una conceptualización, la cual servirá como elemento base para responder a la pregunta inicial, para la cual establece que con independencia a su esquema de creación y el contenido, el concepto utilizado por el referido autor, la constitución

[79] Para el desarrollo de este apartado correspondiente a Ferdinand Lasalle, se toma como base la obra intitulada Qué es una Constitución. Por lo que las reflexiones y alusiones a Lasalle giran en torno a dicha obra. Véase Lasallle, Ferdinand, *Qué es una constitución*, México, Gernika, 2009, *passim*.

[80] Que al final representa una constitución de hoja de papel.

es: *La fuente primaria de que derivan todo el arte y toda la sabiduría constitucionales.*[81]

En esta búsqueda de definir el cuestionamiento, considera pertinente hacer una distinción entre una Ley y la Constitución, esta última teniendo una connotación que permite la distinción en ambas en cuanto a ser una ley Fundamental, lo cual implica *per se* una distinción meramente formal, conjuntando a ésta las limitantes que tiene para ser modificada o cambiada por otra.

De igual forma, en esta concepción de constitución, el destacado alemán establece que la constitución en su integración, se constituye con factores de poder real que rigen en el seno de cada sociedad, estableciendo éstos como *la fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser en sustancia, más que tal como son.*[82]

Ahora bien, no puede pasar inadvertido que Lasalle se enfoca a dar un sentido de identidad a la teoría presentada mediante el análisis de la Constitución de Prusia, y estableciendo cuáles fueron sus principales errores cometidos en la elaboración de una nueva Constitución ante el triunfo de la revolución, de igual forma, en cuanto a su aplicación comparando algunas de las figuras jurídicas que en ella se pretenden establecer con la de Inglaterra.

De igual manera, denota la ineficacia de la constitución Prusiana, a partir de que su contenido no está en concordancia con la realidad que se vive en ese momento, por lo cual, se vive formalmente un pseudoconstitucionalismo[83], que en el mismo actuar de las cámaras, no permitían salir de éste, en virtud que con su actuar, valida la acción y continuidad del estado absolutista que impera en la realidad.

---

[81] *Ibidem*, p. 55.
[82] *Ibidem,* p. 61.
[83] El pseudoconstitucionalismo Implica que el gobierno proclame lo que no es; consiste en hacer pasar por constitucional a un Estado que es, en realidad, un estado Absoluto; consiste en el engaño en la mentira. *Ibidem,* p. 152.

La importancia de la aportación de Lasalle estriba en que una Constitución no puede nacer muerta[84] ni continuar si vigencia de la misma manera. Por el contrario, el reto de la constitución es prever los elementos reales de poder: partidos políticos, medios de comunicación, iglesia, ejército, con los cuales habrá de coexistir debido a que éstos pueden ser un factor toral para que la constitución sea positiva y responda a los anhelos, intereses, expectativas y circunstancias de la nación.

1.5.3 Teoría de Comanducci

Paolo Comanducci[85], profesor de la Universidad de Génova, tiene el gran acierto de abordar un tema tan connotado, en corrientes europeas, como lo es el neo constitucionalismo.[86] Comanducci ha logrado replantear mediante su obra la percepción del fenómeno constitucional y ha elevado a otro nivel el estudio del constitucionalismo moderno, a nivel tal, que se la ha denominado como neo constitucionalismo[87], y que él divide en teórico, ideológico y metodológico.

---

[84] El término constitución muerta alude a un texto que no prevé los elementos reales de poder en que ésta deberá operar.

[85] Para el desarrollo de este apartado correspondiente a Paolo Comanducci se toma como base la obra intitulada Constitución y Teoría del Derecho, particularmente el capítulo correspondiente a Constitucionalización y Neo constitucionalismo. Por lo que las reflexiones y alusiones a Comanducci giran en torno a dicha obra. *Véase* Comanducci, Paolo, *Constitución y Teoría del Derecho*, México, Fontamara, 2007, *passim.*

[86] También llamado constitucionalismo de los derechos. Para Prieto Sanchís la consecuencia más básica de éste consiste en concebir a los derechos como normas supremas, efectiva y directamente vinculantes, que pueden y deben ser observadas en toda operación de interpretación y aplicación del derecho. Véase Prieto Sanchís, Luis, "El constitucionalismo de los derechos" en Carbonell Miguel (editor), op cit., nota 74, pp. 213-235.

[87] Para García Amado el neoconstitucionalismo se puede sintetizar en las siguientes tesis: a).- Las constituciones dicen más de lo que sus términos significan. b).- Consiguientemente, son mandatos precisos, pese a su imprecisión lingüística. c).- Los intérpretes autorizados de la Constitución están compelidos a realizar máximamente tales mandatos materialmente determinados. d).- Los jueces y el Tribunal Constitucional deben inaplicar o declarar la inconstitucionalidad de toda norma legal que no lleve a cabo dicha maximización. e).- Consiguientemente, tanto el legislador como los jueces tienen acceso al conocimiento de esos contenidos prelinguísticos como para poder determinar la solución para todos o la mayor parte de los casos concretos. f).- Este entramado doctrinal tiene como trasfondo político la creciente desconfianza frente al legislador parlamentario y la correlativa fe en virtudes taumatúrgicas de la judicatura. Véase García Amado, Juan Antonio, "Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neo constitucionalismo" en Carbonell Miguel (editor), *op cit.,* nota 74, pp. 237-264.

Para Comanducci, el neoconstitucionalismo, en el ámbito teórico, está caracterizado por una Constitución invasora, la positivización de un catálogo de derechos fundamentales, peculiaridades en la interpretación y de la aplicación de las normas constitucionales, respecto a la interpretación y la aplicación de la Ley[88], centrando su análisis en la estructura y papel que el documento constitucional tiene en los sistemas jurídicos contemporáneos.

Sin embargo, en el ámbito ideológico, el neoconstitucionalismo destaca la tutela de derechos fundamentales[89] o "neoconstitucionalismo de los contrapoderes"[90]. De igual manera, dicha corriente establece que puede existir una obligación moral de obedecer a la Constitución y a las leyes que son conformes con la Constitución.

Mientras que en el ámbito metodológico, la corriente neoconstitucionalista establece la tesis de la conexión necesaria, identificativa y justificativa, entre el derecho y la moral.

En ese orden de ideas, la construcción teórica de un modelo constitucional con base en los postulados del neoconstitucionalismo, hace más eficaz el papel de la Democracia como elemento transversal en el texto constitucional, y redimensiona el papel que el texto juega para promover y tutelar la participación del ciudadano en la vida del Estado.

Esto es, contar con una constitución invasora, un neoconstitucionalismo de los contrapoderes y una legislación acorde con las características y circunstancias de la nación permitirá: potenciar el derecho que tiene la ciudadanía a una participación política plena; materializar la obligación que tienen los partidos políticos de ceñir su actuar a la Constitución; exigir que el Estado genere las condiciones para la tutela efectiva de acceso a la justicia y dotar al ciudadano de los instrumentos legales para oponerse al ejercicio exacerbado del poder.

---

[88] *Ibidem*, p.83.

[89] Para Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son aquellos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables. Véase Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales" en Carbonell Miguel, *op cit.,* nota 74, pp. 71-89.

[90] *Ibidem*, p. 79.

1.5.4 Teoría de Haberle

Peter Haberle[91], reviste particular importancia para el trabajo de investigación, toda vez que aborda, entre otros aspectos, el papel que juega la Democracia en el Estado Constitucional. Es por ello que, uno de los grandes referentes alemanes del constitucionalismo europeo, logra proyectar el fuerte vínculo que presenta la Democracia y el Estado Constitucional.

Para Haberle, la teoría de la división de poderes había sido concebida originalmente para una construcción tripartita, integrada por el ejecutivo, el legislativo y el judicial; encarnados en la administración, el Parlamento y los tribunales respectivamente. Sin embargo, las nuevas realidades estatales muestran que han surgido poderes adicionales, citando el autor varios casos, como lo son los tribunales de cuentas, los comisionados para los datos personales u "*ombudsman*" comisionados a las fuerzas armadas.[92]

Inclusive, existe la posibilidad de que en ocasiones, la frontera entre el sentido amplio y estricto de la división de poderes, sea difícil de distinguir, como ocurre en la denominación de la prensa como el *cuarto poder*, lo que lleva a Haberle a enunciar que *el canon de los poderes y de las funciones que ejercen está abierto como la historia evolutiva del Estado constitucional misma*[93]*,* y se presentan casos como el venezolano, en el que se dio una ampliación de poderes y existe un cuarto poder que es el electoral.

Los posicionamientos que hace Haberle sobre la democracia tienden a la desmitificación de conceptos que otrora se hubieran antojado intocables: en la

[91] Para el desarrollo de este apartado correspondiente a Peter Haberle, se toma como base la obra intitulada El Estado Constitucional, particularmente el apartado intitulado Manifestaciones particulares, capítulo quinto de su obra en lo relativo a la democracia como consecuencia organizativa de la dignidad humana; la división de poderes en sentido estricto y en sentido amplio; el Estado Social de Derecho y el Estado de cultura y derecho constitucional de la cultura. Por lo que las reflexiones y alusiones a Haberle giran en torno a dicha obra. *Véase* Haberle, Peter "*Manifestaciones particulares"* en *El Estado Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, *passim.*

[92] *Ibidem,* p. 204.

[93] *Ibidem,* p. 205.

nueva realidad constitucional, sería impreciso seguir hablando de una Democracia popular, ya que la naturaleza monolítica de ésta se ha esfumado para dar paso a un universo complejo conformado por ciudadanos.

Por lo que, habrá quienes no comulguen con la Democracia, en el sentido de que *en el Estado constitucional la democracia no es la única forma de vida del ser humano*.[94] Al superar a *Rousseau*, se trasciende del pueblo como simple detentador del lugar del soberano, a la ciudadanía que a través de las interpretaciones que ésta hace de la norma constitucional, configura un nuevo amanecer de la Democracia.

En ese sentido, las aportaciones de Haberle permiten dimensionar el concepto de Democracia como un elemento cultural que irroga la responsabilidad del ciudadano en tener una participación más activa y permanente en la construcción y modernización de la estructura del Estado.

Aunado a ello, dichas aportaciones impactan en el propio texto constitucional, inhibiendo que el ciudadano se convierta en un mero sujeto expectante de la disposición normativa, y de cómo el juez aplique la Ley, máxime que la Democracia es considerada como un elemento que impacta en el Estado Constitucional. Por lo que el Estado pasa de ser un Estado Constitucional a lo que el Dr. Orozco Enríquez ha considerado el Estado Constitucional Democrático de Derecho.[95]

En esa tesitura, el redimensionamiento de la Democracia como elemento transversal de la nueva etapa en la evolución del Estado Constitucional irroga no sólo el deber del Estado de generar las condiciones óptimas para la participación ciudadana sino el deber que tiene el ciudadano para desarrollar una participación más activa en los asuntos públicos. Para tal efecto, el ciudadano deberá, en un primer momento, de ocuparse en incrementar su nivel de cultura democrática para

[94] *Ibidem,* p. 199.
[95] Orozco Enríquez, Jesús, "Justicia constitucional y desarrollo democrático en México" en *Tribunales Constitucionales y Democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, *passim*.

estar en posibilidad de exigir que tanto partidos políticos como los gobernantes coadyuven al fortalecimiento de las instituciones que habrán de soportar a la Democracia.

1.5.5 Teoría de Held

David Held[96] plantea la Democracia como una concepción privilegiada del bien político, porque ofrece, al menos en teoría, una forma de política y de vida, en la que hay maneras justas de deliberar sobre valores, así como negociar valores y disputas.

A manera de reflexión articuladora de su aportación intelectual, el desarrollador del cosmopolitismo, plantea la interrogante: ¿qué debería significar hoy la democracia? La respuesta a la pregunta contenida en el título del trabajo de Held, encuentra sustento en dos vertientes:[97] autonomía democrática y democracia cosmopolita.

En cuanto a la *Autonomía democrática***,** Held señala que la Democracia se ha planteado como un mecanismo que otorga legitimidad a las decisiones políticas, cuando éstas se adhieren a principios, reglas, y mecanismos adecuados de participación, representación y responsabilidad. De igual manera, ésta implica una forma de contener los poderes del estado, de mediar entre proyectos individuales y colectivos y de exigir responsabilidad ante las decisiones políticas, ofreciendo una base para tolerar, debatir y negociar la diferencia.

[96] Para el desarrollo de este apartado correspondiente a David Held se toma como base la obra intitulada Modelos de Democracia. Por lo que las reflexiones y alusiones a Held giran en torno a dicha obra. *Véase* Held, David, op cit., nota 1, *passim.*

[97] Las referidas vertientes se encuentran contenidas tanto en el capítulo 10 como el propio capítulo 11: la primera relativa al modelo de "autonomía democrática" como resultado de la implementación del "principio de autonomía" en torno al proceso de "doble democratización" mediante la cual se analiza cómo el binomio nación-estado, como asociación política, ha sido impactado por la intensificación de las relaciones y fuerzas regionales y globales, así como los desafíos para la seguridad y la segunda en términos de la "democracia cosmopolita", como complemento del elemento democrático con asociaciones democráticas pertenecientes a niveles regionales y globales.

El atractivo del fenómeno de la Democracia estriba, según Held, en que ésta no presupone el acuerdo sobre distintos valores, sino que sugiere una forma para relacionar unos valores con otros y abrir la resolución de los conflictos de valor a distintos participantes en un proceso público, sujeto únicamente a ciertas disposiciones que protegen la configuración del propio proceso.[98]

En congruencia con lo anterior, Held esboza lo que llama el "principio de autonomía" como elemento para la demarcación del poder político, componente ineludible de las formas de política que dan prioridad a la autonomía y a la independencia, y en el que reside el derecho de todos los ciudadanos a participar y deliberar en las cuestiones públicas. Al efecto, el referido Principio consiste en la siguiente premisa:[99]

> *Los individuos deberían de disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos: esto es, deberían ser libres e iguales en los procesos de deliberación sobre las condiciones de sus vidas y para determinar dichas condiciones, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos de otros.*

En ese sentido, cabe cuestionar qué relación tiene el referido principio con la política como elemento subyacente al propio fenómeno de la Democracia. Se debe partir de la consideración de si la política tiene qué ver con el poder, entonces es factible considerar que la implementación del principio de autonomía conlleva la concreción de las condiciones para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones que resultan importantes para ellos.

Para tales efectos, David Held establece que resulta necesario crear un sistema colectivo y reflexivo de toma de decisiones, que permita el compromiso de los ciudadanos en las cuestiones públicas, y es aquí, quizá, en donde estriba una de

[98] *Ibidem,* p. 368.
[99] *Ibidem,* p. 372.

las grandes aportaciones del destacado sociólogo. Puesto que adminicula el ejercicio responsable de la política y el nivel de cultura democrática que el ciudadano debe de poseer manifestado, en una de sus vertientes, en el interés de la *cosa pública.*

En tal sentido, Held citando a Dahl, establece una serie de criterios que deberán ser considerados para la implementación del referido sistema en relación con los ciudadanos:[100]

> *1).- Igualdad de oportunidades de los individuos para definir sus preferencias;*
>
> *2).- Oportunidad para afirmar su preferencia respecto de un asunto;*
>
> *3).- La opinión del individuo con el mismo peso que la de otros;*
>
> *4).- La opción para decidir sobre el tipo de asuntos que deberán ser abordados; y,*
>
> *5).- La participación de las personas adultas de los poderes de los ciudadanos.*

El profesor de la *London School of Economics* establece que si bien es cierto que se aprende a colaborar participando, y que la participación contribuye a fomentar una ciudadanía activa[101], la Democracia Participativa plantea el reto de garantizar adecuadamente las condiciones de su propia existencia considerando que, de ninguna manera, el incremento de la participación *per se* provocaría un nuevo renacimiento de la deliberación y el desarrollo humano.

Si bien es cierto que la Democracia Liberal conlleva los conceptos de sociedad civil y gobierno, también lo es que presenta dos problemas: el primero, respecto de la sociedad civil, es que ésta no crea las condiciones para la igualdad del voto, la participación efectiva, la comprensión adecuada y el control por igual de la

[100] *Cfr*. *Ibidem,* p. 383.
[101] *Ibidem,* p. 385.

agenda política. Por su parte, el segundo, relativo a la estructura del estado democrático liberal, no genera una fuerza organizativa que pueda regular adecuadamente los centros de poder civil.

En ese sentido, la Democracia plantea una problemática dual: la reforma al poder del Estado y la reestructuración de la Sociedad Civil. Ello, entendido como un proceso de *doble democratización*[102] atendiendo la necesaria división entre Estado y Sociedad Civil, en el que el poder de adoptar decisiones debe estar libre de las desigualdades y limitaciones impuestas por la apropiación privada del capital y otros recursos.

Es precisamente en el ámbito de la democratización de las instituciones del Estado, que el propio Held adopta una postura crítica al establecer que en Occidente se han tomado una serie de determinaciones tendientes a lograr dicha democratización, entre las cuales se encuentran: reforma al proceso de selección de los líderes partidarios, modificación a las leyes electorales, financiamiento de las elecciones de partidos políticos que cuenten con un porcentaje mínimo de aceptación, acceso equitativo del tiempo de acceso a los medios de comunicación, libertad de información y descentralización de los servicios públicos.

Sin embargo, para Held, los anteriores esfuerzos no necesariamente representan la situación más difícil de dicha democratización, lo realmente complejo estriba en reconciliar las exigencias de una vida pública democrática con aquellas instituciones del Estado, cuya tarea es defender el imperio de la ley, mediar en las disputas y fomentar la negociación entre intereses enfrentados.

Esto es, si bien el Estado requiere de una democratización, también lo que requiere es protección y el desarrollo independiente e imparcial de algunos de sus poderes para que la Democracia mantenga una configuración que respete y refuerce los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos.[103]

[102] *Ibidem,* p. 388.
[103] *Ibidem,* p. 389.

En congruencia con las manifestaciones establecidas, *ut supra*, en términos de Held, si se opta por la Democracia, se debe de poner en marcha un sistema radical de derechos y obligaciones, mediante el cual se contemple una constitución y una declaración de derechos que incorporaran el principio de autonomía y la previsión de derechos políticos, sociales y económicos, así como se regulen ciertas obligaciones de unos ciudadanos para con otros, y en el que la capacidad para la libertad del poder del estado esté limitada. Ello, en términos prácticos, irrogaría a los ciudadanos la capacidad de emprender acciones en contra del Estado, con el fin de corregir invasiones excesivas de las libertades.[104]

En esa tesitura, retomando el principio de autonomía en el que se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública, Held aborda el concepto de democracia deliberativa, en la que se presupone que las posturas defendidas públicamente son admitidas por todos los afectados y mediante la cual, los ciudadanos estarían obligados a aceptar las decisiones democráticas en una variedad de circunstancias, a no ser que se pudiera probar que tales afectan sus derechos.

Finalmente, la aportación de Held, en cuanto a la *autonomía democrática*, es que dicho modelo propugna que no debe permitirse la libertad de algunos individuos, a expensas de la de otros, cuando esos otros pueden ser una mayoría o una minoría significativa de ciudadanos, y que la libertad de las personas tendrá que ser la de una progresiva acomodación, a la libertad de los demás.

Ahora bien, en la segunda de sus aportaciones relativa a la Democracia cosmopolita**,** Held establece que la teoría de la democracia moderna, preocupada por las condiciones que fomentan o entorpecen la vida democrática, ha asumido la existencia de una relación simétrica entre los responsables políticos de la toma de las decisiones y las personas a las que dichos sujetos afectan.[105] Dicha relación se otorga de manera dual al establecerse, por un lado, entre los votantes y los

[104] *Ibidem,* p. 392.
[105] *Ibidem,* p. 407.

agentes políticos y, por otro, entre los resultados que éstos producen con sus electores.

En ese ámbito de la participación social, los planteamientos modernos sobre el cambio social y político han asumido que los orígenes de la transformación social deben buscarse básicamente en procesos internos de la sociedad. Sin embargo, en una posición crítica, Held, señala que los teóricos de dicho cambio no han reflexionado sobre el impacto que el referido[106] tiene.

Ahora bien, en términos de Held en cuanto a la legitimidad democrática y sus fronteras, se plantea la necesidad de considerar que si bien las decisiones tomadas por mayoría son legítimas, no sólo producirán un impacto en los sujetos que conforman el conglomerado social que tomó la decisión, sino que dichas decisiones impactarán en otros sujetos ajenos a dicho conglomerado. Ello, sin menoscabo de que las decisiones tomadas por organizaciones cuasiregionales o cuasisupranacionales podrían limitar las decisiones que se tomarán en una nación.

En ese sentido, el sociólogo británico, reconocido como uno de los más importantes impulsores del fenómeno de la globalización, establece que ésta denota un desplazamiento de la forma espacial de la organización humana hacia pautas de actividad, interacción y ejercicio del poder interregionales y transcontinentales, lo cual implica dos aspectos: primero, que las cadenas de actividad política, económica y social están cobrando alcance mundial y, segundo, que se ha intensificado los niveles de interacción e interconexión en y entre los estados y las sociedades[107], lo que no necesariamente implica una unificación, sino que también podría representar una fragmentación.

En esa tesitura, Held reflexiona sobre el papel que juega la soberanía y la autonomía de estado ante el fenómeno de la globalización. Por lo que, el primer concepto mencionado es entendido como la autoridad política en una comunidad

[106] *Cfr. Ibidem,* p. 408.
[107] *Cfr. Ibidem,* p. 412.

que tiene el derecho indiscutible a determinar el marco de normas, regulaciones y políticas dentro de un territorio dado y a gobernar en consecuencia.[108]

Por su parte, el concepto de autonomía alude al poder real que tiene la nación-estado para articular y alcanzar metas políticas de manera independiente, centrado éste en el grado en que de la deliberación y la implicación ciudadanas determinan la forma y dirección adecuadas de esas políticas.[109]

Sin embargo, no puede pasar desapercibido que en el ámbito de la toma de las decisiones, elementos como: la economía mundial, la toma de las decisiones políticas internacionales, el Derecho Internacional, la cultura y el entorno, representan una serie de disyuntivas que restringen la libertad de acción de los gobiernos y estados. Dichas fuerzas han desdibujado las fronteras de la política nacional, han transformado las condiciones en las que se adoptan las decisiones políticas, cambian el contexto institucional y organizativo de las políticas nacionales y alteran el marco legal, así como las prácticas administrativas de los mismos estados nacionales.[110]

Los anteriores factores impactan en la propia toma de decisiones que puede hacer un estado-nación. Debido a la existencia de gobiernos, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Gubernamentales Internacionales, así como diversos grupos internacionales que ejercen presión y minan la concepción de soberanía como forma ilimitable e indivisible de poder político.

Por lo que se concibe al estado democrático, soberano, liberal y radical en el que se presupone la idea de una comunidad que se gobierna directamente a sí misma y determina su propio futuro.

La aportación de Held destaca la democracia cosmopolita, la cual implica la ampliación de la autonomía democrática sobre una base cosmopolita. Democracia en la que se persiga la ampliación y desarrollo de las instituciones democráticas

[108] *Ibidem,* p. 414.
[109] *Idem.*
[110] *Ibidem,* p. 426.

en los niveles regional y mundial como complemento necesario del desarrollo de la capacidad administrativa y los recursos políticos independientes en el nivel de la nación-estado.

En ese sentido, se busca definir amplias vías de participación cívica en la deliberación y la toma de decisiones a nivel regional y mundial, así como la creación de nuevas instituciones democráticas que coexistan con el sistema de estados.[111] En ese sentido, para Held, la democracia no sólo será un asunto nacional, sino transnacional también.

1.6 CONSIDERACIONES CAPITULARES

La creación de los partidos políticos ha permitido la organización de los ciudadanos en grupos ideológicamente afines para efectos de que éstos tengan la oportunidad de acceder, por la vía institucional, a diversos cargos públicos. Ello, fue posible debido a que los partidos políticos se concibieron como un sistema que permitía establecer reglas claras sobre su participación en la vida pública y su corresponsabilidad con la construcción y fortalecimiento de instituciones democráticas que coadyuvaran a potenciar el desarrollo económico, político, social y cultural del pueblo.

Desafortunadamente, la evolución de los partidos políticos permitió que se posicionaran a nivel tal que estos se convirtieron en piezas indispensables del juego democrático a la vez que la apatía del ciudadano por participar más allá del ejercicio del sufragio se incrementaba, permitiendo con ello una gran concentración de facultades de los referidos institutos políticos hasta niveles casi monopólicos.

De esa forma, nace la partidocracia como una degeneración del sistema de partidos en el que las élites partidocráticas toman las decisiones en función de sus intereses, acotando no solo la participación activa del ciudadano en la vida pública

[111] *Ibidem,* p. 428.

sino poniendo en peligro la gobernabilidad del propio Estado al ser éstos quienes toman las decisiones y condicionan el actuar de la clase gobernante.

Es por lo anterior, que se hace necesario evolucionar el concepto de la democracia, en términos de Haberle, como un elemento transversal del Estado Constitucional Democrático de Derecho. Si esto es así, la concepción de la Democracia pasa de ser una forma de gobierno a ser considerada como un derecho fundamental.[112]

La democracia como derecho fundamental conmina al Estado a tutelar no sólo su libre ejercicio sino su eficacia misma. Puesto que sería ocioso contar con una Declaración de Derechos, impresa en la Carta Fundamental, si ésta no dota de los controles necesarios que permitan su tutela y eficacia. Ello, en detrimento del ciudadano, justiciable, gobernado o cualquiera que sea la denominación que se le quiera imponer.

En la medida que la Democracia se analice desde su concepción de Derecho Fundamental, y, en contraposición, se deje de lado ese concepto limitado y limitativo de la Democracia como relación única e inmediata al ejercicio del sufragio, permitirá cuatro aspectos: 1).- Que el Estado la tutele, mediante el ejercicio jurisdiccional de los órganos responsables de la administración de justicia; 2).- Que el legislador dote a dichos órganos de los controles necesarios para garantizar su eficacia con todos los riesgos[113] que ello implica; 3).- Que los

[112] Los derechos fundamentales son los que están adscritos universalmente a todos, en cuanto a personas, o en cuanto a ciudadanos con capacidad de obrar y que son por tanto indispensables o inalienables. Véase Ferrajoli, Luigi, Sobre los Derechos Fundamentales, *Cuestiones Constitucionales*. No. 15. julio-diciembre 2006. p. 117, *www.journals.unam.mx/index.php/cuc/article/view/2172/1734*.

El artículo 3 de la Constitución Política Mexicana establece que la Democracia es un sistema de vida.

[113] Al señalar riesgos, se alude a todas aquellas críticas que pueden manifestarse sobre dicha concepción por parte de aquellos sujetos, que informados o no, consideren como viable o no el hecho de que un órgano con facultades jurisdiccionales se inmiscuya en la substanciación y resoluciones de casos en los que tengan vinculación con aspectos de la Democracia, con su correspondiente *dosis de sustancia política y "politización" de las decisiones* así como aquellas extralimitaciones en las que, se teme, pueda incurrir el órgano responsable de resolver si éste no cuenta con los límites que la propia Carta Fundamental debe de señalar. En ese sentido, se requerirá no sólo de una clase política de mayor envergadura y funcionarios judiciales mejor

constituyentes del poder público potencien los derechos fundamentales del ciudadano; y, 4).- Que el ciudadano asuma su responsabilidad de participar incrementando su cultura democrática.

Ahora bien, no todo es responsabilidad del legislador, de los partidos políticos y de la clase gobernante puesto que no necesariamente el ciudadano requiere de una previsión normativa para ser partícipe activamente en los asuntos públicos. Ello, implica que con la sola previsión normativa no se incentivará la participación ciudadana ni tampoco se acotará el poder de los partidos políticos sino que se requiere la conjunción de esfuerzos de todos los actores del juego democrático en función de la constitución y del contexto de cada sociedad. Lo anterior, encuentra sustento si se considera la aseveración de Zagrebelsky en el que:[114]

> *Las exigencias de los casos cuentan más que la voluntad legislativa y pueden invalidarla. Debiendo elegir entre sacrificar las exigencias de los casos o las de la ley, son estas últimas las que sucumben en el juicio de constitucionalidad al que la propia ley viene sometida.*

Ello, cobra relevancia si la Constitución: es constitución invasora; es impulsada por un constitucionalismo de los contrapoderes; prevé los elementos reales de poder en los que deberá operar; coadyuva a la democratización de la sociedad civil; posee medios de control para acotar el poder; impulsa la participación ciudadana; y, fortalece el sistema de partidos.

Finalmente, el conocer las diferentes teorías que abordan el estudio e importancia de los partidos políticos, partidocracia, estado de partidos, la constitución y la democracia permiten contar con elementos para el análisis de la situación particular que priva en México.

---

capacitados sino también una ciudadanía informada e interesada en todos aquellos asuntos que si bien atañen al Estado, impactan en los propios ciudadanos. Ello, implicará, una mayor cultura democrática de los diversos actores que se relacionan en el entramado social del Estado.

[114] Zagrebelsky, *op cit*., nota 76, p. 134.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. SITUACIÓN DE LOS PARTIDOS Y PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

La democracia no se concibe sin una organización y toda organización requiere una especialización en las tareas, una distinción entre los dirigentes y los dirigidos...El principio de la organización es condición absolutamente esencial para la lucha política de masas.". R. Michels[115]

Como fue advertido en el capítulo que antecede, los partidos políticos han logrado una evolución que los ha posicionado como el epicentro de las decisiones políticas y factor determinante para alcanzar las reformas que un país requiere para efectos de transitar hacia un Estado en el que el mejoramiento de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales del pueblo son impulsadas por los propios institutos políticos.

Ahora bien, en el presente desarrollo capitular a partir de la situación que guardan los partidos políticos en Latinoamérica, se abordará el *modus operandi* de los partidos políticos y los problemas que enfrenta la democracia en México, Ello, mediante el análisis de la forma en que los partidos políticos se comportan a partir de la teoría de la institucionalización de Mainwaring y Scully así como el estudio de la pobreza, desigualdad social y abstencionismo, por mencionar algunos de los factores que dificultan el desarrollo democrático y que, alguno de ellos, pretende ser abatido mediante una reforma política recientemente aprobada en 2012.

2.1 LOS PARTIDOS POLÍTICOS: *MODUS OPERANDI*

2.1.1 Contexto Latinoamericano

El sistema de partidos en América Latina representa uno de los grandes retos para los estudiosos de la ciencia política, ya que durante décadas, una cantidad considerable de propios, y una cantidad menos copiosa de extraños, se han preguntado cuál es el sistema perfecto o el más viable para dicha región.

[115] Citado por Rafael Caparrós Valderrama. *Véase* Caparrós Valderrama, Rafael, "Robert Michels y las teorías Elitista-Competitivas de la Democracia", *Entelequia*. *Revista Interdisciplinar,* N°. 6, primavera 2008, pp. 207-242, *http://www.eumed.net/entelequia/pdf/2008/e06a10.pdf*.

Máxime que, Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, respecto a la situación que priva en América Latina ha señalado lo siguiente:[116]

> *En términos generales, América Latina presenta una situación inédita, única en el escenario mundial, pues por un lado combina países que cuentan casi en su totalidad con regímenes políticos democráticos, pero al mismo tiempo tienen amplios sectores de su población que viven por debajo de la línea de pobreza... y con la distribución del ingreso más desigual del mundo.*

Sin embargo, los factores descritos por Zovatto no son los únicos que privan en esta región subcontinental sino que la mayor dificultad ha estribado en querer importar figuras aplicadas con éxito en otras latitudes, sin considerar las circunstancias en las que se aplicará, lo que en términos de Dieter Nohlen, implica saber que el *contexto hace la diferencia*. Es precisamente dicho contexto el que ha motivado que el sistema de partidos políticos en la región de América Latina sea objeto de interés por parte de destacados investigadores de la ciencia política y del derecho electoral.

Quizá se deba a que dicha región del mundo occidental se ha caracterizado por la existencia de partidos hegemónicos, prolongadas dictaduras militares, conflictos sociales permanentes, considerables índices de marginación social, pobreza extrema, peculiar forma de distribución de la riqueza en manos de unos cuantos, permanencia en el poder de una misma élite, o bien, porque representa una enorme área de oportunidad dicha región del mundo que posee circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas *sui generis*.

Independientemente de la motivación que inspire la región latinoamericana, los partidos políticos no podrían entenderse como partes aisladas del poder y de la

[116] Zovatto Daniel, "Democracia y Gobernabilidad en América Latina en el siglo XXI temprano"*, 8 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p.50.

organización de la estructura del Estado. Por el contrario, el partido político en esta región del orbe representa un elemento de cohesión, representación y decepción de la colectividad.

Basta recordar, que en las últimas cinco décadas se han presentado fenómenos que han marcado, en algunos casos, un cambio de paradigma: la permanencia en el poder de una misma familia gobernante en la isla de Cuba por más de cincuenta años; la dictadura en Chile de Augusto Pinochet; el golpe de Estado al presidente Zelaya en Honduras; el fallido golpe de Estado al presidente Correa en Ecuador; la anuencia constitucional para la reelección indefinida del presidente venezolano, Hugo Chávez[117], y recientemente, la destitución del presidente Lugo, de Paraguay.

Además, se cuenta con el liderazgo político y social del ex presidente brasileño, Lula Da Silva; las reiteradas devaluaciones y crisis económicas de varias naciones americanas; la sucesión continua en el poder de la familia Kirchner en Argentina; la alternancia en el poder en México después de 70 años de partido hegemónico, y su regreso al poder tras doce años de ser oposición; la llegada a la presidencia de Estados Unidos, de un ciudadano de ascendencia afroamericana, éstas, por mencionar solo algunas.

En ese sentido, los partidos políticos[118] han representado, en muchos de los casos, un elemento de articulación entre los detentadores del poder político y sólo entre ellos, dejando en un segundo plano la interlocución con los ciudadanos así

[117] Cabe destacar que en la República Bolivariana de Venezuela el 7 de octubre de 2012se celebraron comicios para la elección del Presidente de Venezuela en la que se encontraba inscrito el todavía Presidente Hugo Chávez Frías y Henrique Capriles. Los resultados emitidos por el Consejo Nacional Electoral en la noche del referido 7 de octubre dieron como ganador al Presidente Hugo Chávez con el 54.42% en contraste con el 44.97% de los votos que obtuvo Capriles. Aspecto que le permitirá ejercer el poder hasta 2019 y, fácticamente, haber sido reelecto por segunda ocasión. Véase Consejo Nacional Electoral, "CNE emitió primer boletín oficial con 90% de transmisión de las actas escrutadas", *CNE NOTICIAS,* 7 de octubre de 2012, *http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3051*.

[118] Para Daniel Zovatto, los partidos políticos poseen las siguientes características: a). instrumentos para lograr beneficios colectivos; b). Órganos funcionales; c). Conductos de expresión; d). Pueden llegar a ser disfuncionales; e). Poseen riesgo latente de degenerar en facción. véase Zovatto, Daniel, *La regulación de los partidos políticos en América Latina*, p. 99, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2464/8.pdf.*

como un medio, casi exclusivo, por no mencionar monopólico de acceso al poder.[119]

Sin embargo, el gran problema que presenta América Latina está en la percepción ciudadana sobre el desempeño y funcionalidad del sistema de partidos. Ello, ha sido producto de experiencias poco gratas en las que los partidos políticos han buscado una mayor proximidad al poder y un mayor alejamiento de la ciudadanía. Como si estuviese reñida la posibilidad de que el partido político encauzara los deseos de la colectividad y lograra ser un vínculo real entre los responsables de conducir los destinos del Estado y el sujeto común.

Ante tal situación, no resulta irresponsable señalar, que si los partidos políticos ya no logran, de manera eficaz, desempeñar dicha función de articulación, entonces éstos deben de abrir paso a la participación libre e independiente de dichos institutos por parte de los ciudadanos. Ello, de ninguna manera implica la desaparición de los referidos institutos políticos sino la apertura a una mayor participación de la ciudadanía.

Una posible solución ante lo que se le ha llamado la crisis de representación de los partidos políticos, es la institucionalización del sistema de partidos políticos, entendida ésta como el proceso a través del cual se afianza y se da a conocer efectivamente una práctica o una organización con una estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia que tendrán los propios partidos políticos.[120]

La referida institucionalización, deberá reunir los siguientes requisitos:[121]

> *1).- Las normas de la competencia deben de manifestar cierta regularidad;*

[119] Como se establece en el capítulo tercero del presente trabajo, el 18 de julio de 2012 el Senado de la República Mexicana, después de tres años de intensas negociaciones, aprobó la reforma política en la que se considera, entre otros aspectos, a las candidaturas independientes dentro del marco constitucional federal.
[120] Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina"*, Revista de Ciencia Política,* Argentina, V. XVII, núm. 1-2, 1995, p. 66 *http://catedras.fsoc.uba.ar/deluca/mainwaring.pdf.*
[121] *Ibidem,* pp. 66-68.

2).- Los partidos políticos más importantes deben poseer raíces estables con la sociedad y, por consecuencia, una mayor vinculación partido-electorado;

3).- Los principales actores políticos deben asignar legitimidad al proceso electoral y a los partidos políticos; y

4).- Los partidos no deben estar supeditados a los intereses de líderes ambiciosos.

Desde esa perspectiva de la institucionalización de los partidos[122], Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y Argentina presentan rasgos más evidentes de ello. Toda vez que poseen algunos elementos comunes como: mantener una cierta estabilidad en la captación del voto; el control de las candidaturas; los grupos organizados tienen lazos fuertes con éstos; poseer una presencia estable con la sociedad, y permiten la transformación de estructuras.[123]

En contraste, Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador presentan características de partidos incipientes. Ello, debido a las siguientes características: volatilidad electoral[124], *status* débil de los partidos políticos en relación con la institucionalización; desapego de los ciudadanos con sus partidos; y predominio de la imagen de los individuos sobre los partidos en las campañas electorales.[125]

Para Mainwaring y Scully, el caso de México y Paraguay representa un caso de partidos hegemónicos que se encuentran en etapa de transición[126], debido a los

[122] Se debe de considerar que el estudio presentado por los investigadores de la Sorbone de París fue elaborado a principios de la década de los 90´s.
[123] *Ibidem,* pp. 81-83.
[124] La volatilidad electoral alude a una carencia de estabilidad en la competencia electoral. *Ibidem,* p. 85.
[125] *Ibidem,* pp. 84-86.
[126] Se alude a que los partidos políticos se encuentran en transición debido a que las características de la competencia electoral han obligado a los partidos políticos a voltear, al menos a nivel discursivo, a tomar en cuenta a sectores juveniles, empresarios, deportistas, personas con capacidades diferentes y mujeres, al percatarse que para lograr sus objetivos requieren el dialogo político y el consenso con otras fuerzas también políticas. En el caso mexicano, el partido político que figuró, durante el siglo XX, como hegemónico a partir del triunfo en el proceso electoral 2012,

fuertes vínculos entre el Estado y el partido pero ambos con una amplia gestión social. Sin embargo, en el caso mexicano después de la alternancia en el año 2000 y durante los doce años que duró en el poder el partido de la corriente de derecha, dicho vínculo no fue tan evidente como aconteció con el partido hegemónico durante su permanencia en el poder.

No obstante ello, a partir del triunfo en la elección presidencial, la obtención de 212 diputados federales por ambos principios[127] del Partido Revolucionario Institucional no le otorga la mayoría en la Cámara de Diputados lo que lo obligará a establecer un diálogo político permanente con otras fuerzas representadas en dicho Congreso si es que pretende sacar adelante su agenda legislativa. Sin embargo, habrá que esperar al primer semestre del 2013 para ver cómo se configura la relación de Presidente-Partido.[128]

Ello, toda vez que la relación de partido-Estado o partido-presidente, pareciera difícil su réplica con la misma intensidad que como aconteció durante el siglo XX. Por el contrario, el partido que logró obtener la mayor cantidad de votos en la pasada elección presidencial se ha dispuesto ser el interlocutor con las otras fuerzas políticas para aprobar las reformas que el Presidente Electo estima necesarias como es el caso de la reforma laboral. Por lo que se vislumbra una cercanía estrecha del partido político con el ejecutivo federal para efectos de negociación con los partidos de oposición.

La institucionalización, aportada por Mainwaring y Scully, pareciera no ser suficiente en una región en la que no ha sido eficiente la previsión normativa que

---

se ha comprometido a impulsar las reformas que requiere el país y a ser un impulsor de las iniciativas que presente el Ejecutivo Federal emanado de su instituto político.

[127] *http://www.diputados.gob.mx/apps/gps_parlam.htm.*

[128] El 31 de agosto de 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la calificación jurisdiccional de la elección presidencial declarando a Enrique Peña Nieto como Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018. Por lo que, a partir del 1 de diciembre de 2012, el mencionado partido retornará al poder tras doce años de ser oposición y se dará otra alternancia en México. Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Cómputo Final. Calificación Jurisdiccional de la Elección, Declaración de Validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos", *Sala Superior,* México, 31 de agosto de 2012, *http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/computo_final_calificacion_jurisdiccional.pdf.*

determina las reglas de participación, conformación, registro, operación, y comprobación de recursos de los partidos, si no se logra a la par, incrementar en el ciudadano, el nivel de cultura política, el interés por los temas de la cosa pública y el reconsiderar otorgar su confianza en los partidos, sus instituciones y sus dirigentes.

Lo anterior, debido a que son muchos los retos que presenta Latinoamérica. No podría entenderse a cada nación de América Latina como entidades aisladas, si bien, con ciertos niveles de independencia política pero entrelazados por la dependencia económica provocada por el fenómeno de la globalización, y en el que el factor económico contribuye al avance o retroceso de la consolidación en la participación ciudadana y el fortalecimiento del vínculo, entre el partido político y ésta.

Sin embargo, parece que el Sistema de Partidos en América Latina presenta una reconfiguración importante. De hecho, el mapa político-electoral experimenta un cambio vertiginoso. En ese sentido, países como Chile, Brasil, Venezuela, Ecuador, Argentina, por mencionar algunos, tienden a ser gobernados por sujetos con ideología de izquierda e impulsando una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos de orden público mediante la previsión constitucional y la organización de procesos, que implican diversos medios de participación ciudadana.

Lo anterior, apenas inicia, incentivando una mayor vinculación entre el partido gobernante y el electorado e incluso entre este último y la oposición. Puesto que la llamada sabiduría popular ha dictado su propio sistema de pesos y contrapesos al otorgar la confianza para que determinado partido llegue al poder ejecutivo, pero no obtenga la mayoría en el poder legislativo.

En ese sentido, el propio sistema de partidos presenta una tendencia al fortalecimiento de los mismos mediante el acceso, cada vez más común, al financiamiento público, la permisión de candidaturas independientes con una serie de condicionantes, la apertura para la equidad de género en las candidaturas, la

proyección en los medios de que los partidos políticos trabajan por los intereses de los ciudadanos y, el cada vez más común, bombardeo con *spots* de radio y televisión sobre las actividades que legisladores y gobernantes, emanados de cierto instituto político, desarrollan.

Por lo que, la tendencia de los asesores de los partidos políticos es aprovechar la época del *homo videns*[129] y diseñar campañas de masificación informativa que vean al sujeto común más que como ciudadano como un potencial elector que decide el sentido del voto mediante la percepción de imágenes televisivas y radiofónicas. Mientras que el contacto personal, método por demás arcaico, de los partidos con el ciudadano común se vislumbra sólo cuando se avecina el proceso electoral.

Lo anterior, ha redimensionado la forma en que los partidos políticos interactúan con la sociedad y han planteado la necesidad de evaluar el sistema de partidos a la luz de las nuevas tendencias en la comunicación-información que la colectividad experimenta.

2.1.2 Contexto mexicano

A partir del año 2000, luego de la histórica transición del Poder Ejecutivo Federal que por primera vez recaía en un partido diverso al gobernante, se establecieron una serie de condiciones que mostraban a México como una nación con solidas instituciones democráticas, procesos electorales transparentes así como estabilidad económica, política y social. Dichas condiciones hablaban de una economía en franca recuperación, una elección presidencial que no fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y una transición sin mayores contratiempos.

[129] Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, *passim.*

La bulliciosa corriente de optimismo volvió omiso el buen juicio de quienes consideraban que la Democracia se había alcanzado[130], estableciendo la pretensión de que ésta se construye en un día o depende de un acontecimiento en específico para ponerse en marcha; sostener que de la noche a la mañana se habían superado 70 años de un régimen en el que si bien se cometieron errores también se tuvieron aciertos, resulta poco factible.

De tal manera, no es sorprendente el desencanto del ciudadano común cuando se le pide exprese su opinión sobre la democracia en la que ahora vive: el desencanto generalizado pareciera evidente cuando la democracia no se ve reflejada en nuevas prácticas políticas; la democracia como mercancía ofrecida por los partidos políticos al elector se ha vuelto una actividad en extremo socorrida que ha terminado por hacer mella en el ánimo de los votantes, muchos de los cuales depositaron amplias esperanzas en su voto como factor preponderante de cambio estructural máxime que se había generado la expectativa de que con la alternancia en el Ejecutivo Federal, el poder que ostentaba el presidente sería devuelto al ciudadano. Sin embargo, como aconteció, dicho poder se traslado del presidente a los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, al tiempo se reveló lo que muchos, por no remar contra la corriente, preferían no externar: circunscribir la democracia a su vertiente puramente electoral no la convertiría en una herramienta infalible de reforma del Estado mexicano, ya que necesariamente la democracia debía ir aparejada de una serie de reformas que permitieran transformarla en una institución moderna y más allá de la visión de esta como moneda de cambio exclusiva del ámbito partidario tan privativa en nuestro país.

[130] Muchas fueron las opiniones de analistas y actores políticos en las que se aseveraba que con la llegada al PAN en el año 2000, se había dado un gran salto hacia la democracia. Puesto que había quedado acreditado que el voto contaba y que al PRI sí se le podía ganar en las urnas. Desde un particular punto de vista, el año 2000 fue el culmen de una serie de reformas que habían iniciado 30 años atrás y que permitieron la construcción de una serie de instituciones que soportaron la alternancia en el poder y el fortalecimiento de la democracia electoral, al caso el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así que a 12 años de la transición[131], la sociedad civil se encuentra sumamente acotada en su campo de acción por carecer de una tribuna de representación, participación y expresión política efectiva para influir en las decisiones trascendentales en torno a las políticas públicas torales al desarrollo del país, situación que de haberse consolidado una democracia saludable y funcional en los sexenios pasados, no se estaría contemplando.

Ahora bien, solo a manera de ejemplo cabe señalar que, respecto a la acotación del campo de acción del ciudadano, la participación política[132] de los jóvenes, se ha visto impactada por múltiples factores: inoperancia de las instituciones, la renuencia del sistema electoral para afrontar la realidad política emergente, necesidad de redefinir formas incluyentes de expresión política, existencia de medios de comunicación agresivos y lejanos de la realidad, diseño de las instituciones para captar la expresión política individual, por mencionar algunos.[133]

Lo anterior, cobra importancia si consideramos que para 2010 en México habitaban 36.2 millones de jóvenes entre 12 y 29 años de los cuales el 22.3% de los hombres y 24.8% de las mujeres usaban el internet para redes sociales, de éstos el 88.2% utilizaban *facebook*. Ello cobra significado si se retoma que, en contraste, el 75% de los jóvenes entre 20 y 24 años nunca ha participado en alguna organización u asociación y que del grupo de 12 a 29 años el 30%

[131] Desde un particular punto de vista se sostiene que en el año 2000 se dio una alternancia en el poder. Posterior a dicho año, México vive una transición democrática producto de la democracia electoral. Sin embargo, el gran reto del Estado Mexicano estriba en explorar la Democracia sustantiva que será abordada en el capítulo cuarto y quinto del presente trabajo.

[132] En términos de Myron Weyner, la participación política implica cualquier acción voluntaria, exitosa o no, organizada o no, intermitente o continua que utilice medios legítimos o ilegítimos para influir en la elección de políticas públicas, la administración de los asuntos públicos o la selección de líderes políticos en cualquier nivel de gobierno local o nacional. Véase Somuano Ventura, Ma. Fernanda, "Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México", *Foro internacional 179,* XLV, 2005 (I), pp. 66-67, *http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/DMT8LU3VJTYUJAK8QIEN1D9NMQ1Q98.pdf.*

[133] Alejandre Ramos, Gonzalo y Escobar Cruz, Claudio, "Jóvenes, ciudadanía y participación política en México", *Espacios Públicos,* vol. 12, núm. 25, sin mes, 2009, pp. 103-105, *http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67611350007*.

considera que era mejor la participación política de la generación de sus padres que la de ellos.[134]

¿Qué salió mal después de haber tenido una oportunidad única para consolidar la democracia en México? Para resumirlo en una frase concisa, se podría afirmar que gran parte de la decepción radica en que posterior al año 2000, con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y con la hegemonía de los partidos en el sistema electoral y político, los referidos institutos políticos se asumieron como los avatares indiscutibles de la democracia. Puesto que fuera de su ámbito de competencias, nada en torno a la misma debía de existir que no estuviera bajo su injerencia, intervención o supervisión.

Así pues, se configuró un panorama en torno al perfeccionamiento de la maquinaria electoral que puso todo el énfasis de la promoción de la democracia en el acto volitivo asociado con la emisión del voto en el marco de la jornada electoral, promoviendo la falsa ilusión de una participación ciudadana[135] trascendente a través de las urnas cuando los partidos simultáneamente se reservaban para sí mismos una pléyade de prerrogativas que en principio debieran estar a disponibilidad del ciudadano para tener acceso a los espacios de

---

[134] Instituto Mexicano de la Juventud, "Encuesta Nacional de Juventud 2010", *Resultados Generales*, México, Secretaría de Educación Pública, 2010, *http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion_ENJ_2010_Dr_Tuiran_V4am.pdf*.

En lo que concierne a la participación política de la mujer en México, se recomienda el trabajo realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2012. Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mujeres. Participación política en México 2012,* México, PNUD, TEPJF, ONU MUJERES, 2012, *http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/MUJERES-PARTICIPACION_POLITICA.pdf.*

De igual manera, es recomendable la obra realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2009. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Participación política de la mujer en México,* México, CNDH, 2009, *http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/igualdad/7_2.pdf*

[135] Para el Instituto Federal Electoral, la participación ciudadana implica el porcentaje de ciudadanos que participaron en los comicios. Al caso, en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, participaron el 63.23% y 57.72% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, respectivamente. Mientras que en las elecciones intermedias de 2003 y 2009, sufragó el 41.19% y 44.61% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal emitieron su voto, respectivamente considerando en todos los casos los votos emitidos para Diputado Federal por el principio de Mayoría Relativa. Véase Instituto Federal Electoral, "Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009", *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009*, México, IFE, *http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html*.

participación pública que le convertirían en un usuario pleno de los mecanismos que, en sí mismos, son el síntoma de salud de una democracia plenamente desarrollada.

La paradoja fundamental reside en que, como lo comenta un experto de estos temas como lo es el doctor Jaime Cárdenas Gracia[136], los partidos tomen como bandera de su discurso para el exterior la consecución de la democracia cuando solamente basta una mirada a su organización interior para constatar que carecen por completo de la misma, las prácticas que imperan en su vida interna distan mucho de ser su mejor carta de presentación dadas sus anacrónicas formas de conducción para con su militancia.

Es irónico que la vida interna de los partidos políticos en México sea una copia al carbón de lo que pasa al exterior entre los mismos y la ciudadanía en general: una elite mantiene a las mayorías al margen de toda posición relevante que entrañe repercusiones que desborden su esfera de control, lo cual se reproduce en un partido político mexicano cualquiera al analizar la relación que guarda su militancia con la dirigencia cupular que arroga para sí misma toda facultad de decisión, recurriendo entre los miembros de la cúpula dirigente a la máxima política de *pacto mata estatuto.*[137]

De tal forma, no debe extrañar que una vez libres del asfixiante poderío de un presidente dotado de facultades meta constitucionales por virtud de tener a su disposición las formidables huestes del partido de Estado, los partidos políticos con registro nacional, desde el poder o desde la oposición, hayan visto la oportunidad de oro para crear sus propios cotos de poder al amparo de legislación

[136] *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime. "Sociedad civil ausente y partidocracia presente" *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. *biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/5.pdf.*

[137] La frase *pacto mata estatuto* implica la negociación que al interior de un instituto político se lleva a cabo en aras de lograr acuerdos que beneficien de la mejor manera a los grupos de poder. Aunque ello implique una violación a sus documentos básicos. Dichos acuerdos resultan necesarios si se pretende evitar que el Tribunal Electoral Local o, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conozca del asunto.

confeccionada a modo para blindarla de la engorrosa intromisión de la sociedad civil.

A nadie escapa que uno de los signos más distintivos de la partidocracia que se padece en el país es la parálisis legislativa que invariablemente le acompaña allí donde hace acto de presencia, manteniendo reformas en la "congeladora" ya sea por no favorecer el interés partidario o porque el aprobar una reforma determinada puede traer beneficios electorales sustanciales al partido de los adversarios.

Al caso, la LXI legislatura que acaba de concluir su ejercicio se caracterizó por su activismo legislativo contrastado con su poca efectividad en cuanto a producción legislativa se refiere. Esto es, se presentaron 3, 509 iniciativas y se aprobaron solo 430, lo que representa el 12.2% de las iniciativas presentadas.[138]

Es por ello que llama mucho la atención que sólo cuando el menú de prebendas de los partidos políticos está en juego, es cuando de pronto todos los legisladores se avocan a ejercer responsablemente su encargo y construyen acuerdos en tiempo record para legislar a favor de sus representados, refiriéndonos con esto a los partidos políticos de su filiación y no a los votantes que les dieron su confianza al sufragar por ellos.[139]

Signo de esta propensión por mantener intactas sus concesiones y las sesgadas legislaciones que las amparan, es la cruzada constante que mantienen contra todo tipo de organismo o institución que pretenda imponerles controles, filtros, fiscalizaciones o contrapesos; todo lo anterior está bien y es aceptable aplicarlo a

[138] Integralia, *Reporte Legislativo*, México, Número 3, LXI Legislatura (2009-2012), pp.3-4, *http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo_lxi.pdf.*
Para Reporte Legislativo la proporción número de iniciativas presentadas y número de iniciativas aprobadas no resulta un parámetro idóneo para medir la productividad de una legislatura. Puesto que aunque su porcentaje de aprobación es bajo este indica que no se aprobaron iniciativas malas.
[139] Para Reporte Legislativo, la LXI Legislatura tuvo una característica interesante el 93.7% de los diputados y el 95.3% de los senadores votaron en el mismo sentido lo que denota una alta unidad partidista. *Idem*.

los ciudadanos de a pie, pero los partidos, desde su muy particular óptica, no tienen por qué ver obstaculizada su operación por estos mecanismos.[140]

Ejemplo clásico de esta actitud es el constante menoscabo de las atribuciones del Instituto Federal Electoral como árbitro de todo lo concerniente al ámbito electoral, el cual de entrada debiera ser un organismo que permitiera al ciudadano contar con las garantías necesarias para que los excesos partidarios no serán tolerados; en los hechos, el IFE ha pasado a ser cada vez más un rehén de los intereses partidistas,[141] cuyos usufructuarios buscan un fedatario antes que un regulador de sus actividades.

Ya que se aluden las actividades de los partidos, es preciso destacar que más que la promoción de una ideología concreta o de la falacia de una democracia que al interior de los mismos no se aplica, la verdadera finalidad de los partidos en este país, como algunos casos lo marcan[142], es de índole patrimonialista[143]. Esto es, la

[140] Un ejemplo de ello es que posterior al conflicto de 2006, se aprobó una reforma constitucional en materia electoral que trajo, entre otras consecuencias, acotar la intervención de la autoridad electoral en los asuntos internos de los partidos políticos mediante la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se omitió incluir a los partidos políticos como sujetos obligados en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Véase Ackerman M. John, "Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, *passim*, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/el/el13.htm.*

[141] Baste recordar la oprobiosa situación de ilegalidad que en 2011 mantuvo la conformación de su Consejo General debido a la deliberada omisión del Poder Legislativo Federal en la propuesta de las ternas de los nuevos consejeros, que no tuvo remedio hasta que el diputado federal Jaime Cárdenas Gracia, en una infrecuente conducta para sus pares, promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, radicado mediante expediente SUP-JDC-12639/2011, y logró que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pronunciará sentencia ordenando al Legislativo nombrar a los consejeros dada la inminente cercanía del proceso electoral federal de 2012 que requería la correcta integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia del expediente SUP-JDC-12639/2011*, 30 de noviembre de 2011, *http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf.*

[142] Se invoca, solo por mencionar un ejemplo, el caso del Partido Verde Ecologista de México en el que la dirigencia nacional del mismo se pasó de padre a hijo y así se ha mantenido desde su fundación en 1986 con el nombre de Partido verde Mexicano. Véase González, Mariana, "Negocios de Familia", *Gaceta Universitaria*, p. 13, *http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/380/380-13.pdf.*

[143] El término patrimonialista alude al utilizado por Max Weber. Véase Weber, Max, *Economía y Sociedad,* México, Fondo de Cultura Económica, 1974, *passim*.

concepción de la política no como un espacio público dedicado a la solución de problemas colectivos sino como una extensión de lo privado.[144] Es decir toda institución gubernamental que cae bajo su área de influencia es aprovechada como agencia de empleos e incubadora de negocios del partido que la detenta, generando con esto un fuerte interés económico para ganar elecciones que son vistas como la puerta de entrada al generoso erario, a través de ayuntamientos, gobiernos estatales y el gobierno federal.

Todo lo anterior sin tomar en cuenta que ya por ley los partidos reciben una generosa asignación del presupuesto público, y encima de ello las cuantiosas aportaciones privadas que realizan muchos de quienes buscan verse beneficiados con influencia política o leyes a modo de sus intereses.

La asociación de los partidos con otros grupos de intereses afines da como resultado un coctel más nocivo aun que la partidocracia en su estado más simple, ya que como se ha vuelto la práctica habitual en los procesos comiciales de 2006 y 2012[145], se ha formado una poderosa alianza entre determinados actores políticos y los medios masivos de comunicación de nuestro país, que debido a la inmensa capacidad de influir sobre la opinión pública que tienen producto del duopolio existente,[146] han sido caracterizados de tal manera que no pocos afirman que México, además de arrastrar consigo el lastre de la partidocracia, también carga con la pesada cruz de la denominada mediocracia[147].

Se recomienda el trabajo sobre patrimonialismo de María Gloria Trocello. Véase Trocello, María Gloria, "Violencia simbólica y patrimonialismo", *Revista electrónica de psicología política,* año 2, núm. 7, diciembre 2004, *http://www.psicopol.unsl.edu.ar/dic04_nota1.htm*.

[144] Aguirre Ramírez, Pedro, *Hacia una ley de partidos políticos en México,* p. 7, *http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/LeyGeneral.pdf.*

Para Jorge Lazarte el carácter patrimonialista de los partidos políticos implica que los intereses privados invaden el espacio de la política y los absorben. *Ibidem.*

[145] Se ponen en consideración las llamadas campañas negras en contra de actores políticos determinados, o la sesgada cobertura que se otorga a otros en los espacios televisivos y radiofónicos.

[146] El conformado por Televisa, de Emilio Azcarraga Jean, y Tv Azteca, de Ricardo Salinas Pliego.

[147] Para Raúl Trejo Delarbre, la mediocracia es una nueva forma de gobierno, dominada por los medios de masas que en los pasados treinta años emergieron en las naciones abundantes de información y que ahora se diseminan globalmente y se propagan a través de fronteras nacionales en la convergencia del entretenimiento, las cadenas de televisión, los gigantes de la computación y

Característica, que coincidentemente, tienen fuertes intereses en conjunto con los partidos a razón de que la mayor parte del financiamiento público que se les destina, va a parar a las arcas de los grandes consorcios de medios por la contratación de espacios en los mismos, hecho que ha derivado en problemáticas al interior del Congreso de la Unión en atención a que la mancuerna partidocracia-mediocracia ha intentado impulsar ordenamientos que son en la práctica paquetes *all-inclusive* de privilegios, exenciones y toda suerte de triquiñuelas legales que les benefician, verbigracia, la impúdicamente llamada “Ley Televisa”.

Ahora bien, una vez comentadas las características que revisten los partidos políticos en su actuar al interior del Congreso, no es de extrañar que trabajos legislativos como la reforma política y en particular los esfuerzos tendientes a dotar de instrumentos de democracia participativa a la ciudadanía, que no se ven materializados en un beneficio para el colectivo partidario no gocen de muchas simpatías al interior de los mismos, particularmente porque la dotación de instrumentos efectivos de participación ciudadana sería la primera piedra en la construcción de la emancipación de los ciudadanos del monopolio de los partidos políticos sobre la vida pública del país.

De lo anterior se desprende que, en un laborioso afán poco característico del legislador promedio mexicano, se haya discutido la reforma en cuestión con peculiar denuedo, entregándose como producto final una mutilación de la propuesta inicial, magra en conquistas para la participación de las masas en la vida pública pero sí dejando en gran medida inermes a los partidos, que salvo las candidaturas independientes que entrarán en vigor en 2015, se han salvado por esta vez de otorga mayores concesiones a los gobernados.

La realización de un esbozo del contexto político mexicano de nuestro tiempo arroja como resultado de la observación, la percepción de que los partidos

---

las telecomunicaciones, resultando en menos de una docena de grandes conglomerados corporativos globales que ahora han capturado mercados de interés de ciudadanos alrededor del planeta. Véase Esteinou Madrid, Javier, “Reseña de la Democracia nueva forma de gobernabilidad de Raúl Trejo Delarbre”, *Revista Argumentos*, México, número especial 48-49, 2005, p. 206, *http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59504914.*

políticos han trascendido el orden tradicional de los tres poderes que conforman el Estado mexicano, no necesariamente configurándose como un cuarto poder sino imponiéndose como una superestructura sobre los ya existentes, infiltrándolos y tergiversando sus funciones hacia la dirección que conviene a las dirigencias partidarias.

Aunado a lo anterior, no es desconocida la desconfianza sistemática del ciudadano en las instituciones, más cuando existe evidentes signos del contubernio de la clase política con poderes fácticos que buscan dirigir las políticas públicas para la obtención de los cuantiosos beneficios que depara con generosidad la geografía nacional. Sin embargo, los ecos de una sociedad civil que cada día se hastía más de su marginación política no deberán caer en saco roto, considerando que todo cuanto inicia tiene un final y la partidocracia no podrá sostenerse indefinidamente, haciendo necesaria la interlocución de los institutos políticos con las masas inconformes para tener posibilidades de seguir vigentes entre las mismas.

Por lo que, en aras de la institucionalización del sistema de partidos presentada por Mainwaring y Scully[148], los partidos políticos en México deberán buscar un mayor arraigo con la población; contender en la competencia electoral con apego a sus documentos básicos; abstenerse de alianzas electorales con partidos, ideológicamente antagónicos; privilegiar los consensos que la politiquería; el constituyente del poder político debe estar consciente que su compromiso es con la ciudadanía, y no con su instituto político. Además, concretar reformas necesarias para el fortalecimiento de la democracia y la consecución del estado de derecho.

Uno de los aspectos que es importante de mencionarse es la consideración de que, en el caso particular de México, la mayoría de las entidades federativas han hecho un primer esfuerzo, a nivel legislativo, para regular medios de participación ciudadana que permitan dar mayores instrumentos a la población en general para

[148] Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, op. cit., nota 120, p. 66.

que sean partícipes en la cosa pública, y lograr con ello, que los partidos políticos no continúen con el monopolio de la participación política en toda la gama de tópicos que la actividad estatal entraña.

Ello, encuentra sentido si se considera que mientras el ciudadano común siga con esa pasividad y opacidad en la participación política, seguirá permitiendo que sean los institutos políticos los que, con recursos provenientes del erario público, sigan obstaculizando la participación de la ciudadanía en los temas de la función pública.

Por lo que, la participación ciudadana proactiva y responsable, la adecuación legislativa a la realidad mexicana, la participación de los partidos políticos como verdaderos y eficaces articuladores entre el Estado y su ciudadanos y el ejercicio responsable de la función pública, permitirán el fortalecimiento de un sistema de partidos que si bien, presenta áreas de oportunidad significativas, son inversamente proporcionales al esfuerzo que el pueblo ha realizado.

Finalmente, en términos de Cárdenas Gracia, se requiere de una nueva forma de relación entre la sociedad civil y la llamada clase política, a una nueva forma de relación entre los partidos, las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales.[149]

2.2 PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

La Democracia en sus vertientes: Representativa y Participativa, conlleva una de las áreas de oportunidad más considerables de la región latinoamericana para transitar hacia la consolidación de los regímenes democráticos. Ya que, como fue señalado *ut supra,* en el campo de la Democracia Representativa se requiere el fortalecimiento de los métodos de elección de los gobernantes de manera: periódica, libre, con igualdad en participación, equidad en la contienda, sin

[149] Cárdenas, Gracia Jaime, "Acerca del modelo democrático de la transición", *México: Hacia una reforma del Estado*, s.f, pp. 36-37, México, *http://ierd.prd.org.mx/publi/Mexico/jcg1.pdf.*

discriminación, fortalecimiento de acciones afirmativas y financiamiento público para la campaña electoral[150], así como mecanismos de rendición de cuentas.

Como lo apunta Osvaldo Hurtado:[151]

> *En las sociedades verdaderamente democráticas, las leyes se cumplen porque en el alma de los ciudadanos se encuentra fijada la costumbre de enmarcar su conducta diaria dentro de lo que manda la ley. La sociedad democrática se caracteriza por poner el interés público por sobre el interés particular y los intereses corporativos.*

En el rubro de la Democracia Participativa se requiere: mayor socialización de los medios de participación ciudadana, la supresión de candados rigurosos para la operacionalización de los referidos mecanismos y el carácter vinculante de los resultados obtenidos en los mecanismos que impliquen consulta o refrendo.

Las anteriores aseveraciones implican que ambas vertientes de la Democracia pueden ser complementarias y no representan posiciones contradictorias o contrapuestas entre sí. Esto será de tal forma en la medida de que los medios de participación ciudadana fortalezcan la representación que ostentan los gobernantes al contar con la visoría y participación de la ciudadanía más allá del día en que éstos emitieron el sufragio, y se cuente con representantes populares legitimados.

Tal circunstancia, implica un complemento, debido a que por un lado, el ciudadano tiene una mayor participación más allá del voto, y el representante puede tomar

[150] En el ámbito del financiamiento público a campañas electorales, se ha venido dando una tendencia en América Latina de que el Estado aporte recursos a los candidatos para evitar, en la medida de lo posible, que las referidas campañas sean financiadas con recursos de procedencia ilícita. Sin embargo, surgen cuestionamiento en el sentido que, como en el caso mexicano, se otorga financiamiento público para el sostenimiento de los referidos institutos políticos también durante las etapas interprocesales.

[151] Hurtado, Osvaldo, "El futuro de la democracia electoral en las Américas", en Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, Lecciones aprendidas en la coyontura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2008, p. 30.

mejores decisiones considerando la opinión del ciudadano y dando, por ende, resultados más eficaces para el interés colectivo logrando con ello una sociedad crítica, informada y participativa.

Las manifestaciones expuestas de ninguna manera, vulneran la delegación o concesión de soberanía que hace el pueblo en el representante popular al momento de la elección de este último. Por el contrario, implica el que dicho concepto sea maximizado al tomar en cuenta al detentador originario de la soberanía y quien, en todo momento, posee la potestad de exigir el cumplimiento del encargo.

El referido aspecto, para lograr el efecto esperado, deberá adminicularse con la información previa que deberá tener el ciudadano a la hora de incidir en la toma de decisiones. De lo contrario, poco eficaz resultará el que se le cuestione al ciudadano sobre cierto tópico o que la ley prevea un sinnúmero de medios de participación ciudadana si el sujeto no se encuentra con la información necesaria que le permita participar activamente en alguno de los diversos mecanismos de participación.

Ahora bien, ¿cómo pueden los medios de Democracia Participativa fortalecer la propia Representativa? o mejor dicho ¿cómo lograr la simbiosis entre los referidos conceptos? La respuesta se encuentra en el fenómeno de la educación y la cultura democrática tanto de gobernantes como de gobernados. Ya que, en la medida que ambos actores asuman a cabalidad su responsabilidad y co-responsabilidad, las multireferidas vertientes democráticas serán más eficaces.

Cabe destacar que ello no se dará por generación espontánea u obra de la casualidad sino por acto de causalidad. Esto es, si bien es cierto el Estado debe de proporcionar las condiciones óptimas para la consecución de los fines señalados, los partidos políticos y representantes populares deberán otorgar los mecanismos políticos y legales. Mientras que los ciudadanos deberán conformar ciudadanía.

Aunado a lo expresado con antelación, uno de los elementos que debe de ser atendido es el del ánimo de la población. Ya que el sujeto detentador de los derechos civiles y políticos debe de poseer el sentido de pertenencia con su colectivo y considerar que los asuntos públicos también le atañen. De lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en individualismos, indiferencia o, en el extremo del caso, en apatía.

En ese tenor, un aspecto que no debe de pasar desapercibido es el papel que juegan tanto los partidos políticos como las organizaciones de ciudadanos, que, con independencia de los fines para los cuales se asocien, deben de representar no sólo medios de acceso al poder, sino vínculos entre la sociedad civil y los constituyentes del poder público e instrumentos de participación activa.

En consistencia con lo anteriormente expresado, resulta pertinente señalar algunos de los tantos factores que impactan en el tema que se aborda en el presente subapartado: pobreza, desigualdad social, construcción del discurso, abstencionismo electoral, desencanto del electorado, clase política improvisada y falta de cultura política, por mencionar algunos.

2.2.1 Pobreza

Dicho factor, poco abordado en relación con la Democracia, representa uno de los aspectos que contraen el desarrollo democrático de un pueblo ante la incapacidad, deliberada o involuntaria, de un Estado para proporcionarle a los ciudadanos los medios para su bienestar económico, social y cultural, e inhibir por un lado el crecimiento de la cultura democrática.

Lo anterior, so pretexto de la necesidad de cierto orden y medidas rigoristas en las cuales, sólo la cúpula gobernante y la élite partidocrática pueden y deben de tomar las decisiones que estimen más convenientes para la colectividad. Ya que, desde esa perspectiva, se considera que darle mayor participación a los ciudadanos, ante la falta de conocimiento de la realidad nacional, implicaría retrasar la atención y solución de los asuntos torales para el país.

Sin embargo, resulta importante la atención del factor de pobreza y su vinculación con el propio de la Democracia, que incluso, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el año 2007, señaló que la pobreza es cuestión de dignidad y de derechos; porque socava la democracia al negar sus valores intrínsecos y poner en entredicho la eficacia de su funcionamiento.[152]

Debido a que en un país, con altos índices de pobreza, no resulta viable, al menos en la práctica, que el ciudadano se preocupe por su participación política, cuando su prioridad se encuentra en obtener bienes para la subsistencia propia y de su familia.

En el caso de México, según datos de la Fundación Este País, para 2006, en México había 44.7 millones de persona con pobreza de patrimonio, 21.7 millones de personas con pobreza de capacidades y 14.4 millones con pobreza alimentaria. Lo que implica que para 2006, el 42.6% de la población en el país no tenía ingresos suficientes para cubrir sus gastos de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte.[153]

En contraste con los datos anteriores, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, si bien es cierto que entre 2008 y 2010 se redujeron las carencias sociales en materia de: acceso a servicios de salud; seguridad social; calidad de vida y rezago educativo también lo es que, en el mismo periodo: se redujo el nivel de ingreso de las familias urbanas; se

[152] Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*, San José de Costa Rica, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia Danesa de Cooperación Internacional, Norwegian Ministry for Foreign Affairs, 2007, p. 7.

[153] De acuerdo con las especificaciones proporcionadas por la Fundación Este País, los tres tipos de pobreza, las personas en condición de pobreza de patrimonio incluye a las personas que se encuentran en pobreza de capacidades y en pobreza alimentaria; a su vez, las personas en pobreza de capacidades incluye a quienes están en situación de pobreza alimentaria. El total de personas pobres, en cualquiera de los tres tipos definidos, es de 44.7 millones, igual al total de personas en pobreza de patrimonio. Véase Fundación ESTE PAÍS, *Indicadores de pobreza en México. Un balance de su evolución entre 1992 y 2006*, pp.67-68, *http://estepais.com/inicio/historicos/201/12_indicadores_indicadores%20de%20pobreza.pdf.*

incrementó el número de personas que carecen de acceso a la alimentación; se incrementó del 44.5% al 46.2% el porcentaje de población en pobreza.[154]

En dicho sentido, resulta poco agradable que el factor de la pobreza sea utilizado como pretexto para acotar la participación ciudadana e incrementar el poder de la élite partidocrática, y más aún, cuando se realizan nulos esfuerzos por abatir los factores que generan cada vez más pobres.

La pobreza, sin temor a incurrir en equívoco, representa un freno de consideración para el avance democrático de una nación. Ya que, en la medida de que sólo algunos tengan acceso a mejores condiciones, serán dichos privilegiados los que contarán con la información y recursos necesarios para tomar las decisiones cupulares que no necesariamente atienden las necesidades sociales y abaten la desigualdad.

2.2.2 Desigualdad social

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, estima que los programas Progresa y Oportunidades representan experiencias innovadoras en el combate a la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, posterior al año 2000 los índices de desigualdad se incrementaron a nivel tal que México ocupa el segundo lugar en desigualdad entre los países de la OCDE.[155]

Lo anterior cobra relevancia si se pondera que la inequidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo por parte de los ciudadanos ahonda las brechas económicas, políticas, sociales y culturales, no sólo entre diversos sectores de la población, sino entre países. Debido a que aún en un mismo país, las referidas

[154] Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, *Medición de pobreza 2010, http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do.*

[155] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, "México: mejores políticas para un desarrollo incluyente", *Serie Mejores Políticas*, septiembre 2012, pp. 8-9, *http://www.oecd.org/centrodemexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf.*
Con la finalidad de reducir los índices de desigualdad, la OCDE recomienda: aumentar el gasto social; sustituir los subsidios por transferencias en efectivo para los pobres; analizar la combinación de medidas encaminadas a reducir la pobreza en el campo e impulsar el desarrollo rural; Adoptar medidas para ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal; aumentar la productividad de los servicios de salud; y mejorar la calidad de la educación. *Ibidem,* p.10.

diferencias provocan la distracción del ciudadano en su propia problemática, dejando para un segundo momento la del Estado, y entre naciones, dificulta las acciones de cooperación efectiva.

Aunque no puede omitirse que es el propio Estado el principal responsable de la referida desigualdad y resulta preocupante que, en algunos países como el caso de México, se hable de democracias en vías de consolidación, cuando se omite la desigualdad social existente entre sus ciudadanos, y se obvian acciones tendientes a cerrar las citadas brechas.

México no escapa a la realidad latinoamericana. Ya que mientras en la capital y norte del país el desarrollo económico es vertiginoso, en el sureste del mismo, la situación es radicalmente opuesta. Por lo que, México, aunado a ser considerado mosaico de culturas, representa un mosaico de desigualdades, aprovechado al máximo por las élites partidocráticas mediante la construcción de agendas temáticas para mantener en los medios de comunicación presencia permanente.

Esto es así, debido a que mientras existen sectores de la sociedad en los que el acceso a la educación resulta cotidiano e imperceptible, en otros el acceso a elementos vitales como el alimento y agua resulta fuera de lo ordinario. Sin embargo, los casos referidos en extremo son, sin lugar a dudas, el resultado de círculos viciosos en los que el desarrollo social en la retórica es la mano sensible del gobierno y, en la *praxis*, es un instrumento de concertacesión política.

En esa tesitura, para Clara Jusidman la desigualdad no solo es por el nivel de ingreso sino por factores sociales, género, étnicos, y lugar de residencia. Por lo que en el ámbito de la estructura de clases:[156]

> *La clase alta se ocupa en actividades de tipo empresarial (dueños o empleados de empresas industriales y de servicios legales, contables y financieros); las clases medias están integradas por las burocracias,*

[156] Jusidman, Clara, "Desigualdad y política social en México"*, Revista Nueva Sociedad,* Núm. 220, marzo-abril 2009, p.199, http://www.nuso.org/upload/articulos/3602_1.pdf.

personas que se dedican a la política, a la prestación de servicios profesionales, investigadores y maestros de educación media y superior, trabajadores calificados de la industria y los servicios. Finalmente, los integrantes de las clases bajas trabajan en el servicio doméstico, en actividades agropecuarias y artesanales y en los trabajos de baja calificación en la industria, la construcción, los servicios y el comercio informal.

Ante tales circunstancias, han sido evidentes los esfuerzos del Estado Mexicano para configurar una política social tendiente a contrarrestar los niveles de desigualdad imperantes en nuestro país. Desafortunadamente, con el paso de los años los programas sociales de los gobiernos se han convertido en instrumentos clientelares.[157]

La capitalización del factor de la desigualdad social en el ámbito político resulta viable, pues de ésta se desprenden una serie de promesas electoralmente rentables, que serán difundidas a lo largo de la campaña a efectos de ganar adeptos, tanto aquellos inmersos en la problemática, como a quienes se sientan identificados con la causa.

Sin embargo, el usar el factor de desigualdad social con objetivos estrictamente electorales poco abona al fortalecimiento de la Democracia y a la credibilidad de la clase política, al menos ante la perspectiva del ciudadano común, que es utilizado

[157] Para Jusidman la evolución de las políticas sociales en México ha pasado por varias generaciones: en la *primera generación*, década de 1970, se intentó construir el Estado de Bienestar; en la *segunda generación*, principios de 1970 y finales de 1980, se establecieron programas orientados al campo; en la *tercera generación*, fines de 1990, se establecen programas orientados a personas en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad, inicia con el Programa Progresa y actualmente es el Programa Oportunidades; la *cuarta generación*, se destaca por el retiro del estado como operador o prestador de bienes y servicios sociales para dar apertura a que sean las organizaciones de la sociedad civil las que se encarguen de ello o a través de la promoción de microempresas como es el caso del Seguro Popular, Programa de Estancias Infantiles y la subrogación de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social. *Ibidem*, pp. 199-205.

durante el periodo intraprocesal electoral para llenas espacios públicos en los mítines o concurrir a emitir el sufragio por invitación.[158]

Por tal motivo, la desigualdad social debe de ser un tema recurrente en la agenda de los gobernantes, no sólo para efectos de incrementar los niveles de bienestar e impactar en el desarrollo democrático de sus connacionales, sino para la elaboración de ejes en el ámbito de la planeación estratégica y la línea discursiva que se practicarán de manera cotidiana en aras del bienestar colectivo. Ello, con la finalidad de que el ciudadano común vea materializado, en las acciones gubernamentales, la esperanza de acceder a mejores condiciones de vida y de que su voto, por determinada opción política, fue útil para la consecución de sus aspiraciones.

2.2.3 Abstencionismo electoral y desencanto del electorado

El desencanto del electorado representa uno de los fenómenos más recurrentes en materia de Democracia Electoral. Puesto que el ciudadano al ejercitar su derecho político de votar, lo hace con base en una plataforma electoral publicitada por un candidato para que sea éste el que escuche sus inquietudes y materialice sus anhelos.

Sin embargo, crece el número de ciudadanos que se desencantan con los partidos políticos y los gobernantes, generando con ello la apatía del electorado en la *cosa pública.* Ello, debido a que la Democracia Electoral posee un vínculo ineluctable con enormes expectativas que la ciudadanía asocia a este régimen político, renovadas con cada elección, con cada candidato que es capaz de ganar el voto del electorado con sus promesas de un mejor mañana.[159]

[158] Con el término invitación se alude a las visitas domiciliarias o llamadas telefónicas que el día de la jornada electoral llevan a cabo diversas personas para preguntar a sus conocidos si ya emitieron el sufragio y, en caso contrario, invitarlos a desplazarse a la mesa directiva de casilla para que ejerzan su derecho al voto.

[159] Nohlen Dieter, “Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y un nueva ciudadanía para el siglo XXI, XVII, conferencia protocolo de TIKAL, San José de Costa Rica 24 de septiembre 2003.

El referido fenómeno no puede pasar desapercibido en países donde el fenómeno de la democracia busca su consolidación, máxime, cuando el nivel cultural se ve fortalecido por una masa crítica importante y se forman ciudadanos con un alto sentido de responsabilidad social. En el caso mexicano, como se expresa, *ut infra,* el fenómeno del voto nulo, voto en blanco han ido creciendo. Mientras que los índices de abstencionismo son realmente abrumadores.

Dicha circunstancia resulta ser un efecto causal de la combinación entre la práctica partidocrática y los acotados efectos de la Democracia. Ello, obedece a que el ciudadano acude a las urnas; emite el sufragio; espera resultados gubernamentales; presencia como las élites partidocráticas demeritan la actividad política; los servidores públicos exhiben unos a otros la falta de honradez con la que manejan el erario; aspectos como lavado de dinero, tráfico de influencias, peculado, enriquecimiento ilícito, soborno y cohecho están a la orden del día.

Los mencionados factores, sin lugar a dudas, generan desencanto en el electorado que bien puede traducirse en apatía[160], aspecto reflejado en abstencionismo, voto nulo, voto en blanco o, en el mejor de los casos, en manifestaciones públicas[161], para expresar su no conformidad con la situación imperante o la actuación del representante popular.

Sin embargo, tampoco puede pasar inadvertido el hecho de que, en muchos de los casos, el ciudadano considera que éste cumple con su función al momento de votar y que, a partir de ese momento, corresponde al representante popular ocuparse de los asuntos del Estado. Aspecto que denota una falta de cultura

[160] Para Norberto Bobbio, "La apatía política de ninguna manera es un síntoma de crisis en un sistema democrático sino, como habitualmente se observa, un signo de perfecta salud; es suficiente interpretar la apatía política no como un rechazo al sistema, sino como benevolente a la indiferencia".

[161] Se alude que la manifestación pública, como el mejor de los casos, ya que, desde un particular punto de vista, es que el hecho de que el ciudadano salga a la calle a manifestar su no conformidad, es una señal que aún confía en que la autoridad atenderá sus demandas. Al caso, José Narro expreso: "yo prefiero ver a un joven protestando que un joven con desesperanza". *Véase* Redacción de Crónica, "yo prefiero ver a un joven protestando que un joven en la desesperanza, dice José Narro", *Crónica,* 18 de mayo de 2012, *http://cronica.com.mx/nota.php?id_nota=661988*

política, auspiciada por la falta de condiciones que inculquen, desde el nivel básico de educación, valores cívicos e interés por la *Res publica*.

Ahora bien, las prácticas políticas llevadas a cabo por las élites partidocráticas han impactado de manera poco favorable en la percepción que el ciudadano común tiene de la actividad política y de sus actores. A tal nivel, que se cuestiona sobre la veracidad de que sus representantes populares realmente son propios, o más bien son representantes partidistas electos por los ciudadanos. Aspecto que ha coadyuvado a incrementar la apatía de la comunidad de manera proporcional al decremento de la participación ciudadana y la propia participación electoral.

En ese sentido, es cierto que el abstencionismo en América Latina es alto, y México no es la excepción del caso. También resulta paradigmática la presencia del fenómeno conocido como Voto en Blanco y Voto Nulo[162], como un fenómeno cada vez más recurrente en los procesos electorales, incluso ampliamente promovido por diversas organizaciones de la sociedad civil, como una opción que busca la reestructuración del sistema electoral y político.

Aunque, para algunos estudiosos dicho fenómeno representa un voto inútil. Desde un particular punto de vista, ambos sentidos del voto representan la manifestación inequívoca del hartazgo que viven sectores de la población por los bajos o nulos resultados de las políticas públicas, la ineficaz función de fiscalización del Estado, la distante realidad entre las promesas de campaña y las acciones de gobierno, las cotidianas prácticas partidocráticas o el bajo nivel de cultura democrática de la población que insiste en conservar su actitud crítica, quizá para enfocarla en pláticas de sobremesa.

En ese sentido, el referido fenómeno sólo en México en la elección intermedia de 2009, alcanzó cerca de los 2 millones de votos, y en federal de 2012, llegó al

[162] Se recomienda la obra de Flores B. Imer, *El problema del "voto nulo" y el "voto en blanco" a propósito del derecho a votar (vis A vis Libertad de Expresión) y del movimiento anulacionista, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/14.pdf.*
Cfr. Nacif, Benito, El problema del voto en blanco, *http://www.ife.org.mx/documentos/Consejeros_www/Benito_Nacif/Reflexiones/ElProblemaVotoEnBlanco.pdf .*

2.4%.[163] Pareciera la única opción con la que cuenta el ciudadano para hacer patente, a propósito del *argot* de los procesos de calidad, su no conformidad, no sólo con las opciones que aparecen en la boleta electoral, sino con el desempeño de los partidos políticos y los representantes populares.

Un factor que ha contribuido a ello, es la formación de políticos con un alto sentido de responsabilidad ambiental. Debido a que éstos son reciclados entre los partidos políticos para cuidar el equilibrio ecológico de la política y, evitar con ello, la generación de más políticos que pudieran venir a romper con dicho equilibrio basado en la disciplina partidista.

Es por tal circunstancia, que el voto nulo o el voto en blanco, si bien no se computa para efectos de la votación total efectiva, sí es un voto útil para efectos de manifestación del disenso popular, como alternativa[164] *cuasi* única para hacer patente que las opciones políticas presentadas en la boleta no son de su interés, o no resultan una opción viable para satisfacer sus expectativas.

No puede pasar inadvertido el hecho de que el ciudadano el día de la jornada electoral, en pleno ejercicio de su derecho político a votar, indagó sobre la ubicación de la casilla, optó por salir de su domicilio, acudió a la mesa directiva de casilla, exhibió su credencial, tomó la boleta electoral y la depositó en la urna sin haber marcado opción alguna o, en su defecto, habiendo marcado más de una, a sabiendas de que su voto automáticamente sería anulado por contravenir las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

[163] *Véase* Resultados de los cómputos distritales de la elección de Presidente de la República llevada a cabo el 1 de julio de 2012 y en el que refleja que el voto nulo incluso fue mayor que el porcentaje de votos que en dicha elección obtuvo el Partido Nueva Alianza, www.ife.org.mx

[164] Como ha quedado de manifiesto en el presente trabajo de investigación, no resulta desconocido para el autor la existencia de múltiples y muy variados mecanismos de Democracia Directa. Sin embargo, en términos de Manuel Atienza, y atendiendo al caso mexicano dichos mecanismos resultan ineficaces. Puesto que pese a la previsión normativa éstos resultan inalcanzables: primero para sortear el umbral de requisitos para su procedibilidad; segundo, el carácter no vinculatorio, en la mayoría de los casos, de sus resultados; tercero, la falta de promoción por la autoridad responsable de su operación y, cuarto, la falta de cultura democrática de la ciudadanía para hacerlos valer.

Sin embargo, el referido espécimen de voto debiera tener mayores efectos legales y políticos. Ya que, resulta evidente que conforme transcurren los procesos electorales, el ciudadano ve en dicha forma de votar, una opción real. Mientras que la autoridad electoral lo advierte como un voto no útil para efectos de la Votación Total Efectiva.

Ahora bien, aunque resulta de especial trascendencia el fenómeno descrito en líneas anteriores, no es sino una forma de manifestación del disenso popular. Sin embargo, es destacable, para efectos del presente estudio, enfocar la atención a una de las causas por las cuales se presenta el fenómeno en cuestión. Esto es, las prácticas partidocráticas, como fenómeno para el cual se requiere un alto nivel de abstracción del ciudadano común, aparenta poseer efectos *Ab aeterno*.

Las aludidas prácticas realizadas por los partidos políticos, mediante las cuales éstos, en aras de continuar detentando el poder, toman decisiones que privilegian los intereses de ciertas élites, con el correspondiente sacrificio del gobernado. Representan un elemento que inhibe la participación ciudadana en la *Res publica*. Aspecto de particular importancia e incomprensión por parte del ciudadano común, cuando se desconoce el *modus operandi* de los partidos políticos, sus dirigentes y los propios representantes populares en la arena política de la cual la Cámara de los legisladores no es ajena. Puesto que a ésta no siempre llegan personas con la suficiente preparación para desempeñar el honroso encargo que se les ha encomendado a nivel tal que, sobre la marcha, se espera que vayan aprendiendo.

2.2.4 Clase política improvisada y la Deconstrucción del discurso

Sin afán de reduccionismos proclives a lograr una economía en el uso del lenguaje, el factor de construcción del discurso se avoca, en una de sus aristas, a las llamadas promesas de campaña.[165] Aspecto que ha contribuido a la deconstrucción del discurso. Esto es, a que el discurso es usado como un medio

[165] No debe pasar desapercibido que en algunos países, como el caso de México, las promesas de campaña no son otra cosa que la Plataforma Electoral registrada por el Partido Político ante el órgano administrativo electoral el año de la elección, y que debe de ser exigido su cumplimiento tanto por los ciudadanos como por las autoridades electorales.

para el convencimiento de las masas a costa de señalar lo que, en la práctica, resulta inviable.

Los referidos postulados, realizados durante la gira proselitista del candidato, representan un elemento toral para la toma de decisiones del ciudadano al momento de emitir el sufragio. Aspecto que, sin lugar a dudas, impacta en la Democracia Electoral. Esto es así, porque en la medida de que el aspirante al puesto de elección popular, publicite propuestas que impacten, éstas generan un nivel de expectativa en el electorado que, de no llegar a materializarse, dicha propuesta puede generar un decremento en los índices de participación electoral y, en consecuencia, un incremento en los niveles de abstencionismo.

Sin embargo, la construcción del discurso no resulta una característica privativa de los representantes populares, sino de la élite partidocrática también. Debido a que le corresponde, en términos de las reglas no escritas de la política, el otorgar el espaldarazo a las acciones emprendidas por los gobernantes, y servir como inquisidor, cuando se percata de que la llamada oposición ha incurrido en alguna irregularidad bien del ámbito público, e incluso, del privado.

Más aún, cuando la referida línea discursiva está enfocada a destacar indicadores de bienestar que en la práctica no se poseen. Tal es el caso: ejercicio pleno de las libertades civiles y políticas; participación activa en asuntos de la vida pública; acceso gratuito a la educación universitaria; abatimiento de la pobreza; incentivos fiscales para la generación de empleos y órganos eficaces en la fiscalización de recursos públicos, apenas por enunciar algunos de los más comunes. Aspectos no menores, perfectamente aprovechados en el ámbito del *marketing* político[166] y generadores del desencanto democrático.

[166] El marketing político debería representa un compromiso asumido por el candidato con la ciudadanía, ya que no podemos dejar de lado el "castigo" que el electorado ha otorgado por las promesas incumplidas, y representa un enorme reto para el candidato a la hora de proyectar su imagen y ofertar su plataforma electoral.

2.2.5 Falta de cultura política

El hecho de que una sociedad adolezca de cultura política, resulta inhibitorio del desarrollo democrático del propio Estado. Debido a que a través del incremento de la referida cultura, se promueven mecanismos de educación, en términos de Thompson y Corvetto, para revalorizar la política. Por lo que el fenómeno democrático demanda ciudadanos que tengan plena conciencia de cuáles son los roles que puede esperar de cada uno-de las personas y de los partidos-,en la política, y no juzgarlos por lo que no pueden hacer, y tal vez, por lo que no deben hacer.[167]

Dicho aspecto, resulta vital para el desarrollo de la Democracia y la actuación de las élites partidocráticas, ya que en la medida de que el ciudadano conozca los límites y alcances de: funcionarios públicos, representantes populares, partidos políticos y órganos de la administración pública, contará con mayores elementos que le permitirán emitir juicios críticos e informados sobre el *modus operandi*.

Con lo anterior, si bien, se evitará que se le exija más al representante popular, también incentivará a que no se le admita menos de lo que éste debe de realizar. Aunado a ello, durante los procesos electores se impedirá que los candidatos sorprendan al electorado mediante la difusión de propuestas irrisorias o la apertura a paliativos democráticos.

Máxime, que el ciudadano, en el tema de los partidos políticos, estará en posibilidad de contrarrestar la opacidad con la que algunos de ellos llevan a cabo las negociaciones y ejercen el financiamiento público. Sin embargo, para alcanzar tal estadio, hace falta romper el círculo vicioso que rodea la política, y ocuparse, en formar ciudadanos con un alto sentido crítico.

Ahora bien, en el tema de la Democracia Participativa, el ciudadano deberá contar con mayores elementos para exigir la eficacia de las disposiciones normativas

[167] Thompson José, Corvetto Piero, "Relatoría/ Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia en las Américas. Algunas conclusiones", en *Memoria del XIII*, op cit., nota 151, p. 276.

reguladoras de los medios de Democracia Directa, así como que los partidos políticos ciñan su actuar a los documentos básicos que ellos mismos construyeron y registraron ante el Instituto Federal Electoral.

En ese sentido, la cultura democrática y la conciencia que tenga el ciudadano de ésta, representa un elemento transversal para el desarrollo democrático de cualquier pueblo y como instrumento para acotar la partidocracia.

2.2.6 Conciencia Democrática

Las recientes movilizaciones masivas, originadas a causa de la percepción ciudadana de la comisión de irregularidades en las campañas electorales y durante la jornada misma, así como las condiciones de inequidad entre los candidatos participantes, han suscitado diversas opiniones en el sentido de que se estaría en presencia de los inicios de un acontecimiento social, cuyo desarrollo estaría en posibilidades de desembocar en un escenario similar a la colectividad de protestas en el Medio Oriente y Norte de África, conocidas como la *primavera árabe*, de ahí, la afirmación de que tal vez una *primavera mexicana* esté en sus albores.

Empero, no habría que apresurarse a vaticinar el estallido de una revolución social como la que se diseminó por los países árabes y resultó en profundos cambios para buena parte de la región, desde reformas gubernamentales, pasando por caídas de añejos regímenes unipersonales hasta caóticas guerras civiles. Debido a que si bien hay similitudes superficiales en cuanto a la organización inicial de las movilizaciones a ambos lados del mundo, las coyunturas que las provocaron no podrían ser más distintas; ahora bien, esto no quiere decir que del análisis que realizaremos en párrafos posteriores no se pueda extraer valiosas lecciones que inciten a la reflexión de lo que puede ocurrir en nuestro México si ciertas prácticas de la partidocracia enquistada en las posiciones de poder no cambian para empalmarse con las exigencias de la ciudadanía informada y desencantada.

2.2.6.1 Los orígenes y los puntos de encuentro

La chispa que provocó el gran *incendio* que al día de hoy sigue generando efervescencia social en los países árabes, fue literalmente eso: la autoinmolación del tunecino Mohamed Bouazizi[168] para protestar por el maltrato sufrido por la policía de su país, fue el catalizador de las protestas que poco a poco ganaron adeptos hasta convertirse en eventos multitudinarios capaces de paralizar países enteros en jornadas que recibieron el apelativo de *días de la ira*,[169]siendo la más icónica de estas movilizaciones de masas la de la Plaza Tahrir[170], ubicada en El Cairo, capital del estado egipcio.

De tal forma, lo que comenzó como una extrema expresión aislada de frustración ante la injusticia que el sistema prodigó a uno de sus sujetos, se extendió de una manera inédita, y un desconocido como muchos otros paso a convertirse en el estandarte que enarbolaron grandes colectivos de personas que identificadas con la opresión de la que fue objeto Bouazizi, se organizaron para desafiar las convenciones institucionales que tras décadas de imposición, se consideraban poco menos que inamovibles.

Por otra parte, la génesis del movimiento mexicano fue igualmente un acontecimiento que de inicio hubiera podido catalogarse como de resonancia limitada entre el público, pero la tensión existente en el ambiente producto de campañas políticas antagónicas y descalificativas tan sólo le faltaba el episodio de la Universidad Iberoamericana, donde un nutrido grupo de estudiantes, a base de cuestionamientos y muestras de abierto rechazo, desmitificó el aura de invulnerabilidad del entonces candidato puntero, Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional.

---

[168] *Cfr*. Fahim, Kareem "Slap to a Man's Pride Set Off Tumult in Tunisia", *The New York Times,* Jan 21 2011, *http://www.nytimes.com/2011/01/22/world/africa/22sidi.html?pagewanted=1&_r=1&src=twrhp.*

[169] *Cfr.* Almasmari, Hakim "Yemeni government supporters attack protesters, injuring hundreds", *The Washington Post,* March 16 2011, *http://www.washingtonpost.com/world/yemeni-government-supporters-attack-protesters-injuring-hundreds/2011/03/16/AB56R9g_story.html.*

[170] *Cfr.* Leyne, Jon, "Egypt protests: Anti-Mubarak demonstrators arrested", *BBC News*, Jan 26 2011, *http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12289475*.

Aspecto que muchos de sus críticos atribuyen al blindaje mediático que el duopolio televisivo pactó para garantizar su victoria en los comicios presidenciales de 2012, así como a una estrategia de bombardeo informativo que no sería plausible sin un derroche de recursos económicos al mejor estilo de las prácticas partidocráticas de los tiempos del PRI como partido hegemónico del país.

Por lo tanto, si se busca identificar una finalidad básica común a los movimientos mexicano y árabe, podemos afirmar que una de sus metas es difundir la información y las ideas que sus integrantes consideran son sistemáticamente bloqueadas por el *establishment*, ya que este las considera nocivas para el control que ejerce con su acaparamiento de las fuentes informativas tradicionales consistentes en televisión, radio y prensa escrita, las cuales utiliza para fomentar lo que bien podría ser llamado un oscurantismo democrático entre los sectores de la población no educadas en el uso de nuevas tecnologías de la era digital o cuya situación económica no se los posibilita.

Asimismo, debemos mencionar que otro de los elementos torales de los movimientos es la gran acogida que han tenido en el sector juvenil, dado que este segmento suele ser el más informado y el más proclive a exigir cambios de fondo, postura exacerbada por la cercanía de las juventudes con las nuevas tecnologías de la información, así como el acceso a educación universitaria que ha formado conciencia crítica entre las huestes estudiantiles, que tanto en México como en la macrorregión árabe han advertido que sus liderazgos políticos son en muchos de los casos verdaderos anacronismos vivientes que impiden la construcción de las reformas estructurales que las naciones necesitan para brindar no sólo democracia, sino mejores estándares de vida y oportunidades de desarrollo que la educación forma como expectativa a conseguir; de tal forma, hay académicos en el mundo árabe que han llamado a este fenómeno de la juventud que impulsa en buena medida las protestas una especie de *terremoto juvenil*.[171]

[171] El original en inglés “youthquake”, *Cfr.* Al-Zidjaly, Najma. “From Oman, with Love”, *The New York Times*, March 7 2011, *http://www.nytimes.com/2011/03/08/opinion/08al-zidjaly.html*

La facilidad con la que se han transmitido las noticias y estas a su vez han provocado nuevos focos de protesta demuestra que, como se verá líneas abajo cuando se aborde el rol que las redes sociales han jugado durante los movimientos, la vertiente digital de las protestas es una potente herramienta para diseminar los pensamientos de los inconformes y conseguir nuevos adeptos para la causa.

Vale la pena destacar que si bien en el medio oriente se presenció una ola que partiendo de Túnez se extendió a sus vecinos del norte de África, destacando los casos de Egipto y Libia; y posteriormente a la península arábiga, donde los escenarios más notorios fueron Yemen y Bahrein, y todavía aun más allá; la versión mexicana de esta propagación no es desdeñable, puesto que utilizando como foco de difusión los centros universitarios de todo el país, el movimiento regularmente identificado con YoSoy132 y otros colectivos estudiantiles ha encontrado eco en los más diversos ámbitos de la geografía nacional así como fuera del original núcleo estudiantil donde surgieron primordialmente.

2.2.6.2 El roll de las redes sociales

Si pudiera definirse el papel exacto que jugaron las grandes invenciones de la comunicación masiva que son las redes sociales como Facebook, Twitter y similares en los levantamientos del mundo árabe, se debe recordar que, tradicionalmente, el aparato gubernamental imperante en estas latitudes se caracteriza por desplegar una amplia gama de controles sobre los medios de comunicación convencionales que hasta hace poco volvían a la organización y movilización de la ciudadanía una propuesta difícil y arriesgada para cualquier aspirante a activista.

Por todo lo anteriormente mencionado, el advenimiento de las redes sociales vino a cambiar las reglas del juego, las carreteras informativas del ciberespacio avanzan a una velocidad que rebasa el ritmo al cual el aparato gubernamental puede adaptarse para tratar de acotar la libertad de sus usuarios, de ahí el principal motivo por el que se convirtió en novedosa herramienta de una población

que inesperadamente descubrió que los acostumbradamente eficientes candados de sus respectivos estados policiales no estaban en posición de impedir que la semilla del malestar social creciera en el terreno fértil de la colectividad virtual.

Uno de los puntos de coincidencia entre los movimientos sociales árabe y mexicano es el perfil de usuario que los activistas comparten: son miembros de la nueva generación de jóvenes en permanente contacto con la tecnología, motivo por el cual no son las ovejas dóciles que alguna vez fueron quienes les antecedieron; su acceso a las tecnologías de la información les permite contactarse con el mundo exterior y poner en entredicho la versión oficial que el régimen hegemónico le administra a sus gobernados como sedante. Los indicadores demuestran que una vez que se empezó a correr la voz de la viabilidad de las redes sociales, preponderantemente *Facebook*, para orquestar las acciones de protesta, el número de usuarios, en la mayor parte de los países árabes que protagonizaron la revolución, creció en forma constante, a niveles nunca antes vistos para una región tradicionalmente apartada de su uso.[172]

Para efectos prácticos, los jóvenes cibernautas cumplieron con la función de catalizadores para transmitir las verdades que por mucho tiempo estuvieron vedadas a sus mayores, obviamente con efectos mucho más terminantes en los gobiernos totalitarios del Medio Oriente que en el propio territorio nacional, pero a medida que el malestar social crezca en nuestro país en respuesta a una indiferencia continuada de las cúpulas políticas, no sería prudente descartar acciones orquestadas bajo la égida de las redes sociales que virarán hacia un espectro de mayor radicalidad.

Así pues, aunque los analistas no lleguen a un acuerdo sobre si las redes sociales fueron el detonante primordial de la rebelión social o si meramente se convirtieron en el cauce adecuado para que fluyeran las voces y la indignación por tanto tiempo reprimidas, quedó patente a los ojos del mundo su importancia estratégica

[172] *Cfr.* Salem Fadi and Mourtada, Racha, *Civil Movements: The impact of Facebook and Twitter*, Dubai School of Government, *http://www.thenational.ae/news/uae-news/facebook-and-twitter-key-to-arab-spring-uprisings-report.* and *http://www.dsg.ae/en/ASMR2/Images/report.pdf.*

como herramienta que demuestra el potencial de la inteligencia colectiva y la dinámica de masas como agente de cambio en panorama geopolítico de la actualidad. Las estadísticas[173] no hacen más que respaldar este nuevo propósito de un medio que originalmente surgió como simple espacio de convivencia y en el que ahora las ideas encuentran sus puntos de coincidencia que a su vez se transforman en el caldo de cultivo perfecto para una revolución de conciencias, otorgando esperanzas a los activistas mexicanos de las redes sociales sean la alternativa de combate a una mediocracia que en contubernio con la partidocracia se afanan en desmoralizar y mal informar a la población en general, generando indiferencia que permita el sostenimiento del *status quo.*

2.2.6.3 Diferencia coyuntural

Al día de hoy, las secuelas de la primavera árabe siguen su marcha inexorable por la región de la que toma su nombre, en un símil de la clásica analogía de la bola de nieve que una vez rodando por la pendiente, no se detiene y va cobrando cada vez más fuerza, poniendo en jaque a países en los que inicialmente se pensó que la pugna por el cambio sería una ocurrencia pasajera. Basta citar el ejemplo de Siria, que resistió el embate inicial de manifestaciones pero que hoy en día ha tomado el relevo de Libia como el punto candente de la revolución en el área.

En ese tenor, es difícil para el ciudadano mexicano promedio imaginar una guerra civil en forma que ponga en jaque a las instituciones y paralice al Estado mexicano, para encontrar paralelos de un escenario como el que se describe habría que remontarse un siglo hasta el agitado periodo correspondiente a la Revolución Mexicana. Entonces, ¿qué es lo que lleva a sociedades enteras a declararse en rebeldía generalizada y a manifestantes a ir tan lejos por sus ideales como para poner en riesgo la vida misma? Creemos que si bien la exigencia mexicana es en esencia una cruzada para consolidar una democracia con muchas áreas de oportunidad, para los participantes de la primavera árabe es la primera

[173] 9 de cada 10 egipcios y tunecinos respondieron al ser encuestados que usaron las redes sociales para organizar protestas y crear conciencia sobre el movimiento y su ideología. *Cfr. Idem*.

oportunidad de sus vidas para ejercer ya no digamos la democracia, sino sus derechos fundamentales básicos.

De revisarse la historia moderna de las naciones árabes, casi invariablemente se identificaría como el estándar de aquellos lares una colección de regímenes autoritarios, en modalidades monárquica, presidencial y aun otras que desafían clasificaciones tradicionales, pero que comparten una longevidad inusitada producto del acotamiento de libertades que en otras partes del mundo se dan como un hecho desde hace varias generaciones; así como el empoderamiento, cuando no enquistamiento de una elite, clan, tribu o junta de notables que acaparan los privilegios y las riquezas de su país para ellos mismos.

Así por ejemplo, se observa la exhibición, en una especie de galería, de la fama del autoritarismo a Zine el Abidine Ben Ali, mandamás de Túnez por más de dos décadas, a Hosni Mubarak en Egipto y Alí Abdallah Saleh en Yemen que no abandonaron el poder sino tras más de 30 años de mandato o el vencedor indiscutible en cuanto a permanencia en el poder se refiere, en la persona del coronel Muammar Gaddafi quien curiosamente no ostentaba un cargo oficial en el gobierno pero que en la práctica fue el conductor de los destinos de Libia por más de 40 años. ¿Suena familiar? Viene a la mente la tristemente célebre etapa del Porfiriato, con un dictador que también se prolongó en el poder por décadas y, como es por todos conocido, el rumbó que tomó dicha situación: la sangrienta Revolución Mexicana que sumió al país en una terrible etapa de inestabilidad y estancamiento por más de 6 años.

Por tanto, no es de sorprender que tras años de vivir bajo regímenes que so pretexto de proteger la estabilidad política mantenían un constante estado de sitio o emergencia como justificación de la ausencia de derechos tales como de libre expresión, tránsito, asociación o prensa, por mencionar algunos, a la primera oportunidad real de poder operar un cambio permanente se halla encontrado una respuesta tan nutrida como decidida de los nacionales de aquellas latitudes, no obstante, y lo cual es una diferencia fundamental con los eventos de protesta en

territorio mexicano, se encontraron en muchas ocasiones con una política de represión gubernamental que no dudó en utilizar la brutalidad policial y la fuerza letal contra sus gobernados.[174]

Era comprensible que gobiernos acostumbrados a lidiar con ciudadanos que en el pasado rara vez emitieron reclamo alguno ante el poder sin cortapisas que las cabezas de los regímenes en cuestión habían asumido como el estado natural de las cosas se valieran de la violencia del aparato policial y en los casos más extremos el militar para asegurar su permanencia en el poder y el usufructo de las prebendas que este conlleva, concibiendo a la democracia como el peor enemigo que pudiera invadir sus países, ya que daría fin a la protección de sus intereses. Las reacciones que sobrevinieron por parte de los protestantes se intensificaron a niveles nunca antes vistos, acumulando niveles de presión insostenibles que atrajeron la atención de la comunidad internacional y la entrada en juego de su influencia sobre los líderes en tela de juicio.

2.2.6.4 Casos emblemáticos

A forma de recuento, podemos hacer mención de los casos más emblemáticos en los que se pudiera considerar que el movimiento de la primavera árabe tuvo consecuencias significativas:

Túnez: La primera de las naciones de la región en ser escenario de protestas multitudinarias, que posteriormente servirían como el modelo a seguir en los países vecinos. La autoinmolación de Mohamed Bouazizi provocó la indignación de los tunecinos dado que demostraba los diversos males que aquejan al país, como el desempleo, la represión y la corrupción gubernamental. Las protestas no tardaron en volverse una resistencia civil generalizada que culminó con la dimisión del presidente Ben Alí. A la fecha, Túnez permanece dentro de un marco institucional aunque carece de un gobierno sólido, dado que se han registrado

[174] *Cfr.* Al Masry, Al Youm, "University students in Egypt protest against police brutality", *Egypt Independent,* Dec 20 2011, *http://www.egyptindependent.com/news/university-students-egypt-protest-against-police-brutality.*

cambios constantes de autoridades que no saben cómo lidiar con una población en constante efervescencia en vista del lento cumplimiento a sus exigencias.[175]

Egipto: Los acontecimientos en el cercano Túnez depositaron las inquietudes del cambio en la sociedad egipcia, que tras 30 años de gobierno del líder militar Hosni Mubarak comenzó a expresar su descontento con protestas masivas con una convocatoria de millones en la icónica plaza Tahrir. Tras semanas de movilizaciones, las cuales incluyeron episodios de violencia entre manifestantes y la policía o incluso simpatizantes organizados por el régimen, la presión se vuelve insostenible para Mubarak y deja el poder, aunque la cúpula militar egipcia se erige como autoridad provisional y lentamente va implementando cambios, que no terminan de satisfacer las demandas populares sino hasta que la primera elección democrática en la historia de Egipto tiene lugar, resultando electo el civil Mohamed Morsi, aunque persisten las sospechas de que estará acotado en la práctica por la influyente clase militar del país. [176]

Libia: Tras atestiguar los triunfos del poder popular en sus dos principales vecinos, los libios se dispusieron a hacer otro tanto en su país, confiando en replicar las experiencias tunecina y egipcia. Desafortunadamente, tras 40 años de un control absoluto de Muamar Gaddafi y su clan sobre todos los aspectos del estado libio, este no dio espacio para concesiones, procediendo a utilizar sin miramientos las fuerzas militares contra sus opositores, pues no estaba dispuesto a abandonar su privilegiada posición como figura de culto personal sobre la que Libia moderna estaba construida según su particular visión. La disidencia comenzó a organizarse en Benghazi, la segunda ciudad de Libia y pronto la situación degeneró en una sangrienta guerra civil que cobró miles de vidas y dejó un país en la ruina institucional, no fue sino hasta la intervención de fuerzas militares de la OTAN que el bien pertrechado ejercito de Gaddafi comenzó a retroceder y aun así pasaron

[175] *Cfr*. Ryan, Jasmine, "How Tunisia's revolution began", *Al-Jazeera Network,* Jan 26 2011, *http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/01/201112612181598548 3.html/.*

[176] *Cfr.* Kirkpatrick, David, "Named Egypt's Winner, Islamist Makes History", *The New York Times*, June 24 2012, *http://www.nytimes.com/2012/06/25/world/middleeast/mohamed-morsi-of-muslim-brotherhood-declared-as-egypts-president.html?pagewanted=all.*

muchos meses antes de que se le atrapase y se procediera a su ejecución sumaria.[177] Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la autoridad provisional constituida en el Consejo Nacional de Transición, Libia continua en un estado fragmentado y asolada por las milicias que se han resistido a dejar las armas aun después de la caída de Gaddafi.

Yemen: Mientras en otras naciones del mundo árabe cambios inéditos tomaban lugar, el presidente Saleh, que como muchos de sus pares de la región llevaba largo tiempo afianzado en el cargo, trató de anticiparse a la inminente erupción de reclamos populares que buscaban conseguir los resultados de renovación gubernamental, apertura democrática y concesión de libertades con promesas sobre reformas y en particular el compromiso de su no reeleción para un siguiente periodo.[178]

Sin embargo, no sirvió para aplacar las protestas que no hicieron sino ganar en intensidad una vez que se creó la convicción de que Saleh no estaba siendo sincero con sus ofrecimientos. En virtud de que Yemen es uno de los pocos estados árabes que no cuentan con grandes reservas petroleras, su situación es mucho más precaria y la pobreza más prevaleciente, esto no hizo sino acelerar el clamor por la dimisión de Saleh, quien permaneció tanto tiempo como le fue posible aferrado a la presidencia, aun cuando choques entre el Ejército y unidades disidentes del mismo se materializaron. No fue sino hasta un atentado donde el presidente Saleh resultó herido que se comenzó a operar el traspaso de poder, que finalmente culminó con la elección del vicepresidente Abd Al Rab Mansur como su sucesor, a cambio de que el ahora expresidente Saleh no fuera sometido a juicio. [179]

[177] *Cfr.* Malone, Barry, "Gaddafi killed in hometown, Libya eyes future", *Reuters,* Oct 20 2011, *http://www.reuters.com/article/2011/10/20/us-libya-idUSTRE79F1FK20111020.*
[178] *Cfr.* Sudam, Mohamed, "Yemeni president signals he won't stay beyond 2013", *Reuters,* Feb 2 2011, *http://www.reuters.com/article/2011/02/02/us-yemen-president-idUSTRE7111WC20110202.*
[179] *Cfr.* Finn, Tom, "Yemen president quits after deal in Saudi Arabia", *The Guardian,* November 23 2011, *http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/23/yemen-president-quits.*

Siria: El caso sirio es la secuela más reciente de los movimientos populares pertenecientes al gran colectivo de la primavera árabe, sin duda el más tardío en aflorar con la fuerza que en su momento revistieron sus pares en otras naciones en gran parte debido a la determinada labor del gobierno para acallar cualquier muestra de disidencia, mediando que ya se conocía la suerte que habían corrido los regímenes más añejos. Si bien es cierto que Bashar al Assad, el actual presidente sirio, lleva relativamente poco tiempo en el cargo comparado con sus similares en los demás países que fueron escenario de las revueltas, su gobierno es en realidad una continuación del de su padre, configurando para efectos prácticos una dinastía que ha entronizado a la minoría étnica alawita en el poder. Lamentablemente, Assad ha elegido no abandonar el cargo y ha lanzado una fuerte ofensiva contra cualquier foco de resistencia, provocando cruentas matanzas que recuerdan los sucesos en Libia y gestando así una encarnizada contraofensiva por parte del opositor Ejercito Libre de Siria, que a la fecha en la que se escribe continua cobrando numerosas vidas.[180]

Aparte de los 5 casos anteriormente expuestos, se presentaron instancias de manifestaciones asociadas con la primavera árabe en todo el norte de África así como en la península arábiga, incluso en países que no padecen de las problemáticas que con frecuencia fueron reclamadas en las protestas de los casos más notorios o que tienen un buen nivel de vida y un gobierno benévolo; asimismo, esta ola democratizadora de los países árabes ha servido de inspiración a diversos movimientos que trascienden la idiosincrasia cultural original, como pueden ser protestas organizadas en Asia o en América, como el propio movimiento YoSoy123 en México; tal es la trascendencia que reviste el fenómeno.

Ahora bien, una vez establecidas las condiciones de donde partió la primavera árabe y los distintos desenlaces que tuvo en cada país donde fructificaron las pugnas por el cambio que inspiró, resulta dable determinar que si bien han tenido

[180] *Cfr.* Williams, Holly, "Syrian civil war gets worse by the day", *CBS News*, August 8 2012, *http://www.cbsnews.com/8301-18563_162-57489640/syrian-civil-war-gets-worse-by-the-day/.*

repercusión en ciertos aspectos de las movilizaciones mexicanas surgidas de la clase estudiantil, como la revelación de la red social como herramienta organizativa y de difusión de ideas con alto grado de efectividad; difiere esencialmente en su punto de partida, aquí se busca consolidar la democracia y en la región árabe es su primera oportunidad para experimentarla.

En México, aun cuando el gobierno adolece en muchos aspectos, todavía se vive en un Estado de Derecho que no amerita una transición por la vía armada, mientras que los regímenes del Medio Oriente estaban tan anclados en su monopolio del poder bajo la represión de sus gobernados que los dejaron a los mismos otra opción más que el camino de la violencia.

2.2.6.5 Lecciones aplicables al caso mexicano

Para un integrante de la elite política mexicana, inmerso en su burbuja construida alrededor de décadas de prácticas partidocráticas, los acontecimientos vinculados con la primavera árabe con toda razón pueden parecerle ajenos y con ínfimas posibilidades de replicarse en territorio mexicano, pero esta miopía auto inducida tiende a ser peligrosa, máxime en una época en que la globalización trasciende los vericuetos de lo económico: los fenómenos políticos y sociales hoy en día también son productos de exportación.

Como ya se explicó en el apartado concerniente a la diferencia coyuntural existente, el nivel de presión social que se vive en México no es el mismo de los Estados asociados con la primavera árabe por tratarse de un contexto ciudadano disimilar, lo cual no quiere decir que nunca se pueda llegar al punto de inflexión del estallido social, sino que en todo caso, tomaría un lapso de tiempo comparativamente más prolongado el que se alcanzara tal estadio.

Ahora bien, a medida que continúen la política de sordera/ceguera de los poderes fácticos y las elites políticas en torno a la fenomenología que se irá tornando un elemento cada vez más recurrente del paisaje nacional, con la consiguiente exposición constante de la ciudadanía a los postulados de los colectivo en

movimiento, lo que traería por consecuencia una sociedad cada vez más reacia a aceptar imposiciones y arreglos cupulares que no tomaran en cuenta la voluntad popular que actualmente precisa de nuevos mecanismos de expresión política, dado que los existentes son insuficientes.

De ahí que la clase política mexicana no puede permanecer indiferente a la ola de cambio de Medio Oriente, ya que si quienes integran los movimientos de protesta en México han tomado varios aspectos del proceder árabe como lo es el uso de las redes sociales con fines organizativos y de la red como difusor de contenidos audiovisuales que los consorcios mediáticos no están dispuestos a transmitir por ser contrarios a sus intereses, a medida que su frustración crezca ante la inacción de la partidocracia o si esta se reinventa en un estado represor autoritario, se verán orillados probablemente a seguir los pasos de sus correligionarios del mundo árabe, con sus respectivas precisiones al entorno particular mexicano.

Por eso, no es desdeñable el destacar que han sido varios los gobiernos de Medio Oriente que anticipándose a que las protestas llegarán a un punto en el que sus respectivos países empezaran a amenazar la estabilidad interna y en un esfuerzo sincero por alcanzar acuerdos que permitan satisfacer las demandas del colectivo social. De tal modo, más de uno en México debiera prestar atención al proceder de gobiernos como el de Omán, en donde el sultán Qaboos Bin Said se aprestó a atacar el fondo del problema no represión sino con reformas al sector laboral que permitieron la creación de nuevas fuentes de empleo así como acciones para ampliar las oportunidades educativas.[181]

Incluso, Marruecos, que fue testigo de la mayor apertura del Rey Mohamed VI hacia la concesión de mayores libertades de expresión en conjunción con un compromiso de combate a la corrupción gubernamental heredada del reinado de su padre, además, se materializó una importante apertura en el tema electoral al reservar candidaturas a las mujeres y abrir el puesto de primer ministro a la

[181] *Cfr.* Abdullah, Talal, "Oman: Sultan Qaboos Restructures Cabinet Ministers", *Global Arab Network,* March 7 2011, *http://www.english.globalarabnetwork.com/2011030710133/Oman-Politics/oman-sultan-qaboos-restructures-council-of-ministers.html.*

voluntad de la población en vez de la del monarca[182]; igualmente en Jordania la monarquía reinante ha optado por transitar el camino de las reformas, inclusive despidiendo a los ministros de los cuales se percibe no trabajan con la celeridad requerida que las circunstancias ameritan.[183]

De los casos anteriormente expuestos, se extrae la lección de que no necesariamente un alzamiento social de las dimensiones de la primavera árabe trae consigo una desestabilización garantizada, siempre cuando los gobiernos no se valgan de medidas represivas y si en cambian tiendan puente de dialogo y privilegien los foros de expresión para llegar a consensos que permitan tomar medidas conjuntas que realmente sean un esfuerzo de fondo para combatir las problemáticas que motivaron el estallido social. Por tanto, en el caso mexicano, se percibe que la sociedad reclama mayores espacios de expresión política que en la actualidad acaparan por completo los partidos políticos para la representación de sus intereses en detrimento de los votantes.

Bajo esa tónica, lo más saludable sería acceder a las demandas legítimas de los inconformes, que no están pidiendo nuevos privilegios si no el respeto a los derechos que ya contempla la Constitución, pero que la partidocracia imperante se esfuerza por volver letra muerta dado que así le conviene. Tal vez se diste mucho de alcanzar el punto de resquebrajamiento crítico que en las naciones árabes ya estaba a la vuelta de la esquina tras décadas de opresión, pero sería terrible que por la indolencia de aquellos que se consideran dueños del país, se generara una pugna por el cambio a través de la violencia, que si bien pudiera ser bajo el estandarte de excelentes ideales, significaría un retroceso para las conquistas democráticas del pueblo mexicano y el fracaso de sus instituciones.

---

[182] *Cfr.* El Amrani, Issandr, "Morocco's second spring", *The Guardian,* April 17 2011, *http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/apr/17/morocco-second-spring-king-revolution.*

[183] *Cfr.* Kadri, Ranya and Bronner, Ethan. "King of Jordan dismisses his cabinet", *The New York Times,* February 1 2011, *http://www.nytimes.com/2011/02/02/world/middleeast/02jordan.html.*

2.2.7 El papel de los partidos políticos como intermediarios

En el caso mexicano, como ha sido establecido a lo largo del presente trabajo de investigación, los partidos políticos han jugado un papel trascendental para la vida del país no solo como medios de acceso al poder sino como detentadores del poder político.

Sin embargo, dicha característica ha sido obstáculo para el desarrollo democrático y la participación activa del ciudadano. Aspecto que se ha reflejado en los procesos electorales de la última década. Al menos en términos de elección presidencial basta con recordar lo acontecido en el año 2006 en el que los partidos contendientes por la presidencia de la República protagonizaron uno de los escenarios más lamentables de la democracia mexicana en ciernes.

Uno de los aspectos que también resultan vergonzantes es el compromiso político que asumieron ante el Instituto Federal Electoral, la clase política entre la que se encontraban gobernadores, principalmente, para mantenerse al margen de las campañas electorales y respetar la ley. Sin embargo, esa mediática y electorera intención fue pasada por alto cuando se tuvo la intervención desmesurada del entonces presidente de la República para apoyar al candidato del partido al cual estaba afiliado.

El referido aspecto fue uno de los tantos acontecimientos irregulares acontecidos durante tan peculiar elección presidencial y, como era de esperarse, el escaso margen de los resultados entre el primero y el segundo lugar dio como resultado un conflicto post electoral, del que, a seis años de distancia, aún no se concluye con el recuento de los daños.

El conflicto electoral de 2006, las acciones desplegadas por diversos actores de la vida política, empresarial y social del país permitieron redimensionar el peso que tiene en México *la forma* de hacer campaña. Los diversos ataques recíprocos entre los principales contendientes por la silla presidencial, la opacidad del árbitro administrativo electoral, la especulación social y el interés desmedido de los

candidatos por el poder, proyectaron una forma *sui generis* de penetrar en el electorado.[184]

Por tal motivo, una vez sorteado el proceso electoral el legislador se propuso, al menos así pareció en un primer momento, establecer reglas más claras y estrictas sobre la participación de la ciudadanía y los actores políticos en las campañas electorales.

Producto de lo anterior, fue la reforma electoral de 2007-2008 que, sin lugar a dudas, presentó algunas cuestiones interesantes:[185]

a) Una forma de comunicación entre los partidos políticos, la autoridad electoral y la ciudadanía;[186]

b) Distribución del tiempo de acceso de los partidos políticos a la Radio y televisión implicando varias restricciones;[187]

c) Constitución del Comité de Radio y Televisión del IFE;[188]

d) Definición de la figura de precandidato;[189]

e) Definición de proceso interno de partido político;[190]

f) Definición y regulación de las precampañas electorales;[191]

g) Regulación de la propaganda electoral en las precampañas;[192]

---

[184] *Cfr*. Mercado Maldonado, Asael y Gallegos Magdaleno, Nicolás, "La crisis de la democracia en México", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas,* 17, 2008.1, *http://www.ucm.es/info/nomadas/17/asaelmercado.pdf.*

[185] *Cfr*. Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, México, Centro para el Desarrollo Democrático, Instituto Federal Electoral, Noviembre 2008, *http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/AC_RefElect0708.pdf*.

[186] Valdés Zurita Leonardo, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*. México, Instituto Federal Electoral, 2008.

[187] Artículo 41 Base Tercera del Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[188] Artículo 59.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[189] *Ibidem*, Artículo 212.4.

[190] *Ibidem*, Artículo 211.1.

[191] *Ibidem*, Artículo 212.1.

h) Definición y regulación de la propaganda de precampaña;[193]

i) Regulación de los conceptos comprendidos en los topes de gastos de precampaña;[194]

j) Funciones de la Unidad de Fiscalización en el ámbito de los ingresos y egresos de los precandidatos;[195]

k) Reducción de los tiempos de las campañas electorales;[196]

l) Regulación de la propaganda emitida por las instituciones públicas;[197]

m) Facultad del Consejo General del IFE en materia de propaganda;[198]

n) Reconocimiento del Derecho de Réplica para los partidos políticos, precandidatos y candidatos;[199]

o) Restricción sobre los lugares para la colocación de propaganda;[200]

Las disposiciones establecidas en líneas superiores representan, en algunos casos, un cierto avance para una mejor regulación de la actividad que, en materia de propaganda electoral, despliegan los partidos políticos y candidatos también lo es que ha logrado limitar el margen de la libertad de expresión de la ciudadanía. Puesto que ahora, pareciera ser que la participación de la ciudadanía en la escena política es un monopolio de los partidos políticos con la regulación, en la medida de las posibilidades, del legislador federal y la complacencia del órgano administrativo.

---

[192] *Ibidem,* Artículo 211.3.
[193] *Ibidem,* Artículo 212.3.
[194] Artículo 41 Base II inciso c) en su segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[195] Artículo 216 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
[196] Artículo 41 Base IV en su segundo párrafo de la Constitución, op cit., nota 194 relacionado con el numeral 237. 1 y 237.2 del Código , op cit., nota 195.
[197] Artículo 134 en su párrafo séptimo de la Constitución, op cit., nota 194 relacionado con el numeral 228.5 del Código, op cit., nota 195.
[198] Artículo 233.1 del Código, op cit., nota 195.
[199] *Idem.*
[200] Artículo 236.1 incisos a) y c) del Código, op cit., nota 195.

Sin embargo, la referida reforma electoral es un producto inacabado puesto que no ha logrado su eficacia. Quizá se deba a que el legislador consideró que con la sola previsión normativa se evitaría repetir el fatídico escenario del 2006. No obstante ello, ha sido evidente que, en la práctica, la referida disposición es ineficaz y se dejó de lado definir la forma de acotar el poder de los partidos políticos fuera del proceso electoral.

La reforma en comento aparentaba ser un instrumento viable para regresar a los partidos a sus orígenes, esto es ser vínculos de comunicación y acción entre el gobernante y el gobernado o, dicho en otros términos, ser intermediarios entre el ciudadano común y la clase gobernante.

El referido aspecto no resulta una cuestión menor. Puesto que ello representaría acotar el poder excesivo de los partidos políticos, usado en beneficio de la élite partidocrática, para trasladarlo al servicio de la ciudadanía. Aunque ello no represente, de ninguna manera, una posibilidad materializable a corto plazo.

Ahora bien, el papel de los partidos como intermediarios no represente, de ninguna manera, el detrimento del sistema representativo. Puesto que, por el contrario, al ser el instituto político un intermediario con la cúpula de poder ello le permitirá construir espacios de interlocución con el gobernado para que la voz de éste sea escuchada en las altas esferas de la política.

Es por ello que a partir de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 y la propia reforma política de 2012 que los partidos tienen ante sí la invaluable oportunidad para reencauzar los anhelos y aspiraciones de la ciudadanía mediante la participación responsable de los partidos políticos y la eficacia en el servicio público de los gobernantes.

2.3 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICA 2012

Los procesos de reforma política en nuestro país merecen comentario al margen. Ya que si bien no son productos acabados, sí resultan poco cotidianos en nuestro sistema político. A pesar que la referida reforma es considerada como elemento

toral o estructural para la vida del Estado, los legisladores y los propios partidos políticos se han mostrado indiferentes en su concreción, máxime, cuando se trata de aprobar disposiciones normativas que implican una reducción en su amplio margen de maniobra.

Es por lo anterior, que la reforma política representa la gran oportunidad del Estado para modificar una serie de estructuras con la finalidad de incrementar la participación del ciudadano, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la eficiencia de la función pública y la dignificación de la actividad política. Por lo que la reforma que se analiza en el presente apartado, resulta importante para acotar el poder de los partidos políticos, al dotar a los ciudadanos de instrumentos legales que, al menos en el papel, le permitirán tener una participación más activa en los asuntos públicos.

A manera de antecedente, se debe precisar que en el mes de diciembre de 2009, el presidente de la República presentó su iniciativa de reforma política[201] en la que se destacó 10 propuestas: Elección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegacionales; elección consecutiva de legisladores locales y federales; reducción del número de integrantes en el Congreso de la Unión; aumento del 2% al 4%, para que un partido político conserve su registro; incorporación de la iniciativa ciudadana; candidaturas independientes; adopción del sistema de elección presidencial por mayoría absoluta con segunda vuelta electoral; Otorgar facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; Iniciativa preferente del presidente al Congreso de la Unión y la Facultad del Presidente para observar total o parcialmente los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

[201] Se recomienda la lectura del trabajo realizado por Adrián Miranda y Antonio Corona, investigadores de la Universidad de Guadalajara, sobre la propuesta de reforma política del presidente Calderón. Véase Miranda Camarena, Adrián Joaquín et al, "iniciativa de decreto sobre la propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón", *Espiral*, vol. XVI, núm. 48, mayo-agosto, 2010, pp. 103-138, *http://redalyc.uaemex.mx/pdf/138/13815733004.pdf.*

La propuesta turnada para trámite legislativo por el presidente de la República contenía aspectos interesantes, entre los que se encontraban, las candidaturas independientes, producto quizá de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el tema de la reelección, tópico sensible en el México pos revolucionario; reducción de legisladores, en la que subyace amplias coincidencias con el clamor popular; la segunda vuelta electoral, aspecto ampliamente discutido en el conflicto post electoral de 2006 y, finalmente, la iniciativa preferente que buscaba eficientar la función legislativa y desahogar la congeladora del Congreso.

Cabe destacar que después de la propuesta del presidente, salieron a relucir algunas propuestas de legisladores en lo particular, fracciones parlamentarias, académicos[202] y grupos organizados, mediante las cuales se externaron las particularidades que, a su juicio, debía contener la tan esperada reforma política mismas que motivaron la realización de múltiples eventos académicos en los que se discutieron las bondades, omisiones, fortalezas y debilidades de la propuesta del presidente.

Sin embargo, con el paso del tiempo se hacía, cada vez más patente, la idea de que el tema de la inaplazable reforma política en México no era compartida por los hombres responsables y co-responsables, en términos constitucionales y políticos, de la conducción del país, ya que ésta se había conservado como instrumento de negociación o paliativo, a nivel discursivo, cuando se avecinara el proceso electoral federal de 2012.

Desafortunadamente, el temor se materializó cuando, después de dos largos años y a punto de concluir el ejercicio de la LXI Legislatura Federal, el 18 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con el apoyo de 17 legislaturas locales, aprobó la reforma y adición a diversas disposiciones de la

[202] Negretto, Gariel L., *Reforma Política y Democracia. Claves del Cambio Institucional en México*, México, CIDE, pp.1-243, http://www.reformapolitica.cide.edu/libro_Reforma_Politica.pdf.

Constitución General de la República en materia política.[203] Mismo que fue publicado el 9 de agosto de 2012 y entró en vigor, al día siguiente de su publicación, el 10 de agosto de 2012.

Dicha aprobación no resulta deleznable. Sin embargo, una vez más, la tan anunciada reforma política, considerada como una de las llamadas reformas estructurales, quedó reducida a la aprobación de una serie de paliativos democráticos, omitiendo la aprobación de la reelección inmediata de alcaldes y legisladores[204], sólo por mencionar, alguno de los aspectos que se dejaron de lado.

Pese a la importancia que reviste el aspecto de la reelección, es de considerar que el legislador federal tomó en cuenta la opinión de los ciudadanos para no considerar en la referida Reforma el tema de la reelección. Dicha aseveración obedece a que según datos de la Encuesta de Reforma Política, realizada del 1 al 3 de julio de 2011, por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, conocido por sus siglas como CESOP. Debido a que los resultados indican el desacuerdo de los encuestados en relación con los siguientes cargos: 67% del presidente de la república; 65% de gobernadores o jefes de gobierno; 64% presidentes municipales y jefes delegaciones; 65% senadores y 67% diputados federales.[205]

En el referido documento se estableció, en el apartado de transitorios, que para efectos de la reforma: el Congreso de la Unión debía expedir, en un plazo no mayor de un año, las leyes correspondientes y que los legislaturas locales y la

[203] Senado de la República, "Legislaturas de los Estados", *Gaceta del Senado,* LXI Legislatura Segundo Receso Comisión Permanente, núm. 19, 18 de julio de 2012, *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=61&f=2012/07/18/1*

[204] Para Dieter Nohlen, la reelección parlamentaria tiene, entre sus aspectos positivos: el logro de una élite parlamentaria experta; posibilita al elector de votar y ser votado libremente; crea las condiciones para encontrar al legislador con el que el elector encuentra confianza crítica; facilita la gobernabildiad al flexibilizar la relación del presidente con el Parlamento; incentiva la capacidad del elector de enjuiciar a los representantes. *Cfr*. Nohlen Dieter, "La reelección", en Nohlen Dieter, Zovatto Daniel *et al*, op cit., nota 6, p.292.

[205] Cámara de Diputados, CESOP, *Encuesta sobre reforma política 1 al 3 de julio de 2011*, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/011_comites_lxi/001_comite_del_cesop

Asamblea del Distrito Federal adecuaría su legislación secundaria en el mismo plazo que el otorgado al Congreso de la Unión.

Asimismo, se aprobaron los siguientes puntos trascritos en la parte que interesa:[206]

> *Art. 35 Son derechos del ciudadano:*
>
> *...*
>
> *II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determina la legislación.*
>
> *...*
>
> *...*
>
> *....*
>
> *....*
>
> *VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las Facultades que en esta materia le otorgue la ley, y*
>
> *VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.*

[206] Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección,* México, Tomo DCCVII, Núm. 7, 9 de agosto de 2012, pp.2-6, *http://www.dof.gob.mx/.*
En la reforma política del 18 de Julio de 2012 también se aprobó la llamada iniciativa preferente del presidente de la República; otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

De las porciones normativas transcritas se destacan tres aspectos: el derecho constitucional del ciudadano para presentar candidatura independiente de la postulación tradicional por medio de partido político con registro, la potestad del ciudadano para iniciar leyes y el votar en consultas populares, sin que ello implique que éstos sean únicas disposiciones adicionadas a la Carta Magna.

En el primer caso, éste que viene a romper el monopolio que tenían los partidos políticos como instrumentos únicos para accesar al poder y, el Estado mexicano, se pone a la vanguardia de otros países y, sobre todo, atiende el mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos proveniente del caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.[207] Ello, con los inconvenientes que la figura de Candidatura Independiente entraña.

Lo anterior, obedece a que la legislación electoral, específicamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la base para la distribución de financiamiento ordinario y gastos de campañas[208], así como el acceso a radio y televisión es el porcentaje de votación obtenido en la elección inmediata anterior de Diputados federales[209], logrando con ello una distribución equitativa en razón de la fuerza electoral. Por lo que, el reto de la candidatura independiente[210] estriba en la asignación o no de financiamiento público, la

---

[207] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos"*, sentencia del 6 de agosto de 2008. (Excepciones preliminares,, fondos, reparación y costas*), Costa Rica, *http://www.cjf.gob.mx/reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf.*
La versión completa de la sentencia de referencia se encuentra en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Jorge Castañeda Gutman (Caso 12.535) contra los Estados Unidos Mexicanos*, *http://www.cidh.oas.org/demandas/12.535%20Jorge%20Castaneda%20Gutman%20Mexico%2021%20marzo%202007%20ESP.pdf.*
Se recomienda el estudio de que sobre el caso hiciera Jorge Tinoco. Véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional,* México, Vol. IX, 2009, pp. 775-790, *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/9/pim/pim29.pdf.*

[208] *Cfr*. artículo 78 del Código, op cit., 195.

[209] *Ibidem*, arábigos 56, 57, 59, 60.

[210] Para José Luis de la Peza, la candidatura independiente entraña los siguientes problemas empíricos: el financiamiento asignado a la candidatura; acceso y utilización de los medios masivos de comunicación; la conducción de las fracciones parlamentarias en caso de que la candidatura

determinación de los montos, su fiscalización y el tiempo asignado para el acceso a radio y televisión, por mencionar algunos.

Pese a lo anterior, los resultados que arroja la Encuesta de Reforma Política 2011 del CESOP, indican que el 54% de los encuestados están muy de acuerdo en que los ciudadanos puedan ser candidatos sin ser postulados por partidos políticos. Sin embargo, cuando se les cuestionó si podían ganar o no dichos candidatos, y en dónde los resultados son dignos de llamar la atención, son en los siguientes casos: 35% a nivel federal; 48% en su estado; 61% en su municipio y 61% el distrito donde vota.[211] Por lo que se estima que existen más probabilidades de triunfo, en la medida que el candidato está más próximo a su entorno de población.

Respecto al segundo aspecto, se otorga la potestad al ciudadano para iniciar leyes que, si bien ya estaba previsto en ordenamientos de participación ciudadana de distintas entidades federativas mexicanas, la Carta Magna adolecía de tal previsión normativa. Sin embargo, aunque representa un avance en términos de instrumento de Democracia Directa también lo es que tiene amplias posibilidades de convertirse en un elefante blanco. No es posible seguir considerando que con dicho instrumento se cumple con la obligación del estado de generar las condiciones óptimas para una mayor participación ciudadana.

Basta recordar que en algunas entidades federativas ya está prevista en la legislación atiente. Sin embargo, esta enfrenta dos grandes umbrales: primero: los requisitos de procedibilidad, entre los cuales, se encuentra que debe existir un

---

llegue al Congreso un legislador por esa vía; la dificultad para el establecimiento de las agendas gubernamentales y políticas. *Cfr*. De la Peza, José Luis, op cit., nota 47*,* pp.618-620.

[211] Los datos consignados representa el porcentaje de ciudadanos que contestaron que sí podían ganar la elección los ciudadanos no postulados por partido político en los siguientes ámbitos: federal, estatal, municipal y distrital. Véase Cámara de Diputados, CESOP, Encuesta sobre Reforma Política 1 al 3 de julio de 2011, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/011_comites_lxi/001_comite_del_cesop.

número mínimo de ciudadanos que apoyen dicha iniciativa[212], y segundo: el pasar el primer obstáculo no asegura que sea aprobada.[213]

Según datos de Luis Carlos Ugalde, titular de reporte legislativo, el trabajo legislativo arroja datos reveladores, ya que durante el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión se presentaron 616 iniciativas en la Cámara de Diputados, 237 en el Senado, de las cuales, la primera aprobó 4. Mientras que el Senado sólo 3 iniciativas.[214] Por si no fuera suficiente, la actual legislatura de la Cámara de Diputados ha recibido y turnado a comisiones 2,392 iniciativas de las cuales han sido aprobadas 199.[215]

Sin embargo, el tema de la iniciativa ciudadana es un tema importante para la ciudadanía, según se desprende de la Encuesta de Reforma Política del CESOP. Ya que, al ser cuestionados sobre su acuerdo o desacuerdo sobre algunas de las propuestas de reforma política, el 93% de los encuestados estuvo de acuerdo en las iniciativas de ley por los ciudadanos.[216]

Ahora bien, en lo que respecta al derecho del ciudadano para votar en las consultas populares, es pertinente señalar que ello encuadra en el rubro de los derechos políticos por lo que, en caso, de que el sujeto se vea conculcado en ese derecho, éste podrá recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político –

[212] En el Decreto de la reforma política aprobada el 18 de julio de 2012 se estipula que, en términos del arábigo 71 de la Carta Magna, pueden presentar iniciativas los ciudadanos en un número equivalente a, por lo menos, el 0.13% de la lista nominal de electores. Véase Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia Política", Diario Oficial de la Federación, primera sección, México, Tomo DCCVII, Núm. 7,9 de agosto de 2012, pp. 2-6, http://www.dof.gob.mx/.
En la Reforma Política del 18 de julio de 2012, también se aprobó la llamada iniciativa preferente del presidente de la república; otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.
[213] La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. *Idem.*
[214]Integralia, *Reporte Legislativo*, México, Num. 1, febrero - abril 2011, p. 13, *http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo.pdf.*
[215] *Ibidem*, p. 6.
[216] Cámara de Diputados, CESOP, op cit., nota 211.

Electorales del Ciudadano.[217] Aspecto que se robustece ahora que, en términos de la aludida reforma, e Instituto Federal Electoral tendrá la responsabilidad, como órgano constitucional autónomo responsable de la función electoral, de organizar, desarrollar, computar y dar a conocer los resultados de la consulta popular.[218]

Mientras que la potestad para proponer la consulta popular se reserva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como a los ciudadanos que, reuniendo el 2% de la lista nominal de electores, así lo propongan[219] y los resultados de ésta, serán vinculatorios cuando se haya obtenido una participación del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores[220], Ello, en sintonía con la mayoría de las entidades federativas mexicanas que otorgan efectos vinculatorios cuando la participación de la ciudadanía en el instrumento de Democracia Directa rebasa el umbral previsto en la ley atinente.

Ahora bien, el tema de las consultas populares no es un hecho novedoso en nuestro país, según datos que datan de 1854 a 1999, se han realizado 13 consultas con alcance nacional de acuerdo con el siguiente cuadro:[221]

[217] El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, es procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar los actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa. Por lo que a mi juicio, la vulneración del Derecho Político del ciudadano a votar en las consultas populares conlleva a la procedibilidad del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Véase Jurisprudencia 40/2010, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 42 a 44.

[218] De conformidad con el numeral 35, fracción VIII, base 5 de la Carta Fundamental, la consulta popular deberá realizarse el mismo día de la jornada electoral. Mientras que, en términos, de la fracción VI del diverso 41 y fracción III del arábigo 99, ambos de la Carta Magna, la resolución del Instituto Federal Electoral, que sobre el particular recaiga, podrá ser impugnada. Véase Secretaría de Gobernación, op cit., nota 212.

[219] *Ibidem*, artículo 35, fracción VIII, base 1.

[220] *Ibidem,* artículo 35, fracción VIII, base 2.

[221] Arellano Trejo, Efrén y Tenorio Colón, Karen Nallely, “Consulta popular: la construcción de un nuevo marco jurídico”, *Reporte CESOP,* México, núm. 45, junio de 2011, pp. 15-21 p. 18, *www3.diputados.gob.mx/.../file/Reporte_45_Reforma_politica.pdf.*

TEMA/PREGUNTA	FECHA DE VOTACIÓN	VOTOS VÁLIDOS	PORCENTAJE A FAVOR	PROMOTOR
¿Estás de acuerdo con que los pueblos indígenas deben ser incluidos con toda su fuerza y riqueza en el proyecto nacional y formar?	21/03/1999	2´455,085	97.77%	EZLN*
¿Estás de acuerdo con que los derechos de los indígenas deben ser reconocidos en la Constitución mexicana conforme a los acuerdos de San Andrés y a la propuesta correspondiente a la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión?	21/03/1999	2´408,180	97.45%	EZLN*
¿Estás de acuerdo con que debemos alcanzar la paz verdadera por la vía del diálogo, desmilitarizando el país con el regreso de los soldados a sus cuarteles como lo establece la Constitución y las leyes?	21/03/1999	2´433,597	96.64%	EZLN*
¿Estás de acuerdo con que el pueblo debe organizarse y exigir al gobierno que mande obedeciendo en todos los aspectos de la vida nacional?	21/03/1999	2´425,602	96.63%	EZLN*
Uso de los fondos del FOBAPROA. Propuesta del PRD	30/08/1998	2´991,109	97.05%	PRD**
Formación de un frente amplio	27/08/1995	1´088,094	92.70%	EZLN*
Reformas democráticas del Estado	27/08/1995	1´088,094	97.50%	EZLN*
Reformas democráticas y reformas políticas	27/08/1995	1´088,094	94.50%	EZLN*
La transformación del EZLN en un partido político	27/08/1995	1´088,094	52.60%	EZLN*
Alianza entre el EZLN con otros grupos de oposición	27/08/1995	1´088,094	48.70%	EZLN*
Igualdad de derechos para las mujeres en el gobierno y la administración.	27/08/1995	1´088,094	93.10%	EZLN*
La nación mexicana adopta como forma de gobierno la monarquía moderada hereditaria, con un príncipe católico	04/12/1863	6´445,564	100%	Gobierno de Maximiliano de Habsburgo
Si el actual Presidente de la República ha de continuar en el mando supremo de ella con las mismas amplias facultades que hoy ejerce	01/12/1854	439,605	99.07%	Gobierno de Santa Anna

*EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional

**PRD: Partido de la Revolución Democrática

Fuente: Elaboración propia con base en Centre for Research on Direct Democracy, "Country Information", 2009, disponible en www.c2d.ch (fecha de consulta: junio de 2011)

Desafortunadamente, los resultados de las consultas realizadas no tuvieron carácter vinculante, ya que sólo fueron indicativas de la opinión de quienes en ellas participaron.

Aunado a ello, el CESOP, del 1 al 3 de julio de 2011, llevó a cabo la encuesta a 583 personas sobre reforma política, en la que se obtuvieron datos interesantes: el

97.30% de los encuestados consideró que era muy importante que los gobernantes tomen en cuenta la opinión de los ciudadanos; el 74% estuvo de muy de acuerdo con que se realicen consultas populares mientras que en lo relativo a la temática de la consulta popular el 92% considero que era necesario que el gobierno federal realizara una consulta para decidir qué hacer en materia de combate al crimen organizado.

Es por lo anterior, que si bien con la reforma de mérito se dio un paso a la ciudadanización de la *res* pública, también lo es que la iniciativa ciudadana y la consulta popular resultan poco factibles como elementos únicos para lograr que el ciudadano tenga una mayor participación. Máxime, que en el proceso electoral, que acaba de concluir, se tuvo una participación electoral que rebasó a la presentada en otros procesos. Sin embargo, en todo Estado que se precie de ser democrático, debe existir tanto la participación electoral como la participación ciudadana.

Lejos quedaron las palabras del poeta Javier Sicilia, quien frente a legisladores federales, en julio de 2011, señaló: [222]

> *…no podemos permitir que la democracia claudique frente al autoritarismo ni frente al caos y, en consecuencia, tampoco podemos permitir que la paz se rinda ante la guerra para conservar la partidocracia y las prevendas que traicionan a la patria. Los conminamos a que, del lado de los ciudadanos, emprendan el camino de la paz reconociendo su error y no convirtiendo en norma lo que a todas luces ha sido un grave desacierto...*

Si bien es cierto que la citada frase se contextualiza en el ámbito de la violencia que aqueja al país, el referido poeta pidió no conservar la partidocracia ni sus prevendas y marchar hombro a hombro con los ciudadanos. Debido a que ese, es el verdadero reto de figuras como la iniciativa ciudadana y la consulta popular,

[222] Redacción, “Palabras de Javier Sicilia frente al Poder Legislativo”, *El Universal*, 28 de julio de 2011, *http://www.eluniversal.mx/notas/782234.html.*

lograr una participación activa del gobernado en los aspectos de la vida pública, originalmente destinados a los actores de la llamada democracia representativa, y acaparados por la partidocracia.

2.4 CONSIDERACIONES CAPITULARES

En las últimas décadas, la región latinoamericana ha experimentado una serie de cambios político-sociales, en los que el presidencialismo clásico tomado del modelo norteamericano se ha planteado, los matices y aristas que se presentan en muchos países, permiten afirmar que el sistema se ha metamorfoseado, y no constituye simplemente una copia del modelo norteamericano, pudiendo hablarse por tanto de un presidencialismo Latinoamericano *mutatis mutandis.*[223]

Dicho presidencialismo ha intentado, en términos de Carlos Villabella, la reestructuración de atacar sus áreas de oportunidad: ejercicio del poder ejecutivo fuera de control; polarización ejecutivo - legislativo que conlleva al inmovilismo; dinámica poco consocietal entre los diferentes poderes y fuerzas políticas; ausencia de vías institucionales que puedan canalizar las crisis. Inexistencia de mecanismos autocorrectores que posibiliten recomponer las mayorías en un momento determinado; tendencia a las salidas extraconstitucionales y rupturas democráticas.[224]

Aunado a lo anterior, los partidos políticos han cobrado mayor importancia en la búsqueda de la ciudadanía por contar con las condiciones óptimas que permitan una finalidad dual: restar el poder de regímenes autoritarios y ejercer el derecho al sufragio en condiciones de igualdad. Ello, en estrecha relación con la permanente búsqueda por avanzar en el sinuoso camino de la democracia latinoamericana.

El caso mexicano resulta distinto, puesto que si bien es cierto que la situación que guardan los partidos políticos les ha permitido una participación activa y permanente en la toma de las decisiones políticos, la construcción de

[223] Villabella Armengol Carlos, *Op cit*., nota 59, p. 14.
[224] *Ibidem*, p. 48.

instituciones, y contrapesos del ejercicio del poder de los gobernantes, también es cierto que la democracia enfrenta una serie de problemas que, de no llegar a sortearse, inhibirán el desarrollo democrático del pueblo y, en consecuencia, volverán inalcanzable el postulado del arábigo 3 de la Carta Magna que considera la Democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo.

Los referidos problemas: pobreza, desigualdad social, incremento en los niveles de abstencionismo, falta de cultura y conciencia democrática resultan elementos infranqueables si se pretende que el Estado Mexicano se vea fortalecido ya no solo con la democracia electoral sino con la democracia sustantiva.

En ese sentido, la situación que guardan los partidos políticos, en búsqueda de la institucionalización, y su estrecha relación con la democracia resulta paradigmática. Puesto que, como fue señalado en el capítulo que antecede, los partidos políticos, en un inicio, resultaron importantes como vías de participación política de los ciudadanos que aspiraban a ocupar algún cargo de elección popular. Sin embargo, con el devenir temporal los referidos institutos adquirieron tal importancia que, como el caso de México, se les elevó al rango de entidades de interés público.

Por lo anterior, éstos ya no sólo juegan un papel importante para los procesos comiciales sino que también son partícipes permanentes en la construcción de los factores que inciden en la Democracia. Puesto que ahora son ellos quienes podrán generar u obstaculizar las condiciones que permitan, en términos de Sartori, la ingeniería constitucional óptima para un desarrollo democrático real.

Aunado a lo anterior, no puede pasar desapercibido que se inició en nuestro país la llamada *primavera mexicana*[225] con el movimiento YoSOy#132 que, como movimiento social impulsado por estudiantes, despertó un gran interés por la

[225] Con el término *primavera mexicana* se emula el término *primavera árabe* mediante la cual, esta última, una serie de países del mundo árabe iniciaron procesos de oposición armada contra regímenes dictatoriales que se habían perpetuado en el podes por décadas. Ello, hasta lograr el derrocamiento de los líderes autoritarios siendo el último el de Muamar Gadafi en Libia.

prensa nacional e internacional. Ello, pareció el inicio del rompimiento de la apatía que imperaba en la conducta de los jóvenes en los asuntos políticos y, por ende, una mayor participación de este sector en los asuntos públicos. Desafortunadamente, este movimiento con el paso del tiempo se vio severamente cuestionado por sus aparentes vínculos con un partido político y la falta de contundencia de sus posicionamientos en temas de la vida nacional.

Además, el levantamiento de voces en la radio de locutores que invitaban a la sociedad a mostrar su hartazgo no solo con la clase política sino a ser críticos de las prácticas de los partidos políticos y expresar su no conformidad mediante el voto nulo o voto en blanco en las elecciones del 1 de julio de 2012 en la que se elegirían, entre otros importantes cargos, al Presidente de la República. Aspecto que si bien no tuvo el efecto cuantitativo que se esperaba, si logró poner en la agenda nacional dos temas poco favorables para los esfuerzos del Estado en términos de la Democracia Electoral: voto en blanco y abstencionismo.

Por lo anterior, resulta innegable que el poder que detentan los partidos políticos considerados por mandato constitucional como entidades de interés público[226], ha sido exacerbado, a grado tal, que el Estado Mexicano padece una partidocracia, en la que el ciudadano común está supeditado a una serie de factores que inhiben su participación como lo son: las decisiones de la cúpula gobernante, los acuerdos de las élites políticas y las circunstancias que beneficien a los poderes fácticos.

Motivo por el cual, con el devenir temporal, se hizo necesaria la aprobación de una serie de instrumentos que dotaran al ciudadano de elementos legales, que le permitiesen oponerse a las decisiones cupulares y frenar el ejercicio desmedido del poder. De manera tal, que en el año 2012, el Congreso de la Unión aprobó la Reforma Constitucional en materia Política, como producto legislativo que intenta

[226] Para Line Bareiro y Lilian Soto un elemento de fundamental importancia en las definiciones latinoamericanas sobre partidos políticos es que éstos son asociaciones voluntarias de ciudadanas (os) que se nuclean con personas afines políticamente para ejercer activamente su ciudadanía. Véase Bareiro Line y Soto Lilian, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”, en Nohlen Dieter et al, op cit., nota 6, pp. 588-612.

otorgar mayor participación al ciudadano en la vida pública del Estado, al elevar a rango constitucional las candidaturas independientes y los procesos de consulta popular.

Aunado a lo anterior, el *modus operandi* de los partidos en México los ha llevado a alcanzar un poder real de contrapeso al ejecutivo y dominio sobre las fracciones parlamentarias tanto en la Cámara de Diputados como en la propia de Senadores hasta el nivel de contar con una democracia supeditada a una serie de prácticas partidocráticas que han convertido, el proceso legislativo, en la trama perfecta para la negociación política y la concertacesión si es que, el Ejecutivo Federal, pretende que salgan *avante* las reformas que a éste le interesan.

CAPÍTULO TERCERO

3. PARTIDOCRACIA EN MÉXICO. CASOS Y CONTRAPESOS

"El corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas a la misma frase de "lo gobernable de la democracia". Porque en cierta medida, gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad, una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente".[227]

El Estado mexicano, desde el pasado siglo XX, se ha caracterizado por financiar a organizaciones políticas consideradas como entidades de interés público para que sean los espacios de asociación y acceso de los ciudadanos al poder. Desafortunadamente, los partidos políticos han desvirtuado su función hasta convertirse en detentadores del poder en beneficio de una élite y conformar un sistema partidocrático en el que los intereses del colectivo son considerados en la medida en que la rentabilidad electoral así lo exija.

Por lo anterior la partidocracia, en el presente desarrollo capitular, será llevada a un nivel analítico que permita identificar las prácticas de partidocracia a partir de la información de la prensa escrita en contraste con los elementos contenidos en el Diccionario Electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre el particular. Ello, para conocer si en la Cámara de Diputados se presentan elementos partidocráticos en el trato que la Legislatura le otorga a diversas iniciativas consideradas torales para el óptimo funcionamiento del Estado así como identificar coincidencias y construir generalidades.

---

[227] *La gobernabilidad de la democracia.* Informe de la Comisión Trilateral. México, *Cuadernos Semestrales,* núm. 2-3, CIDE, 1977-1978, p. 385. La similitud entre las estrategias de gobernabilidad planteadas por la Trilateral y las que se desarrollan en América Latina, las analizo en el trabajo "Gobernabilidad como dominación conservadora" (1995), en varias publicaciones, entre ellas: Darío Salinas (coord.) *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina,* México, Triana-Universidad Iberoamericana-ALAS, 1997 citado por Stolowicz, Beatriz, "Gobernabilidad o Democracia, op cit., nota 71, p. 195.

3.1 ASPECTOS FÁCTICOS DE LA PARTIDOCRACIA EN MÉXICO DESDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Identificar los aspectos fácticos de la partidocracia no es cuestión sencilla. Por lo que el reporte que lleva a cabo la prensa respecto de ciertas noticias que llegan a tener impacto nacional, resulta interesante para documentar cómo se desarrollan algunas de las actividades legislativas del Congreso de la Unión.

En ese sentido, *ut Infra,* se analizan diversos sucesos de la vida nacional que, en su momento, fueron objeto de atención y en los que se evidenciaron prácticas partidocráticas: Remoción de Consejeros del Instituto Federal Electoral, Ley "Televisa", Reforma Energética, Reforma a la Ley de Seguridad Nacional, Reforma Política y Elección de Consejeros del Instituto Federal Electoral. Ello, con la finalidad de identificar coincidencias e intentar construir generalidades en el contexto de los indicadores propuestos por Rubén Zamora.

Para tales efectos, las actividades desplegadas por los partidos políticos serán, en un primer momento, señaladas a partir de la información de la prensa para, posteriormente, ser contrastadas en el marco de los indicadores propuestos por Zamora: *monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular*, *control sobre los representantes electos por el pueblo*, *patrimonialismo partidario* y *partidización de la sociedad civil*.[228] En este sentido, cabe destacar que no se requiere la actualización de los cuatro indicadores, en su conjunto, para que se esté en posibilidad de aseverar la existencia de la partidocracia sino que basta la existencia de al menos uno para tales efectos.

[228] Rubén Zamora considera 4 indicadores con los que resulta posible contrastar los hechos y determinar la existencia o inexistencia de la Partidocracia: 1.-*Monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular*, ya sea en los hechos o al amparo de las disposiciones legales, en algunos casos hasta de orden constitucional; 2.-*Control sobre los representantes electos por el pueblo* pero que en realidad responden a la disciplina partidaria en la toma de sus decisiones; 3.-*Patrimonialismo partidario*, consistente en la variedad de estratagemas que los partidos políticos emplean en función de su institucionalización para adueñarse de partes del gobierno o de los recursos del mismo; y 4.-*Partidización de la sociedad civil*, situación que obliga a toda organización civil que quiera tener una verdadera relevancia a adscribirse a la esfera de influencia de un partido político. Véase Zamora Rubén, *op. cit*., nota 45, pp. 246-251.

No obstante que existe coincidencia en los indicadores propuestos por Zamora, desde un particular punto de vista existen tres indicadores más a considerar para efectos de la partidocracia: la 1. *Ausencia de transparencia en el ejercicio del recurso público y privado;* 2. *Concepción de la vida interna de los partidos políticos como coto vedado*[229]*;* 3. *Opacidad en el ejercicio del poder político* y 4. *Acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos*. Por lo que estos últimos serán considerados para efectos del presente capítulo.

Aunado a lo anterior, el presente análisis será enriquecido con los datos arrojados por el estudio sobre el trabajo legislativo que lleva a cabo Integralia[230] la cual toma como indicadores para su estudio: Intervenciones en las sesiones, Iniciativas presentadas, Unidad, Presencia en las sesiones y Participación en las votaciones.

3.1.1 Remoción de los consejeros electorales en 2007

Uno de los casos más sonados, así como trascendentales de prácticas partidocráticas en el seno del Poder Legislativo Federal que trastocaron la gobernabilidad, fue la remoción de los Consejeros del Instituto Federal Electoral, IFE, donde en una maniobra esencialmente unilateral, como si de una represalia se tratara, fue llevada a cabo por los legisladores federales, con ánimo de repartir el consejo del IFE en cotos de poder partidario.

3.1.1.1 Registro de información en prensa

Resulta posible advertir que en medios de circulación nacional, como en el periódico La Jornada del 29 de agosto de 2007, Luis Carlos Ugalde, Presidente

[229] El *reconocimiento constitucional de los derechos individuales,* en Bobbio, o el *coto vedado* en Ernesto Garzón Valdés cumple una doble función: por una parte introduce una especia de veto jurídico-moral a las decisiones mayoritarias y, por otra parte, este reconocimiento, cuando es efectivo y no una mera declaración retórica, asegura un nivel aceptable de homogeneidad social, entendida como la posibilidad de todo miembro de la sociedad de satisfacer sus necesidades básicas. Véase Garzón Valdés, Ernesto, "El futuro de la democracia. Problemas conceptuales y empíricos: algunas propuestas de Norberto Bobbio" en Córdova Lorenzo y Salazar Ugarte Pedro (coordinadores), Política y Derecho. *Re pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI Editores, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2005, p.114.

[230] Integralia es una empresa de análisis y consultoría en asuntos públicos, especializada en inteligencia legislativa y política, sistemas de transparencia y rendición de cuentas, gobierno corporativo así como asesoría para gobiernos en transición, *http://www.integralia.com.mx/.*

del Instituto Federal Electoral, señala la tónica revanchista del proceder de los legisladores:[231]

> *"Si el Congreso aprueba la remoción de los consejeros electorales, estaría aceptando que, políticamente hablando, hubo fraude electoral en 2006, porque no se podría entender de otra manera por qué tenemos que irnos cuando hemos cumplido de manera legal con nuestra responsabilidad", sostuvo el presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), Luis Carlos Ugalde.*
>
> *Sostuvo que si el Congreso pretende removerlos, la vía constitucional para hacerlo es instrumentar un juicio político contra los consejeros, porque estos cargos son inamovibles e irrenunciables. Subrayó que por esa razón los funcionarios electorales no tienen previsto renunciar.*

Lo anterior, ilustra un accionar arbitrario de los representantes populares, pues más que atender las inquietudes de sus representados, se empecinan a impulsar dinámicas de estricto corte partidario como el "*raid* punitivo"[232] a los consejeros electorales, a quienes convierten en chivo expiatorio. Inclusive, se transforma el asunto en una especie de ficha de negociación para otras reformas, como lo muestra el siguiente párrafo del mismo artículo:[233]

> *Ante la inminencia del anuncio de la iniciativa de reforma electoral que precipitaría la salida de los consejeros, Ugalde reprochó a los partidos "estar presionando y condicionando la aprobación de una reforma fiscal a cambio de las cabezas" de los funcionarios del instituto. También*

[231] Urrutia, Alfonso, "Aprobar la remoción de consejeros es aceptar que hubo fraude, dice Ugalde ", *La Jornada,* 29 de agosto de 2007, *http://www.jornada.unam.mx/2007/08/29/index.php?section=politica&article=003n1pol.*

[232] Expresión comúnmente usada en el vocabulario policiaco, primordialmente referenciada a acciones brutales tomadas en represalia por un grupo criminal contra otro, debido a cierta afrenta previa. Ej. La camorra napolitana llevó a cabo un raid punitivo de ejecuciones contra sus rivales calabreses, en represalia por el asesinato del hijo de su capo. Ahora bien, si se traslada al contexto de las relaciones políticas, especialmente al ámbito partidocrático, hacemos referencia a las represalias que los partidos toman contra las instancias que tratan de controlar o limitar su desmedida influencia.

[233] *Idem*.

lamentó que para aprobar una reforma fiscal se ponga en entredicho la autonomía del IFE y se cambien "fichas fiscales por electorales".

Por consiguiente, ¿las *vendettas* de los partidos contra la autoridad electoral poseen preeminencia sobre proyectos legislativos torales para el desarrollo nacional? En las partes finales de la nota, Ugalde externa declaraciones que nos dimensionan las escalofriantes intenciones del *establishment* político: minar la autonomía del órgano electoral, afianzando el asfixiante yugo partidocrático sobre las instituciones del país:[234]

Ugalde, quien destacó que paradójicamente ahora la autoridad electoral está siendo juzgada y castigada por los partidos, invirtiéndose los papeles de la democracia electoral. "este paso vamos a consentir que los partidos políticos se auto regulen, se auto vigilen", comentó el presidente del instituto, para quien el tema es poner en riesgo la autonomía del órgano electoral.

Si de lo que se trata es de que se perdió la confianza de los partidos, entonces se estaría convirtiendo al instituto en un rehén de los mismos partidos políticos, y ya se sabe cuál es la ruta: que no se sancione, que no se les castigue y no se les vigile, que son las funciones de la autoridad electoral. "Me parece que es el escenario más grave, porque se convierte a los consejeros en rehenes de los partidos" y por tanto los próximos consejeros van a llegar amedrentados e intimidados para mantener su chamba".

Vale la pena señalar una nota que data de unos días antes, de la agencia Notimex y consultada en el Portal Dossier Político, del 24 de agosto de ese mismo año, en la cual, un ex presidente del IFE y reconocido experto de la materia, José Woldenberg, expresó lo siguiente:[235]

[234] *Idem*.
[235] Notimex, "Woldenberg dice no a remoción de consejeros del IFE", *Dossier Político*, 24 de agosto de 2007,

La remoción de los actuales consejeros del IFE en el marco de la reforma electoral no es la solución a problemas electorales como los que se enfrentaron en los comicios de 2006, afirmó el ex consejero presidente de ese órgano, José Woldenberg, "Yo sé que es un tema que están discutiendo los partidos políticos en el Congreso, pero creo que no es tema fundamental de una reforma electoral", aseveró luego de dictar una conferencia magistral en el Seminario Internacional sobre Reforma Electoral que organizó el IFE.

Con esto se reafirma, como lo que en principio no debería ser materia del debate legislativo, pasa a ser de absoluta prioridad en detrimento de los contenidos realmente valiosos de una reforma, una vez más, interés partidario antes que el propio colectivo.

Ahora bien, ¿qué tienen que decir los partidos al respecto de todo esto? Sería conveniente analizar lo consignado en El Universal, el 4 de septiembre de 2007, donde se expresa:[236]

La forma sobre cómo serán removidos los consejeros del IFE es lo que tiene detenida la reforma constitucional en materia electoral, y ayer fue la causa de que se pospusiera la reunión de las comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, y Radio y Televisión. Incluso, por ese mismo motivo se canceló la sesión del pleno del Senado que se había programado con el propósito de darle primera lectura al dictamen de las comisiones. Hay acuerdo unánime en que se vayan los nueve consejeros del instituto. De esto todos los partidos están convencidos, según los datos recabados entre los grupos parlamentarios. Lo que ha impedido el arreglo es que difieren sobre si se deben ir los nueve el mismo día o de manera escalonada.

---

http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=24978&relacion=dossierpolitico&criterio=tac

[236] Zarate, Arturo y Morales, Alberto, "Tema de IFE atora reforma electoral"*, El Universal*, 4 de septiembre de 2007*, http://www.eluniversal.com.mx/primera/29530.html.*

Cabe notar que se menciona un acuerdo unánime de los partidos políticos para remover a los consejeros, y se acepta sin cortapisas que es este el motivo que detuvo indefinidamente la reforma electoral. Es decir, los propios partidos afirman que básicamente han tomado como rehén a una reforma de tinte estructural para catalizar la remoción de elementos incómodos, como lo fueron los Consejeros Electorales del IFE.

Asimismo, se desataron posturas críticas de órganos electorales del interior del país, como la que contiene el artículo fechado el 13 de septiembre de 2007, procedente del portal El Cambio de Michoacán, donde la titular del Instituto Electoral de Michoacán en ese entonces, externa lo siguiente:[237]

> *La Reforma Electoral no debe responder a intereses partidistas, sino a la consolidación de la democracia en el país, así lo expresó María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, presidenta del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), quien no compartió la determinación del Congreso de la Unión de cambiar a los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), al considerar que éstos fueron electos para un periodo constitucional.*

3.1.1.2 Análisis crítico de la situación

A manera de antecedente, durante el proceso electoral 2006, se materializaron una serie de circunstancias[238] que generaron voces de no conformidad con la actuación del árbitro de la contienda llamado Consejo General del Instituto Federal Electoral. Ello, aunado al estrecho margen de porcentaje con el que ganó el candidato del Partido Acción Nacional, en su conjunto propiciaron, en los partidos políticos que no obtuvieron la mayor cantidad de votos, una serie de dudas sobre la

[237] Juárez Navarro, Angélica, "IEM en contra de la remoción de los consejeros del IFE"*, Cambio de Michoacán*, 13 de septiembre de 2007, *http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=68712*.

[238] Las aludidas circunstancias consistieron en la falta de firmeza de la autoridad electoral para frenar la campaña contra uno de los candidatos presidenciales por parte de partidos políticos, la compra de espacios en radio y televisión por particulares para apoyar a determinado candidato, la aplicación de recursos públicos en la campaña presidencial fuera del régimen de financiamiento que poseen los partidos políticos, por mencionar algunos.

imparcialidad de los Consejeros Electorales. Motivo por el cual, el Partido de la Revolución Democrática, manifestó que solicitaría la remoción de los entonces Consejeros del Instituto Federal Electoral.

Después de varios meses de negociaciones políticas y de que el tema de la remoción anticipada fuera objeto de atención en foros sociales, académicos y políticos, el Congreso de la Unión con la anuencia mayoritaria de las legislaturas locales aprobó la Reforma Constitucional en materia Electoral 2007. Por lo que el 12 de noviembre de 2007, el Presidente de la República sancionó el Decreto por el que se reformaban diversos artículos de la Constitución General de la República en cuyo transitorio cuarto previó:[239]

> *Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:*
>
> *a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;*
>
> *b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.*
>
> *c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;*

[239] Congreso de la Unión, *DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de noviembre de 2007, *http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/reforma-electoral1ARTS.CONST..pdf.*

d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Con la disposición transcrita, se materializó la denuncia que había realizado Luis Carlos Ugalde sobre la intención de los partidos políticos para remover anticipadamente a los entonces Consejeros del IFE. Toda vez que, las fracciones parlamentarias, mediante reforma constitucional, aprobaron la remoción anticipada de manera escalonada de 3 consejeros electorales que cesarían sus funciones en 2008 y 3 consejeros en 2010 así como la designación de un nuevo consejero presidente y dos consejeros electorales. Ello, con el interés de cumplir con la necesaria renovación escalonada de las autoridades electorales y contar con un árbitro electoral más fuerte para el proceso electoral de 2009 y 2012.

Desafortunadamente, pareciera ser que más que buscar el cumplimiento de una disposición constitucional, los partidos políticos buscaron mediante las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión, dar su voto de castigo a quienes habían sido responsables de conducir el proceso electoral del 2006 que tuvo efectos tan devastadores como el plantón, durante meses, en el Paseo de la Reforma y la incertidumbre de si permitirían al Presidente Electo tomar posesión el 1 de diciembre de 2006.

Máxime que la LX Legislatura, 2006-2009, de la Cámara de Diputados en la que se aprobó dicha reforma, se presentaron 2,853 iniciativas de las cuales se

aprobaron apenas 546 lo que representa apenas el 19.1% de las iniciativas aprobadas con relación a las presentadas.[240] Ello, resulta significativo por dos circunstancias: 1) entre el escaso número de iniciativas aprobadas se encuentra la aludida Reforma Constitucional y 2) destacar que el 12% de los representantes populares que integraron dicha Legislatura tenían experiencia legislativa[241] de los cuales el 63% habían llegado por la vía de la representación proporcional.[242] Por lo que los partidos políticos en coordinación con las fracciones parlamentarias, al mostrar interés en el tema, sacaron adelante la reforma en comento, apoyados, entre otros, por un número representativo de legisladores que ya tenían experiencia legislativa y que de éstos la mayoría había llegado por la vía plurinominal.

3.1.1.3 Indicadores de partidocracia

Ahora bien, al contrastar la remoción de los consejeros electorales en 2007 con los indicadores para conocer la partidocracia existente en el sistema político y electoral mexicano en el caso concreto, se advierte la coincidencia con cuatro de éstos: Patrimonialismo partidario, Control sobre los representantes electos por el pueblo, opacidad en el ejercicio del poder político y acotación de la participación directa del ciudadano en los asuntos públicos. Toda vez que fueron los partidos políticos, que no obtuvieron la mayoría de votos en la elección presidencial, los que, en la búsqueda de que no se ya no se trastocaran sus intereses económicos y políticos, manifestaron la necesidad de remover anticipadamente a los Consejeros del Instituto Federal Electoral y fueron las fracciones parlamentarias con representación en el Congreso de la Unión quienes realizaron dicha remoción. Aspecto que evidencia un control de los partidos sobre los representantes populares en aras del patrimonialismo partidario puesto que basta que el partido anuncie para que la fracción parlamentaria opere.

[240] Integralia, *Reporte Legislativo*, *op cit*., 138, p. 4.
[241] La experiencia legislativa fue determinada con base en el número de legisladores que ya habían ocupado el mismo cargo. Véase *Ibidem*, p.38.
[242] *Ibidem*, p.39.

En lo relativo a la opacidad del ejercicio del poder político es destacable que el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la referida Reforma se distinguió por la falta de claridad sobre los motivos que tuvo la fracción parlamentaria para aprobarla y la inadvertida postura que asumieron los partidos políticos frente a tal situación así como la omisión que se tuvo para convocar a la participación efectiva de la ciudadanía en un tema de especial relevancia para la vida económica, política y social del país.

Cabe destacar que aunque se excluyen los indicadores del monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular, y partidización de la sociedad civil, estas subyacen en las actividades cotidianas que realizan tanto los partidos políticos como las propias fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión máxime que, para esa época, sólo mediante la vía de los partidos políticos era posible obtener la candidatura a un cargo de elección popular por lo que todos los legisladores llegaron mediante la candidatura de algún partido político. En lo que corresponde a la partidización de la sociedad civil, desafortunadamente el paso del tiempo ha evidenciado que la forma más óptima de encontrar eco en la clase gobernante es mediante la obtención del respaldo de algún partido político a las propuestas ciudadanas y en el caso de mérito no se le preguntó a la sociedad civil su acuerdo o desacuerdo con el referido Decreto.

3.1.2 Ley *Televisa*

Existe otro fenómeno de aciagas consecuencias para la gobernabilidad, que en épocas recientes ha cobrado un fuerte arraigo en nuestro país, y al cual se dedicará un breve seguimiento por estar estrechamente relacionado con la partidocracia en nuestra realidad nacional: la mediocracia[243], la cual es practicada

[243] El termino de referencia es una más de la amplia gama de formas corruptas en las que puede terminar la democracia, en el caso particular, representa un estado de las cosas donde las decisiones de gobierno se toman de acuerdo a los intereses de las grandes cadenas de medios, quienes poseen amplia influencia en el Legislativo y en el Ejecutivo. La situación actual de México hace factible la posibilidad de que adicionalmente a vivir en una partidocracia, también vayamos encaminados a una mediocracia asociada con aquella.

por las grandes cadenas de medios masivos para configurarse como formidables poderes fácticos en el panorama político nacional.

El binomio partidocracia-mediocracia, considerado como perversiones de la democracia, ha gestado una peculiar mancuerna que atenaza la vida política del país, a veces conjugándose, otras tantas antagonizando, pero en ninguna de esas ocasiones han gestado resultados benéficos para la ciudadanía. Tradicionalmente, la prensa escrita ha tomado una posición bastante crítica de este fenómeno en particular, ya que la corrupción de algo tan cercano como lo son para ellos otros medios de comunicación lleva a una mayor reflexión en cuanto al tratamiento del tema por parte del periodismo serio no alineado con las grandes cadenas mediocráticas.

3.1.2.1 Registro de información en prensa

En La Jornada de la UNAM, con fecha de 13 de septiembre de 2007, Luis Hernández Navarro desarrolla un artículo intitulado *La mediocracia también llora*, en el que comenta lo que a continuación se transcribe:[244]

> *El enfrentamiento entre la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y el Senado anuncia un nuevo capítulo de la* teleguerra sucia. *Las lágrimas de cocodrilo que la Mediocracia ha derramado lamentando las modificaciones a la Constitución que impiden a los partidos políticos contratar tiempos pagados en medios, y prohíbe a las personas públicas y privadas contratar mensajes en radio y televisión, es el prolegómeno de un ajuste de cuentas mucho más grande con la clase política.*
>
> *El pleito entre conductores, concesionarios y legisladores en cadena nacional es, por principio de cuentas, una disputa por una parte de la renta. En los pasados comicios, los partidos destinaron casi 70 por ciento de los millonarios*

[244] Hernández Navarro, Luis, "La mediocracia también llora", *La Jornada,* 13 de septiembre de 2007, *http://www.jornada.unam.mx/2007/09/13/index.php?section=opinion&article=010a1pol*.

recursos que recibieron como prerrogativas por parte del Estado para financiar sus campañas, a la contratación de espacios en radio y televisión.

De entrada, es patente que el periodista busca destacar la prevalencia de los intereses monetarios que circulan en la relación existente entre los cuerpos legislativos y las grandes cadenas, pero este círculo vicioso de concesiones mutuas no es tan estable como parece, y genera reacciones como la siguiente:[245]

…el pulso entre un poder fáctico y el Congreso de la Unión va más allá de una mera cuestión monetaria. La cruzada de los señores de los medios contra la Partidocracia es, también y simultáneamente, una representación de la crisis y una muestra más de la crisis de representación que vivimos.

De modo que, la misma partidocracia, en su complacencia e indiferencia, se ha granjeado una voluble compañera en la mediocracia; cuando sus intereses coinciden se conjuntan para potenciar sus nocivas prácticas propiciatorias de climas de ingobernabilidad, pero separadas por el conflicto, también son una grave amenaza para la estabilidad que toda gobernabilidad debe conllevar.

La existencia en la práctica de un duopolio televisivo en nuestro país, ha concentrado una gran cuota de poder fáctico en pocas manos, sentando las condiciones para escenarios como el que enseguida describe Hernández Navarro en otra sección de su artículo:[246]

Hasta ahora, el enorme poderío mediático y cultural de las televisoras y radiodifusoras en México parecía no tener contrapeso. El chantaje de la ley Televisa *en la marco de la contienda electoral de 2006 fue el rubí en la corona de esta fuerza. Una fuerza que se presenta en sociedad como la reserva moral de la nación, como un poder al que partidos y políticos deben rendir pleitesía.*

Mientras que las grandes cadenas intentan hacer sentir su influencia sobre los legisladores, y éstos a su vez buscan acotarlas para concertar tratos amañados a

[245] *Idem*.
[246] *Idem*.

su propios intereses, se suscitan peculiares fenómenos que bajo una consigna en apariencia inofensiva y en apariencia muy saludable, buscan protagonizar movimientos que en esencia le corresponden a los ciudadanos, como se advierte en el siguiente extracto:[247]

> *La respuesta de la mediocracia ante la reforma electoral parece sacada de una telenovela. Sueña con hacer de la realidad una calca del mundo virtual. Para defender sus intereses específicos, sus ganancias y poder, se disfraza de representación genuina de la ciudadanía, usurpa la voz pública, alerta contra la estatización y habla en nombre de la libertad de expresión. Con el pretexto de defender una reforma electoral de más largo aliento –indudablemente necesaria– apuesta a preservar sus privilegios.*
>
> *Como añadido, en esta ocasión, los radiodifusores comerciales han ido aún más lejos. Envolviéndose en la bandera de la democracia participativa han propuesto que se efectúe un referéndum, al que pomposamente llaman de la "Libertad". Ellos, que aplaudieron la secrecía y la rapidez con la que se aprobó la* ley Televisa *en 2006, que no presentaron objeción alguna al* albazo *legislativo del que nació la Ley del ISSSTE este año, y que ni por asomo quieren consultar a la población sobre el aumento a la gasolina, pretenden ahora que se le pregunte a la ciudadanía qué piensa de esta reforma electoral. Pero, aunque el lobo se vista de cordero, se le ve el plumero. Tanta y tan súbita vocación democrática no es más que un recurso para ganar tiempo y tratar de conservar la parcela de poder que habían conquistado.*

En el mismo rotativo, pero con fecha del 30 de diciembre de 2007, en una editorial titulada *Mediocracia contra democracia*, una vez más nos ilustran con una comparación entre Ecuador y México, los males que surgen del emparejamiento de las prácticas partidocráticas con las mediocráticas, contaminando momentos claves para la gobernabilidad en los países, como son elecciones presidenciales:[248]

---

[247] *Idem*.

[248] Editorial, "Mediocracia contra democracia", La Jornada, 30 de diciembre de 2007, *http://www.jornada.unam.mx/2007/12/30/index.php?section=opinion&article=002a1edi*.

Por su parte, México no ha estado ajeno a esta situación. Baste con recordar el cerco informativo que la mayoría de los medios de comunicación establecieron durante el conflicto poselectoral ante el movimiento social encabezado por el ex aspirante presidencial Andrés Manuel López Obrador y, más recientemente, la campaña de presiones, chantajes y mentiras emprendida por la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, con las dos principales empresas televisivas del país a la cabeza, para impedir que el Congreso apruebe la supresión de la libre contratación de publicidad electoral en los medios electrónicos, contemplada dentro del marco de la reforma electoral. Pareciera que los dueños de los consorcios mediáticos, tanto en México como en Ecuador, han olvidado que son simples concesionarios de un bien público –el espectro radioeléctrico, extensión del territorio nacional– y que, por tanto, no deben hacen uso de él para ejercer un poder fáctico ilegítimo y antidemocrático.

Es factible concluir que mediocracia y partidocracia, en dupla o cada una por su lado, son objeto de una tenaz crítica de parte de los sectores de la prensa no alineados con las mega corporaciones, buscando con ello, crear ciudadanos mejor informados y cultivarlos en la cultura democrática, que les dote de las herramientas necesarias para formarse una opinión madura respecto de las debacles nacionales, y no la que muchas veces la alianza televisiva con las fuerzas políticas, le intentan inculcar.

3.1.2.2 Análisis crítico de la situación

En el ámbito político y social se refiere como *Ley Televisa* a la iniciativa de modificación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión que fortalecía el duopolio televisivo conformado por la empresa Televisa y TV Azteca, ambas de México, cabildeada por el Director Jurídico de la empresa Televisa[249] e impulsada por diputados del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Con

[249] Gaytán Alcalá, Felipe y Fregoso Bonilla, Juliana, "La Ley Televisa de México", *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI,* junio, número 094, Ecuador, Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, 2006, p.42, *http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=16009408*.

la referida reforma se permitía al duopolio televisivo acceder, sin licitación previa, a servicios adicionales en telecomunicaciones y obtener concesiones por 20 años con refrendo automático.

Después de un procedimiento, en extremo rápido, que constó de dos días en la Cámara de Diputados, aprobándola esta por unanimidad y por mayoría en la de Senadores, instancia última en la que duró varios meses debido a que la Cámara Alta desarrollaba diversos foros y consultas sobre el particular,[250] el 11 de abril de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación[251] la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones tanto de la Ley Federal de Telecomunicaciones como de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Inconformes con esta determinación un grupo de Senadores, entre otros, del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática promovieron acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalando: violación a los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 14, 16, 25, 27, 28, 31, 41, 42, 49, 70, 72, 73, 74, 76, 89, 90,121,133, y 134 de la Carta Magna así como los siguientes conceptos de invalidez señalados de manera sustancial: violación al proceso legislativo, invasión de atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo y la vulneración del interés público por inducir fenómenos de concentración.[252]

La trascendencia de la promoción del referido medio de control constitucional estriba en que una parte de la Cámara de Senadores, apoyada por Diputados

---

[250] Moral Padilla, Luis, "La Ley Televisa", *Revista Sociedad, Desarrollo y Movilidad en Comunicación,* México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2010, p. 127, *http://www.eumed.net/libros/2010a/664/La%20Ley%20Televisa.htm.*

[251] SEGOB, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006, *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2122874&fecha=11/04/2006.*

[252] Ramírez Ramírez, Agustín, *Acción de Inconstitucionalidad: los conceptos de invalidez*, *passim, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2444/12.pdf.*

Federales, demandó la inconstitucionalidad del proceder de la Cámara Baja así como del Ejecutivo Federal por beneficiar al duopolio televisivo.[253]

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 7 de junio de 2007 y con la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006[254] declaró inconstitucional diversos artículos[255] de las leyes en comento y le recordó al legislador que el interés público está por encima del interés particular.

---

[253] Esteinou Madrid, Javier, "La Ley Televisa ante la Suprema Corte de Justicia", *Revista Mexicana de Comunicación,* México, Número 105, enero-junio, *http://www.amedi.org.mx/sitio_anterior/spip.php?article469.*

[254] Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Acción de Inconstitucionalidad 26/2006", *Engrose, http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/.*

[255] ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SEGUNDO.- SE DESESTIMA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS SEGUNDO TRANSITORIO, PRIMER PÁRRAFO, PRIMERA PARTE, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVÉ LA DESIGNACIÓN ESCALONADA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Y 17-E, 17-F, 17-G, 20 Y 21 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIADO A CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS EN EL RÉGIMEN PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN, EN VIRTUD DE QUE LAS RESPECTIVAS PROPUESTAS DE DECLARAR SU INVALIDEZ NO FUERON APROBADAS POR LA MAYORÍA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 72 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DE DICHO PRECEPTO CONSTITUCIONAL. TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-A, FRACCIONES XI, XII Y XIV; Y TRANSITORIOS CUARTO Y QUINTO DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES; 79-A Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS QUINTO, SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y DÉCIMO SEGUNDO. CUARTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-A, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES; Y 21-A DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO OCTAVO. QUINTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 9-A, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO SÉPTIMO; ASIMISMO SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN EN CUANTO OTORGA A LOS CONCESIONARIOS DERECHOS AL REFRENDO Y PREFERENCIA SOBRE TERCEROS, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN EL CONSIDERANDO OCTAVO. SEXTO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-D DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, Y 20, FRACCIÓN II, SEGUNDA PARTE, DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS OCTAVO Y DÉCIMO TERCERO. SÉPTIMO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS SEGUNDO, TERCER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES; Y 17-G, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "… A TRAVÉS DE SUBASTA PÚBLICA…", 28 Y 28-A DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DE CONFORMIDAD CON LO EXPUESTO EN LOS

No puede pasar desapercibido que, una vez más, la LX Legislatura de la Cámara de Diputados se distinguió por sacar avante iniciativas cuando éstas resultaban del interés de los partidos políticos y de las fracciones parlamentarias. Puesto que, como ya fue establecido en el caso anterior, en la referida Legislatura Federal se presentaron 2,853 iniciativas de las cuales se aprobaron apenas 546 lo que representa apenas el 19.1% de las iniciativas aprobadas con relación a las presentadas y, entre las cuales, se encuentra la Ley en comento.[256] Aspecto en el que se advierte el contraste entre la rapidez para aprobar la iniciativa de la *Ley Televisa* con la baja productividad de la Legislatura en cuanto a la aprobación de leyes se refiere. Por lo que los partidos políticos en coordinación con las fracciones parlamentarias, al mostrar interés en el tema, sacaron adelante la reforma de referencia, apoyados, entre otros, por la unanimidad de Diputados y la mayoría de Senadores.

Ahora bien, un aspecto que también resulta destacable es la complicidad del Ejecutivo Federal para sancionar y promulgar la cuestionada reforma máxime que un sinnúmero de voces se habían alzado solicitándole al Presidente de la República que vetara la reforma realizada por el Congreso por favorecer el duopolio televisivo, voces que fueron ignoradas y que acreditaron que tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial se pueden poner de acuerdo para eficientar el trabajo legislativo. Desafortunadamente, en la especie fue para favorecer al poder fáctico del duopolio televiso en México.

CONSIDERANDOS SEXTO Y DÉCIMO QUINTO. OCTAVO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES; Y DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN: 16, EN CUANTO AL TÉRMINO "DE 20 AÑOS" DE LAS CONCESIONES Y PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "EL REFRENDO DE LAS CONCESIONES, SALVO EL CASO DE RENUNCIA, NO ESTARÁ SUJETO AL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 17 DE LA ESTA LEY."; 17-E, FRACCIÓN V, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "… SOLICITUD DE… PRESENTADA A…"; 20, FRACCIÓN I, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "…CUANDO MENOS…"; FRACCIÓN II, PRIMERA PARTE, Y FRACCIÓN III, PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "… A SU JUICIO…", CONFORME A LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO QUINTO, DÉCIMO, DÉCIMO PRIMERO Y OCTAVO...

[256] Integralia, *Reporte Legislativo*, *op cit*., 138, p. 4.

3.1.2.3 Indicadores de partidocracia

Al confrontar el atípico proceso legislativo que llevó a la aprobación de la llamada *Ley televisa* con los indicadores para conocer la partidocracia existente en el sistema político y electoral mexicano en el caso concreto, se advierte la coincidencia con cuatro de éstos: Patrimonialismo partidario y Control sobre los representantes electos por el pueblo. Toda vez que fueron los partidos políticos, los que en pleno proceso electoral federal en la búsqueda de conservar sus intereses y tener buenas relaciones con las televisoras mexicanas impulsaron la aprobación, por las fracciones parlamentarias con representación en el Congreso de la Unión, de la criticada reforma. Aspecto que evidencia un control de los partidos sobre los representantes populares en aras del patrimonialismo partidario puesto que mientras la cúpula partidista no presente objeción, la fracción parlamentaria aprueba.

Aunado a lo anterior, también se presentan indicadores como el relativo a la opacidad del ejercicio del poder político y la acotación de la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Puesto que, respecto al primer indicador, es destacable que el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la referida Reforma se distinguió por la falta de claridad sobre los motivos que tuvo la fracción parlamentaria para aprobarla y la inadvertida postura que asumieron los partidos políticos frente a tal situación así como la omisión que se tuvo para convocar a la participación efectiva de la ciudadanía en un tema de especial relevancia para la vida económica, política y social del país.

Cabe destacar que aunque se excluyen los indicadores del monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular, y partidización de la sociedad civil, estas subyacen en las actividades cotidianas que realizan tanto los partidos políticos como las propias fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión. Puesto que los legisladores deben de mostrar unidad legislativa o disciplina partidaria para apoyar las propuestas que votará la fracción

si es que éstos quieren ver materializada su aspiración de acceder a un cargo público con el respaldo de su instituto político y buscan que la sociedad solo participe a través de los conductos que éstos abren.

3.1.3 Reforma energética

Es la partidocracia un fenómeno que trasciende el ámbito político, permeando la totalidad de facetas que integran el Estado mexicano y trasladando sus particulares detrimentos a estas áreas. Tal vez, porque México es un país cuya economía es en gran medida dependiente de la producción de hidrocarburos, es que la reforma energética se convierte en un tema de hipersensibilidad y, por ende, uno de los que más conflictos, genera. Cabe destacar que las cantidades colosales de divisas que resultan de la producción de la industria petroquímica nacional[257], son vistas como un jugoso botín por las bancadas parlamentarias, secuestrándolas en una enmarañada serie de negociaciones que la ciudadanía, en general, sólo puede ver con frustración a la distancia.

3.1.3.1 Registro de información en prensa

Para abrir el presente tema, resulta importante la nota de El Universal, firmada por las periodistas Nalleli Cortés y Lilia Saúl, el 5 de noviembre de 2003:[258]

> *El Ejecutivo federal retrasó la presentación de dos iniciativas de reforma constitucional al sector energético para que los inversionistas nacionales y extranjeros puedan participar en la explotación de gas seco y en la refinación de petróleo crudo, reveló el senador panista Benjamín Gallegos Soto. "Él*

[257] Según cifras de FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación A.C., para 1998 se tenían ingresos petroleros del orden de 252, 990.40 millones de pesos que representaron el 29.48% de los ingresos del sector público presupuestario mientras que para 2011 fue de 1´101, 879.00 millones de pesos que representaron el 33.69% de los ingresos del sector público presupuestario. Las cifras expresadas Incluye los ingresos propios de PEMEX, derechos por hidrocarburos, aprovechamientos sobre rendimientos excedentes y IEPS de gasolinas y diesel. Véase FUNDAR, "Ingresos petroleros en el sector público presupuestario"*, Ingresos Petroleros, http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm.*

[258] Cortés Nalleli y Saúl Lilia, "Retrasa al Ejecutivo reformas energéticas", *El Universal,* 5 de noviembre de 2003, *http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=104188&tabla=nacion.*

tiene paradas otras iniciativas para evitar que se repita la historia de la reforma eléctrica que los legisladores tienen paralizada", y aseguró que en el PRI existen senadores con disposición para aprobar la reforma eléctrica que contemple inversión privada. Entre ellos, mencionó al coordinador de la bancada tricolor Enrique Jackson.

La negativa a aprobar reformas enviadas por el Ejecutivo federal también ha propiciado que el presidente Vicente Fox haya decidido no enviar otra iniciativa de reforma al sector eléctrico, aun cuando el secretario de Energía, Felipe Calderón, ha asegurado al PRI y al PRD que lo hará.

Para el panista, en el PRI hay senadores interesados en aprobar una reforma eléctrica que contemple la apertura del sector a particulares. Entre ellos, indicó, se encuentran Enrique Jackson, Genaro Borrego y Óscar Luebbert. En cambio, puntualizó, existen otros que todavía viven en el siglo pasado, "como Manuel Bartlett y Óscar Cantón".

La nota anterior es de utilidad para ilustrar el mal llamado proceso de negociación de las reformas al interior del Legislativo, que es en realidad, un estira y afloja, en el que la influencia de los partidos, y no el bienestar ciudadano, es el factor de mayor importancia a considerar. Se reparten culpas y se responsabiliza a tal o cual bancada política del atraso de los trabajos legislativos, pero lo cierto es que la partidocracia imperante, es el resultado de la intransigencia del espectro político en su conjunto.

El riesgo que entraña una paralización de los acuerdos legislativos tendientes a generar reformas en un tema tan sensible como lo es el energético, del cual depende la primera fuente de ingresos del país por concepto de producción del petróleo, es puesto de relieve por una nota del periódico español El País, que el 2 de abril de 2008 publica por medio de Francesc Relea lo siguiente:[259]

Las reservas petroleras de México se agotan y el futuro energético del país se presenta sombrío si el Gobierno no toma medidas urgentes. En pocos años

[259] Relea, Francesc, "México afronta la reforma energética ante el fin de sus reservas", *El país*, 2 de abril de 2008, *http://elpais.com/diario/2008/04/02/internacional/1207087208_850215.html.*

podría dejar de ser uno de los grandes exportadores de crudo, lo que acarrearía consecuencias tremendas para el mundo y, en particular, para Estados Unidos, uno de los grandes consumidores de petróleo mexicano.

Un informe elaborado por el Ejecutivo sobre la situación de Petróleos Mexicanos (Pemex) describe la grave situación del gigantesco monopolio estatal en los siguientes términos: México tendrá en los próximos años un déficit de 500.000 barriles de petróleo diarios, equivalentes a 14.000 millones de dólares anuales menos, si no recurre a la prospección de nuevos yacimientos a grandes profundidades de hasta 3.000 metros en aguas del golfo de México. Para ello, necesita tecnología punta, de la que Pemex carece y que sí está al alcance de grandes multinacionales extranjeras del sector, como Exxon Mobil, BP, Shell o Repsol-YPF.

El problema es que la mayoría de mexicanos, empezando por los políticos, rechazan la entrada de la iniciativa privada en el sector de hidrocarburos. Privatización es palabra maldita en México cuando se habla de la industria petroquímica, nacionalizada en 1939 por el general Lázaro Cárdenas. Después de dos décadas de liberalización económica, el petróleo está considerado como el último recurso del otrora poderoso Estado, es decir, la joya de la corona.

El presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, se refirió la semana pasada a Pemex como "una diosa intocable", y propuso como alternativa a la privatización del petróleo una asociación entre Pemex y Petrobras para la exploración de nuevos yacimientos petroleros. Las alianzas de compañías petroleras estatales con empresas privadas o públicas, son moneda común en muchos países petroleros. Menos en México, que, junto a Corea del Norte, son las dos únicas naciones en el mundo que tienen una Constitución que impide la inversión privada en exploración, explotación y refino de hidrocarburos.

El diagnóstico presentado por el Gobierno esta semana advierte de que sin el petróleo que duerme en aguas profundas, México verá reducida para el año 2021 su plataforma de producción en medio millón de barriles diarios. Según

las proyecciones, al ritmo actual las reservas probadas alcanzarían sólo para poco más de nueve años, y la importación de gasolina, gas y petroquímicos iría en aumento. "Dado el tiempo de maduración de los proyectos en aguas profundas, los trabajos en esta región deben iniciarse ahora para evitar poner en riesgo la plataforma de producción del país", recomienda el informe.

¿A qué clase de riesgo se expone a decenas de millones de mexicanos, ya de por sí golpeados por el encarecimiento de los bienes y su continuo incremento monetario, si la principal fuente de ingresos es tratada con esta clase de mezquindad por aquellos que por ley deben velar por su correcta conducción? Aunque actualmente se cuenta con información del descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos que permiten tranquilizar conciencias, lo cierto, es que tarde o temprano será preciso acometer las reformas necesarias para imprimir el dinamismo que requiere la industria petroquímica nacional para ser competitiva.

La macroeconomía mundial no entiende de negociaciones políticas ni de capital electoral. Funciona en una dimensión aparte, cuyas drásticas reacciones deben ser monitoreadas de cerca y a detalle para evitar nefastas consecuencias en los ámbitos nacionales, razón por la cual, no es permisible malgastar los tiempos del quehacer legislativo en pugnas sin sentido, cuyo único abanderamiento son los intereses partidarios.

Podemos constatar que la reforma energética es un tema que nunca abandonará la agenda nacional, suscitando sugerencias, opiniones y diversas manifestaciones de figuras públicas, algunos desde la trinchera partidaria, y otros como ciudadanos, cuyas declaraciones son respetadas por tratarse de expertos en la materia, como recientemente fue el caso, con la siguiente nota de Unonoticias, proveniente de la fuente periodística Notimex, y datada al primero de mayo de

2012, sobre los comentarios vertidos por Federico Reyes Heroles, ex director de la paraestatal Petróleos Mexicanos:[260]

> *El ex director de Petróleos Mexicanos y ex secretario de Energía consideró que sin importar quién gane la Presidencia de la República, el sector energético requiere de esta nueva etapa, la cual jalaría a las empresas del ramo.*
>
> *En 2013 podría darse una nueva etapa de reformas en materia energética en el país, una vez que se hayan dado los cambios en el gobierno y en el Congreso de la Unión, lo que daría impulso a la industria energética nacional, estimó Jesús Reyes Heroles.*
>
> *El ex director de Petróleos Mexicanos (Pemex) y ex secretario de Energía consideró que sin importar quién gane la Presidencia de la República, el sector energético requiere de esta nueva etapa, la cual jalaría a las empresas del ramo.*
>
> *"Por el entorno electoral es que la nueva ronda de reformas, o nueva etapa, porque la reforma energética se ha venido dando por etapas desde hace muchos años, es que sí la anticipamos para 2013", dijo.*
>
> *El economista estimó que el sector energía en México seguirá con su crecimiento, ya que hay mucho rezago y necesidades que atender en la materia.*
>
> *En opinión de Reyes Heroles, las modificaciones a las leyes en materia energética deben incluir varias actividades en las cuales puedan participar los particulares, como en el caso del transporte y almacenamiento de combustibles, lo cual ya se hace en gas, pero por ley está prohibido para gasolinas.*

[260] Notimex, "Probable nueva etapa de reformas energéticas: Reyes Heroles", *uno noticias,* 1 de mayo de 2012, *http://www.unonoticias.com/DS/348274/w-Probable-nueva-etapa-de-reformas-energeticas-Reyes-Heroles.html*

Además, dijo, los temas de explotación de hidrocarburos, proyectos de abastecimiento y de cogeneración del sector privado en materia de electricidad, y las oportunidades en energías renovables, conforman una gama amplia de actividades "en las cuales anticipamos que va a confirmarse y acelerarse el crecimiento".

En concordancia con las opiniones vertidas por Reyes Heroles, sería beneficioso para los tiempos futuros que se discuten, contar con los procesos y las formas en que los ciudadanos pudieran impulsar los cambios que se necesitan, sin estar a merced de una partidocracia, que caprichosamente los impulsa cuando ella misma los necesita.

3.1.3.2 Análisis crítico de la situación

El Presidente de la República presentó ante la Cámara de Senadores una serie de reformas vinculadas con el ámbito energético:

1).- *Ley Orgánica a Petróleos Mexicanos* que buscaba, según su percepción, dotar a la paraestatal de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos y una fuente de ingresos duradera para esta y futuras generaciones;[261]

2).- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que buscaba, entre otros aspectos, incorporar como atribuciones de la Secretaría de Energía, normar y supervisar que la explotación de los yacimientos se lleve a cabo con la mayor eficiencia;[262]

[261] Poder Ejecutivo Federal, *Proyecto de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, p. 1, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento1.pdf*.
[262] Poder Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 5, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento2.pdf.*

3).- *Ley de la Comisión Reguladora de Energía* para efectos de que ésta se encargue de promover la eficiencia de los permisionarios en la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de todos los hidrocarburos, tal como lo ha venido haciendo en gas;[263]

4).- *Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero* que buscaba, proporcionar a Pemex las herramientas para encarar con fortaleza los retos señalados. Esto es, un Pemex capaz de ofrecer a ésta y a las nuevas generaciones, combustibles de calidad y en la cantidad suficiente para seguir impulsando el progreso del país. Una paraestatal fuerte, que recupere su posición de liderazgo en el mundo y que pueda abrirse camino en el exterior, para competir con las mejores empresas, en beneficio de México.[264]

5).- *Ley de la Comisión del Petróleo* misma que pretendía la creación de una comisión que apoyaría a la Secretaría de Energía en la regulación y supervisión de las actividades de exploración y producción. La Comisión se constituiría como un órgano desconcentrado de esa dependencia, con autonomía técnica y operativa;[265]

Las referidas iniciativas no solo generaron expectación en el seno del Congreso de la Unión sino que motivaron amplios y álgidos debates dentro y fuera de la Cámara. Al caso, grupos sociales y políticos promovieron incluso consultas populares para conocer la opinión de los ciudadanos en el caso concreto. Entre los cuales se destaca la convocada por el Gobierno y la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal así como el seguimiento que llevó a cabo el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, conocido por sus siglas CESOP.

---

[263] Poder Ejecutivo Federal, *proyecto de reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, p. 3, http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento3.pdf.

[264] Poder Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero*, p. 14, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento4.pdf*.

[265] Poder Ejecutivo Federal, *Proyecto de Ley de la Comisión del Petróleo*, p. 3, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento5.pdf*

El 19 de junio de 2008, el Gobierno y Asamblea Legislativa del Distrito Federal lanzaron la convocatoria pública para participar en la consulta ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética[266] con un costo superior a los 45 millones de pesos y una participación de 16,842 personas en torno a dos preguntas.[267]Sin embargo, los resultados resultan interesantes: 718,810 que representa el 87.02 % de los ciudadanos opinaron que no están de acuerdo en que empresas privadas tengan participación en las actividades de distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos mientras que 192,189 que representa el 83.98 % de los ciudadanos manifestaron que no están de acuerdo en que se aprueben las iniciativas para modificar la reglamentación en materia energética.[268]

Dicho proceso de consulta, motivo una impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación promovida por un ciudadano, al inicio de la cadena impugnativa, contra la convocatoria para la consulta ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética alegando violación a su derecho a participar en el procedimiento de consulta ciudadana en comento. Sin embargo, la Sala Superior determinó, sustancialmente, que la convocatoria impugnada no le produce agravio al recurrente. [269]

---

[266] Gobierno del Distrito Federal, "Convocatoria de la consulta ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética", Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 19 de junio de 2008, *http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF_respaldo_abril_2012/GODF%2017%20JULIO%202008.pdf.*

[267] Las preguntas formuladas en la consulta popular fueron las siguientes: 1. Actualmente la explotación, transporte, distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos (petróleo y gas) son actividades exclusivas del gobierno. ¿Está usted de acuerdo o no está de acuerdo que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?; 2. En general, ¿está usted de acuerdo o no está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética que se debaten actualmente en el Congreso de la Unión? Véase Fournier García, Ma. de Lourdes, *et al*., "Encuesta y participación ciudadana en asuntos públicos: la consulta ciudadana sobre la reforma energética", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública,* México, vol. 3, número 5, junio de 2010, p.109, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/003_revista_legislativa.*

[268] *Ibidem*, p. 110.

[269] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Sentencia en el expediente SUP-JDC-1126/2008", 24 de julio de 2008, *http://www.oas.org/sap/docs/DECO/legislacion/mx/SUP-JDC-1126-2008.pdf.*

Ahora bien, de la experiencia acontecida en la capital del país se debe destacar el interés del Gobierno y Asamblea Legislativa del Distrito por conocer la opinión de la ciudadanía en un tema de interés nacional. Desafortunadamente los resultados no resultaron vinculatorios para el Congreso de la Unión, el recurso ejercido para dicho ejercicio fue exorbitante y se obtuvo una participación escasa si se considera que el Distrito Federal en ese año tenía una población de 8.8 millones de habitantes[270] y un padrón electoral de siete millones 312 mil 940 electores[271]. Por lo que de considerarse una participación de 16,842 personas con un costo total del ejercicio por 45 millones[272] de pesos entonces cada voto tuvo un costo aproximado de 2, 671.89 pesos.

Por su parte, CESOP llevó a cabo un seguimiento y análisis de la opinión pública sobre el tema en comento cuyos resultados son reveladores:[273]

1).- El 63% consideró que PEMEX es una empresa eficiente;

2).- El 37% estuvo de acuerdo con la inversión privada en PEMEX;

Se recomienda el estudio de Irma Méndez sobre la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio para la Protección de los Derechos político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1126/2008. Véase Méndez de Hoyos, Irma, "Mecanismos de participación ciudadana. Regulación de consultas en el Distrito Federal", 27 *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, *http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/27_mecanismos.pdf.*

[270] Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, "Datos Generales", *Estadística a propósito del Día Mundial de la Población*, México, 2008, *www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/.../2008/poblacion0.doc.*

[271] Agencia, "Hay 75.8 millones de ciudadanos en Padrón Electoral: IFE", *Noticieros Televisa México,* 20 de abril de 2008, *http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/725126.html.*

[272] Fournier García, Ma. de Lourdes, *et al*., op cit., nota 267, p.110.

[273] Los resultados corresponden a un estudio denominado *México y el mundo 2006. Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo,* realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Este estudio incluyó una encuesta, con una muestra representativa de ciudadanos a nivel nacional y los resultados de más de 250 entrevistas sostenidas con personas en posiciones de mando en la política y en los sectores social y empresarial, así como con dirigentes en asuntos internacionales (ambos estudios realizados entre junio y agosto de 2006) .Véase Cámara de Diputados, CESOP, *Reporte CESOP,* México, número 10, marzo de 2008, LX Legislatura, pp.57-68, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop*
.

3).- El 59% consideró que dentro de la reforma energética se debería discutir qué hacer con PEMEX;

4).- El 70% cree que el gobierno no quiere privatizar PEMEX;

5).- El 54% consideró que PEMEX se puede modernizar con los recursos del gobierno;

6).- El 43% consideró que PEMEX sólo se debe de mantener en manos del Gobierno sin la intervención de capital privado.

En lo que corresponde a los datos arrojados por este estudio, resulta evidente que la percepción sobre la situación de PEMEX estriba en que el recurso del Gobierno resulta suficiente para modernización de la paraestatal y que no se requiere capital privado para su fortalecimiento. Lo destacable de los resultados en comento estriba en que la Cámara de Diputados tuvo conocimiento de éstos.

Desafortunadamente, desde un punto de vista particular, las voces de los ciudadanos, académicos y expertos fueron escuchadas en diversos foros como un proceso de legitimación de la decisión que, *a posteriori,* tomaría el Congreso de la Unión aunque ello no implica necesariamente que éstas fueran tomadas en cuenta.

Sin embargo, para Juan Pablo Aguirre, en la reforma de mérito ocurrió lo contrario toda vez que:[274]

> *...la aceptación de los dictámenes representó la culminación de un proceso en que los representantes del Congreso de la Unión lograron acuerdos a fi n de fortalecer a instituciones como Pemex, la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía. Además, la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNDH) generó la operación*

[274] Aguirre Quezada, Juan Pablo, "Reforma Energética", *Reporte CESOP*, México, Núm. 57, agosto 2012, p.23, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop*

de un organismo con autoridad y autonomía técnica con capacidad de supervisar, regular y evaluar las actividades de exploración y explotación.

Finalmente, el 28 de noviembre de 2008 se publicaron 7 Decretos relativos a la llamada Reforma Energética que tuvo como finalidad un producto inacabado al consistir en una reestructuración de PEMEX y no la atención de otras fuentes alternas de energía.[275] Sin embargo, el tema de mérito es una muestra de que la voluntad de los partidos políticos y las fracciones parlamentarias es factor determinante para sacar adelante temas de la agenda nacional.

En ese sentido, cabe destacar que, en cuanto a la importancia de la participación de los partidos políticos en la actividad del Congreso de la Unión, no puede pasar desapercibido que en una de las encuestas realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económica el 64% de los encuestados consideró que para realizar cambios en las instituciones la mejor opción es que los partidos

[275] SEGOB, "DECRETO por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

SEGOB, "DECRETO por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

SEGOB, "DECRETO por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

SEGOB, "DECRETO por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

SEGOB, "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

SEGOB, "DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

SEGOB, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

políticos promuevan los cambios mediante el diálogo con el Congreso.[276] Aspecto que legitima la interlocución de los institutos políticos con los legisladores.

3.1.3.3 Indicadores de partidocracia

La actuación de los partidos políticos y las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión en el tema de mérito fue activa. A nivel tal que desde el Congreso, se convocó a expertos y ciudanía a participar en diversos foros para debatir el tema energético. Aspecto que, de ninguna forma, garantiza el conocimiento que el ciudadano posee sobre el tema y, por tanto, el nivel de confiabilidad que se le pueda atribuir a su opinión.

Sin embargo, en términos de los multireferidos indicadores para conocer la partidocracia, se advierte la coincidencia con cinco de éstos: en un primer momento el monopolio en las nominaciones, patrimonialismo partidario y control sobre los representantes electos por el pueblo. Toda vez que fueron los partidos políticos, los que en vísperas de la elección intermedia en la búsqueda de conservar sus intereses y mostrar a la ciudadanía su activismo en el trabajo legislativo impulsaron la aprobación, por las fracciones parlamentarias con representación en el Congreso de la Unión, de la controvertida reforma. Aspecto que evidencia un control de los partidos sobre los representantes populares máxime si estos deseaban verse favorecidos con las inminentes nominaciones a diversos cargos de elección popular en aras del patrimonialismo partidario puesto que mientras la cúpula partidista no presente objeción, la fracción parlamentaria aprueba.

Aunado a lo anterior, también se presentan indicadores como el relativo a la opacidad del ejercicio del poder político y la partidización de la sociedad civil. Puesto que, respecto al primer indicador, es destacable que el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la referida Reforma se distinguió por la falta de claridad sobre los motivos que tuvo la fracción parlamentaria para aprobarla

[276] Cámara de Diputados, CESOP, *Reporte CESOP, op cit.,* nota 211, p. 64.

adminiculada con el activismo de los partidos políticos en el tema, destacando este último aspecto en el llamado permanente que hicieron los referidos institutos políticos para *informar* a la ciudadanía sobre el tema energético en la búsqueda de convertirse en los voceros de la sociedad. Afortunadamente, dicha actitud se vio rebasada con el impulso que diversas instituciones educativas, grupos organizados de la sociedad civil, entidades públicas y organismos empresariales dieron para socializar la información sobre la reforma energética, conocer la opinión de los ciudadanos y hacerlo del conocimiento del Congreso de la Unión.

3.1.4 Reforma a la Ley de Seguridad Nacional

Dentro de los temas que actualmente interesan en mayor cuantía a la ciudadanía, se encuentra el de la seguridad pública, la cual atraviesa a la fecha que corre, la peor crisis que se conozca. Tal vez, desde las fechas de la Revolución Mexicana, que aunque oficialmente la situación actual no se reconoce como un estallido bélico de equivalentes proporciones, si ha propiciado una degeneración profunda de la calidad de vida en vastas regiones del país, que han quedado a merced de las bandas del crimen organizado.

3.1.4.1 Registro de información en prensa

Ante la situación referida en el párrafo que antecede procede plantearse, al menos, las siguientes interrogantes: ¿Cómo ha abordado el Poder Legislativo este tema tan delicado? ¿Cómo ha influido el proceder partidocrático al momento de legislar sobre el tema? La respuesta no es distinta El de costumbre. Es desalentador observar cómo el país estalla en violencia y las diferentes facciones legislativas aprovechan el estado de paranoia colectiva para impulsar reformas, que escudándose con la pancarta de la seguridad, devendrían en una democracia susceptible de ser coartada bajo argumentos que sin ser demasiado incisivos, desembocan en el autoritarismo. Ello, se advierte al analizar la nota que el

periódico La Jornada publicó referente al tema, el 23 de abril de 2011, del periodista Miguel Concha:[277]

> *Un grupo numeroso de organizaciones civiles de derechos humanos, nacionales e internacionales, prepara una carta abierta a los miembros de la Mesa Directiva, a los coordinadores de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y a los presidentes de las comisiones de Gobernación, Justicia, Defensa Nacional, Seguridad Pública y Derechos Humanos, pidiéndoles que la semana próxima no turnen al Pleno el predictamen de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, sin antes al menos, como ordena el reglamento, discutirlo y aprobarlo en sus respectivas comisiones.*
>
> *El asunto no es para menos, porque como lo ha venido informando ampliamente La Jornada, ese documento, supuestamente elaborado en dichas comisiones unidas, no se compagina con los estándares internacionales de derechos humanos en materia de seguridad interior; modifica sustancialmente la minuta que sobre la materia le envió el Senado a la Cámara de Diputados el 28 de abril del año pasado; excede la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la participación de las fuerzas armadas en el auxilio de las autoridades civiles; reglamenta su participación indefinida en labores de seguridad pública; desacata abiertamente y a posteriori las cuatro peticiones formales que desde el año pasado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) le ha hecho al Estado mexicano, y cuya jurisdicción es obligatoria, para que elimine del fuero militar las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones, y maneja una extraña concepción gradualista de paz, que no tiene nada que ver con el significado que sobre ella establecen los instrumentos internacionales*

[277] Concha Miguel, “Ley de Seguridad Nacional”, *La Jornada,* 23 de abril de 2011, *http://www.jornada.unam.mx/2011/04/23/opinion/012a2pol.*

de protección a los derechos humanos aprobados por México, ni los mecanismos de su observación y cumplimiento, a los que también se ha obligado el Estado mexicano. Para estos últimos, en efecto, la paz es interdependiente del cumplimiento integral e indivisible de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y de la democracia.

Es conveniente señalar que mucho de lo que se discute, y en un momento dado se aprueba en el Congreso, no llega a ser informado en forma puntual a los ciudadanos, cada legislador debiera estar obligado a tomar en cuenta al momento de decidir sobre asuntos que incidirán de forma permanente e irreparable sobre la vida y el patrimonio de las personas.

El que las prácticas partidocráticas gocen de predominio en el momento de las deliberaciones, deja a los gobernados indefensos y sin una voz real para influir o expresar una opinión, de ahí que la existencia de medios de participación ciudadana, que funjan como contrapeso a la arbitrariedad de las bancadas parlamentarias que aprueban a la ligera cuerpos legales, sea una imperiosa necesidad, para que no sea la voluntad de los partidos, canalizada a través de sus voceros disfrazados de representantes populares, la que tenga la última palabra.

Continuando con el seguimiento noticioso de esta particular saga legislativa, otra nota permite apreciar el estado de permanente enfrentamiento que se vive en las Cámaras, donde el antagonismo es lo que priva, y aun cuando los legisladores de un partido en específico, desempeñan convincentemente el papel de férrea oposición. Cabe preguntar si lo hacen con la verdadera convicción de defender los intereses de la población, o simplemente se trata de una postura mediática para ganar adeptos entre el electorado; como se contempla en este artículo

tomado del sitio de CNN México, publicado el 26 de abril de 2011, por Hanako Taniguchi:[278]

> *La iniciativa de la Ley de Seguridad Nacional que fue aprobada en el Senado mexicano se está modificando en la Cámara de Diputados, de tal manera que las garantías individuales y los derechos humanos de los mexicanos podrían quedar en riesgo, afirmó el senador Carlos Navarrete Ruiz.*
>
> *En conferencia de prensa, el coordinador de los senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), principal partido de izquierda, explicó que el dictamen, originalmente aprobado por la Cámara Alta, podría abrir las puertas a la militarización del Estado mexicano tras los cambios impulsados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara Baja.*
>
> *"El Senado no compartió de modo alguno las propuestas que llegaban y que pretendían otorgar a las Fuerzas Armadas capacidad de investigación, atribución para detener a presuntos delincuentes en un acuerdo con la PGR (Procuraduría General de la República), realizar cateos sin orden judicial, intervenir en averiguaciones previas y solicitar a la autoridad judicial las intervenciones de comunicaciones privadas", dijo Navarrete ante medios.*
>
> *Junto con la diputada federal Leticia Quezada y cuatro senadores más que formaron parte de las comisiones dictaminadoras de la Ley de Seguridad Nacional, Navarrete llamó a las organizaciones civiles a realizar movilizaciones en contra de la aprobación de la ley, por los cambios que están promoviendo legisladores del PRI en la Cámara de Diputados, encabezados por su coordinador, Francisco Rojas.*
>
> *Informó que los perredistas de ambas cámaras crearon una comisión permanente para llevar a cabo un plan de acción para frenar la aprobación de la ley tanto dentro como fuera de la Cámara de Diputados.*
>
> *Aseguró que desde 2009, el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, controla al grupo parlamentario del PRI en ambas cámaras, así como la*

[278] Taniguchi, Hanako, "Cambios a la Ley de Seguridad Nacional ponen en riesgo derechos humanos", *CNN México*, 26 de abril de 2011, *http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/26/cambios-a-la-ley-de-seguridad-nacional-ponen-en-riesgo-derechos-humanos.*

presidencia de las comisiones encargadas de dictaminar las reformas más importantes, tales como la laboral, la política y la de seguridad nacional.

Decisiones como las que entraña la aprobación de una Ley de Seguridad Nacional tan controvertida, de ninguna manera deben de quedar al arbitrio de un Poder Legislativo plagado por la partidocracia, ya que las consecuencias de la entrada en vigor de estas medidas, claramente le restarían solidez a la democracia en proceso de consolidación que experimenta nuestro país.

Al final de la nota sobresale una acusación contra el candidato que obtuvo la mayoría de votos, en el actual elección presidencial, Enrique Peña Nieto, donde se le señala como el controlador de la bancadas priistas de diputados y senadores; generando la siguiente inquietud: si en los últimos años se han bloqueado iniciativas, y en términos generales se ha vivido una parálisis legislativa en el Congreso de la Unión, ¿no es esta una señal de lo urgente de implementar medidas de participación que garanticen al ciudadano una influencia real sobre los ordenamientos a los que será sometido sin haber sido consultado por la tergiversada labor de representación, que hoy en día desempeñan quienes ocupan escaños en las cámaras del Congreso?

Por fortuna, la Ley de Seguridad Nacional en la forma que se planteaba no llegó a consenso, como se puede constatar en la nota que a continuación se transcribe, la cual data del miércoles 23 de noviembre de 2011, de la periodista Carina García y publicada en El Universal:[279]

El presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, Javier Corral, dio por archivada la Ley de Seguridad Nacional, pues su contenido es incompatible con la reforma constitucional de derechos humanos.

Las reformas "se volvieron inviables" a la luz de esas enmiendas a la Constitución y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que

[279] García, Carina, “Archivan Ley de Seguridad Nacional”, *El Universal,* 23 de noviembre de 2011, *http://www.eluniversal.com.mx/notas/811180.html.*

obliga a que los militares que cometen violaciones a los derechos humanos de civiles sean juzgados en los tribunales civiles, explicó.

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como parte de la XII Jornada de Justicia Penal, Corral Jurado reconoció que el combate al crimen organizado no puede ser argumento para violentar garantías individuales o el debido proceso, de ahí la incompatibilidad con lo propuesto en el nuevo ordenamiento.

Por ejemplo, la figura de arraigo no podría ser considerada como se plantea, y el reciente informe de Human Rights Watch "vuelve a colocar la mirada en la figura del arraigo del que tanto se ha abusado y de la que tantos excesos se han cometido y documentado."

"Aprobar en estos términos las reformas a la Ley de Seguridad Nacional sería una enorme contradicción.", reconoció Corral Jurado.

Si bien, al final se evitó el ominoso panorama que el haber aprobado una Ley de Seguridad Nacional como la que se proponía auguraba, no debería estar la ciudadanía sometida a la voluntad de un cuerpo colegiado que se ha desviado fundamentalmente de su labor representativa.

3.1.4.2 Análisis crítico de la situación

El 31 de enero de 2005 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley de seguridad Nacional cuya finalidad es:[280]

> …*establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades*

[280] Artículo 1, párrafo 2 de la Ley de Seguridad Nacional. Véase SEGOB, "DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección,* 31 de enero de 2005, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2005&month=01&day=31*

federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea.

Sin embargo, el 23 de abril de 2009 el Presidente de la República presentó ante la LX Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional mismo que tiene por objeto:[281]

… crear la figura jurídica denominada -Declaración de Existencia de una Afectación a la Seguridad Interior- a fin de permitir la participación de las fuerzas armadas y otras instancias de seguridad del Estado para enfrentar eventos que afecten la seguridad interior como la sublevación en una entidad federativa, agresiones contra autoridades del Consejo Nacional de Seguridad o actos que pongan en peligro el orden, la paz o la seguridad pública de un municipio, estado o región.

Se establece que la declaratoria procederá cuando se presente cualquier situación que, de no atenderse de inmediato, pueda derivar en una perturbación grave del orden o de la paz pública o ponga a la sociedad en grave peligro y conflicto, pero en ningún caso implique la suspensión de garantías individuales por parte de la autoridad.

Se establece que la solicitud debe ser sustanciada por el Consejo Nacional de Seguridad Nacional quien integrará el expediente tomando la opinión de la Comisión Bicamaral del Congreso de la Unión. En dicho expediente se establecerá la situación de que se trate, región geográfica afectada, medidas a instrumentar, temporalidad, institución responsable y autoridades que colaborarán.

La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse mientras subsistan las causas que le dieron origen, o modificarse, y nunca podrá ser por tiempo indefinido. Del mismo modo, cuando desparezca la situación que motivó la

[281] SEGOB, "Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional", *Sistema de Información Legislativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2565571.*

declaratoria, el Ejecutivo Federal hará del conocimiento de la sociedad su conclusión.

El referido proyecto fue dictaminado por la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2010 y turnado a la Cámara de Diputados con la misma fecha. Actualmente, la iniciativa desde el 13 de diciembre de 2011 se encuentra en Dictamen de la primera lectura de la Cámara Baja.[282]

Dicho estatus o *congelamiento* de tan importante iniciativa obedece a que fue objeto de especial atención la legitimación que buscó el Presidente de la República para enviar tropas militares a las entidades federativas cuando se ponga en peligro la seguridad interior del país y para prever la actuación de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada. Aspecto que, a decir del Presidente, fortalecería la regulación de la actuación castrense en la lucha contra el narcotráfico.

Ahora bien, a pesar de que las comisiones atinentes de la Cámara de Diputados han avalado, en lo general, la iniciativa de reforma,, el Pleno de la referida Cámara no lo ha hecho. Aspecto que ha dado pauta para reflexionar sobre el papel que ha jugado el personal adscrito a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional. Puesto que, a decir de legisladores del Partido de la Revolución Democrática, la materialización del proyecto aprobado por el Senado de la República pondría a México en un Estado de Excepción.

De ahí que durante más de 10 meses se encuentre aún pendiente en la Cámara Baja en espera de un mejor planteamiento por parte del Ejecutivo Federal o una coyuntura política que aminore el costo político de tan osada iniciativa. En vista de que las fracciones parlamentarias decidieron no dar trámite legislativo por las severas críticas de las que fue objeto máxime que desde el inicio de la llamada lucha frontal contra el crimen organizado el Presidente de la República señaló que uso del ejército sería de manera transitoria mientras ocurría la depuración de las fuerzas policiacas federales, estatales y municipales.

[282] *Idem*.

3.1.4.3 Indicadores de partidocracia

La actuación de los partidos políticos y las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión en el tema de mérito fue bastante activa. Debido a que estuvieron atentos a las voces que criticaron duramente la iniciativa del Presidente para reformar la Ley de Seguridad Nacional.

No obstante lo anterior, en términos de los multireferidos indicadores para conocer la partidocracia, se advierte la coincidencia con seis de éstos: en un primer momento el monopolio en las nominaciones, patrimonialismo partidario y control sobre los representantes electos por el pueblo. Toda vez que fueron los partidos políticos, los que en pleno proceso electoral federal en el que se renovaría el Congreso de al Unión, Presidencia de la República así como diversas gubernaturas y presidencias municipales, decidieron conservar sus intereses y no impulsar la aprobación de una iniciativa tan duramente criticada. Aspecto que evidencia un control de los partidos sobre los representantes populares máxime si el entonces partido de oposición quería cuidar el caudal político obtenido en los últimos procesos electorales estatales con la finalidad de recuperar la presidencia de la República mientras que el partido en el poder buscaba la aprobación de la multicitada iniciativa para acreditar resultados en materia de seguridad y, sobretodo, legitimación en el uso de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada.

En consecuencia, también se presentan indicadores como el relativo a la opacidad del ejercicio del poder político, la partidización de la sociedad civil y la acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos. Puesto que, respecto al primer indicador, es destacable que el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la referida Reforma se distinguió por la falta de claridad sobre los motivos que tuvo las distintas fracciones parlamentarias para no aprobarla adminiculada con el activismo de los partidos políticos en el tema incluso convocado a la sociedad a manifestarse para que la minuta de la Cámara de Diputados no pasara.

De ahí que tampoco se tomara en cuenta la participación de la sociedad civil en el tema y se acotara una vez más, dejando a los representantes populares el ejercicio pleno de sus atribuciones sin la correspondiente socialización de la información pertinente que permitiera al ciudadano común estar enterado de la situación.

3.1.5 Reforma política

La identificación de similitudes y características de los casos en comento resulta fundamental para el análisis de la actuación del Congreso de la Unión en ejercicio de prácticas partidocráticas. Tal es el caso, como ya se evidenció *Ut Supra*, la remoción de los Consejeros del Instituto Federal Electoral y la Ley Televisa representativa de la Mediocracia que impera en México.

En esa tesitura, no obstante que el tópico de mérito fue exhaustivamente analizado en el capítulo que antecede, es menester abordar el tema legislativo que durante más de dos años se encontró en boga: la iniciativa de reforma política. Puesto que, por la agenda sumamente trascendental que contenía esta iniciativa de reforma, como lo son revocación de mandato, candidaturas populares y mecanismos de democracia participativa, representa un avance sin precedentes en los esfuerzos por acotar el dominio hasta ahora sin cortapisas de la Partidocracia y de sus consecuentes desestabilizantes efectos para la gobernabilidad del país.

3.1.5.1 Registro de información en prensa

El 12 de abril de 2011, el periódico El Universal, uno de los más reconocidos a nivel nacional, publica la siguiente nota, firmada por Roberto Arvizu y de nombre "Impulsan el poder ciudadano":[283]

> *Cierran este martes en San Lázaro el dictamen para incluir en la Constitución que la democracia será "participativa", además*

[283] Arvizu, Juan, "Impulsan el poder ciudadano", *El Universal*, 12 de abril de 2011, *http://www.eluniversal.com.mx/nacion/184706.html.*

representativa, lo que llevará cambios trascendentes en el ejercicio de gobierno, en la gestión de los asuntos públicos y que devolverá al pueblo poder, incluido el de remover a sus gobernantes antes del término de su mandato. La fórmula para sumar al PAN al consenso fue ubicar en el nivel de ley reglamentaria el procedimiento de revocación de mandato.

Ayer, en San Lázaro, en el foro "La democracia participativa como auténtica fuerza del pueblo", legisladores, académicos y representantes de organizaciones civiles expusieron las ventajas que tendrá la democracia con la inclusión de los métodos de gobierno popular directo.

El presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, Arturo Santana (PRD), dijo que se ha acordado, en principio el consenso para reformar la Constitución, incluir la calidad de democracia participativa y darle al Congreso la facultad de emitir una ley reglamentaria sobre el tema.

Jaime Cárdenas del Partido del Trabajo, dijo que abrir la era de la democracia participativa en México fortalecerá el papel del ciudadano en la cuestión pública y reducirá la influencia de los poderes de los grandes medios de comunicación, del sector privado, y pondrá un jaque a la Partidocracia.

Cabe destacar el tratamiento constitucional que se pretende dar a la democracia participativa, lo que de entrada es un buen augurio, pues estaría asegurando el apoyo de la Carta Magna para esta nueva forma de tomar de decisiones. Naturalmente, no está de más ilustrar un poco lo que llevó al Legislativo Federal a dar este paso.

En el portal Milenio Online, se publicó un artículo de opinión escrito por Roberto Pesquera con fecha de 29 de abril de 2011, al que intitula "La mediocridad de las

reformas posibles", donde explica la apremiante necesidad de tomar medidas significativas contra la Partidocracia:[284]

> *Con el hartazgo generalizado de la población y el desgaste de la fórmula de hacer política exclusivamente mediante partidos, la famosa reforma política que permitiría la reelección de nuestros legisladores podría ser el inicio de un cambio radical en el balance de poder en el Legislativo. Los flamantes diputados y senadores que tendrían la opción de reelegirse en base a los resultados que entreguen a la ciudadanía -no a los cacicazgos de sus partidos- podrían comenzar a enterarse por primera vez de las necesidades de sus distritos y de qué reformas convienen y cuáles no a su gente.*

Es lógico desconfiar de las verdaderas intenciones de los partidos, que literalmente se estarían ahorcando a ellos mismos con el tipo de disposiciones que contiene una reforma política como la que se viene tratando, y estas expresiones de desconfianza ante la partidocracia, las consigna José Rubinstein en un artículo llamado "Reformas diferidas", que data del 22 de abril de 2011, publicado en el periódico Excélsior, de la capital del país:[285]

> *La Partidocracia y sus incondicionales paleros, aquellos que alzan la mano por consigna en las cámaras han aplicado, como estrategia de acción, la inacción. Tras haberse discutido, modificado y aceptado la iniciativa de reforma en turno, surgen voces tendientes a abortar el proyecto, las más de las veces diciendo que la trascendencia de la reforma a votarse amerita una previa consulta pública y es entonces cuando se echa a andar la infalible táctica dilatoria.*
>
> *Ahora, tras 16 meses de negociaciones, está por aprobarse —aunque rasurada— la reforma política, incorporando la reelección de diputados*

[284] Pesquera, Roberto, "La mediocridad de las reformas posibles", *Milenio, 29 de abril de 2011, http://impreso.milenio.com/node/8951086.*
[285] Rubinstein, José, "Reformas diferidas", *Excelsior,* 22 de abril de 2011, *http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=717834.*

federales a partir de 2015 y de senadores para 2018, los mecanismos para sustitución del Presidente en caso de ausencia, candidaturas ciudadanas a partir de 2015, referendo y consulta popular. Se dejan fuera temas como la segunda vuelta en la elección presidencial, construcción de mayorías estables y ratificación del gabinete presidencial.

De las tres notas anteriores, se concluye que hay una interesante mixtura genealógica y crítica, ya que se señalan los motivos por los que se da pie a una reforma de la índole que hemos comentado. Además, se le da seguimiento en sus múltiples formatos deliberativos, y se hace una crítica sobre su extensa estadía en los vaivenes y cambios de corazón de los cuerpos legislativos para tratar de modificarle y aplazar lo máximo este *empowerment* de la ciudadanía, que tanto daño hace a la partidocracia, y por consiguiente, suministra un beneficio proporcional a la tan ansiada y nunca bien ponderada, gobernabilidad.

3.1.5.2 Análisis crítico de la situación

En los últimos 7 años se han presentado en el Congreso de la Unión cerca de 18 iniciativas de reforma política. Siendo la primera de estas, la propuesta del Senador Rafael Melgoza Radillo del Partido de la Revolución Democrática el 13 de octubre de 2005 y la última el 2 de diciembre de 2010 por el Senador Raúl José Mejía González del Partido Revolucionario Institucional.[286]

Sin embargo, la iniciativa que acaparó la atención de diversos sectores sociales, políticos y académicos fue la propuesta presentada el 15 de diciembre de 2009 por el Presidente Felipe Calderón ante la Cámara de Senadores mediante la cual

[286] SEGOB, "Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política", *Sistema de Información Legislativa. Historia del Proceso Legislativo, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HProcesoLegislativo.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2715094.*

buscaba reformar diversas disposiciones de la Carta Magna. En el referido documento, sustancialmente, se establecía:[287]

> *En este punto de nuestra historia, todos los actores y particularmente el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso asumen responsablemente el reclamo popular por asegurar que la política deje de ser sinónimo de conflicto y de parálisis, y por transitar a un diseño institucional que favorezca que la política se consolide como instrumento de cambio al servicio de la sociedad.*
>
> *El país requiere una reforma política de fondo que permita el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas y que haga posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos.*

Como se advierte, existe un reconocimiento expreso del Ejecutivo Federal respecto del *modus operandi* en los temas políticos, desafortunadamente también señala indebidamente que las fuerzas políticas están representadas en el Congreso cuando en esta instancia deliberativa debieran estar representados, prioritariamente, los ciudadanos.

A pesar de todo, la iniciativa en comento se concentró en 9 puntos:[288]

1. *Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del Ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del encargo;*

2. *Reducir el número de integrantes en la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última;*

---

[287] Poder Ejecutivo Federal*, Iniciativa de Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 de diciembre de 2009, p. 2, *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/12/asun_2622142_20091215_1260987726.pdf.*

[288] *Ibidem*. p. 4.

3. *Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación;*

4. *Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias;*

5. *Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular;*

6. *Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil;*

7. *Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.*

8. *Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.*

9. *Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.*

Los puntos a los que se hizo referencia resultan interesantes. Puesto que se intenta fortalecer la Democracia Electoral y algunos aspectos de la Democracia Sustantiva. Toda vez que reduce el número de legisladores plurinominales en ambas Cámaras; incrementa el umbral para conservar el registro de los partidos políticos nacionales; impulsa la segunda vuelta electoral; pugna por la reelección

de legisladores, alcaldes y jefes delegacionales; contempla candidaturas independientes e iniciativa ciudadana como medios de Democracia Directa y establece la figura de la iniciativa de trámite preferente del Presidente de la República para reformas legales, entre otros temas.

Sin embargo, las expectativas fincadas sobre su potencial aprobación resultaban poco alentadoras. Puesto que, de aprobarse íntegramente, representaba dar mayor poder a los ciudadanos, mayor legitimidad al sistema electoral, el fortalecimiento del sistema político, mayor poder al Ejecutivo Federal, todo en detrimento de las élites partidocráticas máxime que, en el caso de la reelección de legisladores, alcaldes y jefes delegacionales implicaría que la ciudadanía tendría la última decisión sobre la conformidad o no conformidad sobre la actuación del representante popular y en el de las candidaturas independientes, acotarían tres de los factores de la partidocracia referidos, *Ut Supra*, como lo es el dominio de los partidos políticos sobre los representantes populares, la partidización de la sociedad civil y el monopolio de las nominaciones a los cargos de elección popular

A pesar de todo y después de que en la LIX, LX y LXI Legislaturas federales se había discutido la reforma política, con la aprobación de 17 legislaturas locales[289], el 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia política.[290] En ese sentido, para fortuna de las élites partidocráticas, solo se aprobaron, en lo que interesa, las siguientes figuras: candidaturas independiente e iniciativa ciudadana como derecho de los ciudadanos mexicanos, consulta popular como derecho y obligación del ciudadano, e iniciativa de trámite preferente para efectos de reformas legales no contemplando las adiciones o reformas a la Constitución.[291]

[289] Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
[290] Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política", *op cit.,* nota 206.
[291] Artículos 35, fracción II, VII y VIII; 36, fracción III; 71, fracción IV; 73, fracción XXIX-Q; 116, fracción II y 122 BASE PRIMERA, fracción IV inciso o). Véase Secretaría de Gobernación, "Decreto

Ahora bien, la reforma de mérito representa un producto legislativo inacabado, puesto que no resulta suficiente la previsión normativa para garantizar la positividad de la misma y su eficacia *per se* máxime que, como quedó acreditado en el caso de la Iniciativa de trámite preferente que presentó el Ejecutivo Federal en materia de Reforma Laboral pese a que esta pasó el trámite en la Cámara de Diputados y de que en el Senado la aprobó en lo general, al final de cuentas la referida Iniciativa se regresó a la Cámara de Origen.[292]

Lo anterior, adquiere relevancia cuando se analiza que la multireferida reforma había sido aprobada con el voto de 100 Senadores a favor y 28 en contra en lo general y en lo particular respecto de los artículos no reservados. Desafortunadamente el tema de los sindicatos fue uno de los factores que evitó los consensos en el Senado, verbigracia la vida interna de los sindicatos motivó 67 votos a favor por 61 en contra mientras que el aspecto de la rendición de

---

por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política", *op cit*., nota 206.

No obstante ello, con fecha 25 de octubre de 2012, la Senadora María Gómez del Campo Gurza presentó senda iniciativa para incrementar el umbral del 2 al 4% para que un partido político nacional conserve su registro. Véase SEGOB, "Que reforma y adiciona el párrafo primero de la fracción I y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41 y la fracción II del artículo 54, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Sistema de Información Legislativa. Iniciativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=2908391.*

Por su parte, el Diputado Tomás Torres Mercado el mismo día jueves 25 de octubre de 2012, presentó iniciativa de reforma constitucional para establecer que en el último año del ejercicio constitucional del Poder Ejecutivo y en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de la legislatura que coincida con la elección presidencial, la facultad de iniciativa para trámite preferente sólo podrá ejercerla el grupo parlamentario con mayor representación en la Cámara de Diputados o en el Senado que haya postulado al candidato triunfador. En este caso, la presentación o señalamiento de las iniciativas se hará dentro de los cinco días siguientes a la comunicación de la calificación definitiva de la elección presidencial. Véase SEGOB, "Que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Sistema de Información Legislativa. Iniciativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=2908446.*

[292] El 4 de septiembre de 2012, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo con el carácter de iniciativa de trámite preferente. Sin embargo, después de más de 40 días de proceso legislativo, de haber pasado por la aprobación de la Cámara de Diputados y de ser aprobada en lo general por la Cámara de Senadores, el 23 de octubre de 2012 la iniciativa de trámite preferente en materia de Reforma a la Ley Federal del Trabajo fue devuelta a la Cámara de Diputados. Véase SEGOB, "Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*", Sistema de Información Legislativa. Historia del Proceso Legislativo, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HProcesoLegislativo.php?SID=564645d535dd81c368a9fc8ed080a1b7&Seguimiento=2901783&Asunto=2907336.*

cuentas produjo 66 votos a favor y 62 en contra. En ese sentido, cabe destacar que respecto del tema de Sindicatos existía un vicio de origen puesto que en términos del arábigo 71 de la Carta Magna no podrán tener carácter preferente las reformas o adiciones constitucionales y el tema de referencia requería, precisamente, reforma constitucional.[293]

De ahí que, en el tema de referencia se evidenció una vez más las prácticas partidocráticas a plenitud, en esa inercia de presión y resistencia que ha caracterizado el trabajo legislativo en México.

3.1.5.3 Indicadores de partidocracia

En términos de los indicadores para conocer la partidocracia referidos en el capítulo primero del presente trabajo, los legisladores accedieron a trastocar su monopolio en las nominaciones, patrimonialismo partidario, la partidización de la sociedad civil y la acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos, al aprobar figuras como iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, consulta popular e iniciativa de trámite preferente para el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, conservaron el control sobre los representantes electos por el pueblo, la opacidad del ejercicio del poder político, la concepción de su vida interna como coto vedado y la falta de transparencia en el ejercicio del recurso público y privado. Ello, al no permitir la reelección inmediata de legisladores, alcaldes y jefes delegacionales, reservarse la legislación secundaria en los temas que se enuncian en el párrafo que antecede para realizar una configuración *ad hoc*, mantener, desde la reforma electoral de 2007, su vida interna intocada y simular una rendición de cuentas a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

---

[293] Senado de la República, "Votación en lo general y en lo particular, de los artículos no reservados", *Dictamen de las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social y de estudios legislativos, primera el que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, *http://www.senado.gob.mx/images/doctos/votaciones/votaciones_23_octubre.pdf.*

Dicha estrategia, en un primer momento, aparenta representar un esfuerzo importante de los legisladores y partidos políticos por dar mayor participación a la ciudadanía en los asuntos públicos. Sin embargo, en los hechos ya se demostró con el caso de la Iniciativa de Reforma Laboral cómo el Congreso de la Unión en contubernio con los partidos políticos son capaces de obstaculizar la aprobación de la propuesta de reforma, derogación o adición legal en total opacidad sobre el ejercicio del poder político y sin dar una explicación a la sociedad de las causas que motivaron su aprobación o desaprobación en bloque partidario.

3.1.6 Elección de consejeros del Instituto Federal Electoral

Por lo que concierne a tiempos más recientes, no puede escapar de la atención nacional otra de las noticias cuyo seguimiento está estrechamente vinculado con el accionar, quizá concretamente falta de acción, de la partidocracia. Esto, en su particular espacio de maniobra sobre el Poder Legislativo, siendo la noticia en cuestión, la falta de un consenso entre las fracciones partidarias de la Cámara de Diputados para la elección de tres consejeros faltantes del IFE, situación que se prolongó por más de un año, y que de continuar durante el proceso electoral federal 2001-2012, traería por consecuencia una vulneración sin precedentes de los comicios electorales al vulnerar los principios rectores de la función electoral.

3.1.6.1 Registro de información en prensa

En alcance a dicho suceso, es perceptible lo nocivo que pueden llegar a ser los efectos concernientes a la parálisis legislativa por los alcances que tienen posibilidad de revestir, verbigracia la legalidad de la elección presidencial. Sin embargo, tal y como lo consagra el portal nacional terra el 21 de noviembre de 2011, se procedió por la vía jurídica ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por parte de un integrante del propio poder Legislativo, el diputado

federal de la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo, Jaime Cárdenas Gracia, en busca de una solución a la problemática:[294]

> *El legislador petista Jaime Cárdenas impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el retraso de la Cámara de Diputados en la designación de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE).*
>
> *(Cárdenas) promueve juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar la omisión de la aludida Cámara de nombrar a los ciudadanos que deberán ocupar las tres plazas vacantes de Consejeros Electorales que integrarán el Consejo General del Instituto Federal Electoral", se indica en el recurso presentado el viernes.*
>
> *El diputado por el Partido del Trabajo (PT) señala como responsables de la omisión a la Mesa Directiva, a la Junta de Coordinación Política y a los Grupos Parlamentarios. La queja será analizada por el magistrado Constancio Carrasco Daza. La Cámara de Diputados lleva más de un año discutiendo la designación de los tres consejeros electorales, sin llegar a un acuerdo.*
>
> *Los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN) acusan al Revolucionario Institucional (PRI) de pretender imponer a dos de las tres vacantes.*
>
> *Apenas el 2 de noviembre, el tribunal electoral desechó una queja interpuesta por 30 ciudadanos contra la omisión de la Cámara de Diputados en el nombramiento de los consejeros del IFE, al argumentar que la tardanza en el nombramiento no afecta el interés jurídico de quienes interpusieron la denuncia. En el escrito que presentó Cárdenas, se relata cómo ha sido la negociación y se dice afectado por ser parte de la Cámara de Diputados.*

La interminable demora en el tratamiento de cuestiones de forma en el ámbito parlamentario, pone de manifiesto la necesidad de que exista algún tipo de control ciudadano sobre el actuar del legislativo, debido a que la ausencia de mecanismos

[294]Hernández, Erika, "Promueven juicio por falta de consejeros", *terra, 21 de abril de 2011, http://noticias.terra.com.mx/mexico/promueven-juicio-por-falta consejeros,47efe89bc58c3310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html*

de democracia participativa que influyan de manera efectiva en la toma de decisiones, dan margen a las fracciones, a retrasar, como su conveniencia dicta[295], acuerdos torales, como la propia designación de los Consejeros del IFE.

Delineando de esta forma una falla en nuestro sistema de representación: en teoría, yo ciudadano, elijo quién me representa, pero cuando el representante se muestra ajeno e inclusive contrario al interés de su representado, ¿cómo lo apremio para que desempeñe cabalmente su función?, aquí es cuando, nuestro sistema pierde no sólo su carácter de popular, sino su misma representatividad.

Ya anteriormente, se habían presentado vías de apremio públicas emanadas de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en las que se exponía la motivación detrás de la petición de una pronta designación de sus consejeros faltantes, ya que se verificarían situaciones de imperiosa necesidad, donde la presencia de los consejeros faltantes jugaría un papel trascendental. Amén de que los actos efectuados podrían trastocar el principio de legalidad y sumamente vulnerables a la impugnación por particulares, al respecto, se menciona en el diario "El economista", en publicación del 24 de noviembre de 2010, lo siguiente:[296]

> *El consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés, hizo un respetuoso pero enérgico llamado a la Cámara de Diputados para que apresure la construcción de un amplio consenso político que permita la designación de tres consejeros electorales.*
>
> *Durante la sesión extraordinaria de este miércoles, los consejeros Francisco Javier Guerrero y Alfredo Figueroa fueron designados de manera provisional como nuevos integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE.*

[295] Cabe destacar que los aludidos retrasos comúnmente en coincidencia con tiempos de rentabilidad electoral.
[296] DOCH, "IFE pide acelerar designación de consejeros", *El Economista,* 24 de noviembre de 2010, *http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/11/24/ife-pide-acelerar-designacion-consejeros*.

En este marco, resaltó que el Consejo General del instituto ha tenido que tomar medidas inéditas para priorizar su funcionamiento regular y el de los órganos que lo integran.

Valdés aseguró que las labores del órgano electoral siguen en marcha y "seguiremos tomando las decisiones a que está obligado el IFE, y lo más importante es que continuaremos brindando los servicios cotidianos como la atención a los ciudadanos en los módulos".

Asimismo, Baños, dijo que es importante que se tome esta medida ya que eso garantizaría el buen funcionamiento de las comisiones de trabajo de la autoridad administrativa electoral, en tanto que la Cámara de Diputados, en uso de sus facultades, designe a estos tres nuevos consejeros.

Las circunstancias descritas en el artículo en supra líneas, apuntan a que otro de los pilares básicos para contrarrestar una parálisis legislativa devenida de las prácticas partidocráticas, reside en el fortalecimiento del organismo electoral. Si bien, no al grado de tornarle en Poder Público, tal y como sucede en Venezuela, sí privilegiar su cariz ciudadano y su margen de maniobra respecto de los poderes de la Unión, preferentemente plasmándolo a nivel constitucional, ya que en la actualidad, está el riesgo latente de infiltración de los intereses partidarios en el seno del órgano que tiene como misión principal la organización de las elecciones.

Es decir, el IFE, es muy elevado, requiriéndose en definitiva, dotarle de opciones de blindaje contra estas injerencias, y por qué no, de contraataque a los poderes que pretendan inmiscuirse de más.

Logrando con lo anterior, integrarse de manera fluida al sistema de pesos y contrapesos, privilegiando el fomento de la participación verdaderamente ciudadana en el desempeño de las funciones del organismo electoral, como una forma de vigilancia constante a las ya mencionadas tentativas de intromisión. Por otra parte, como en el caso del artículo que se alude *Ut infra*, se hace mención del

coordinador de la bancada panista, Francisco Ramírez Acuña, tomado de El Financiero en su portal en línea, y fechado el 29 de noviembre de 2011, el cual pretende aparentar ante la ciudadanía su disposición de llegar a una solución, cuando son ellos mismos, los que han generado el desaguisado, lanzando mensajes como el que se transcribe:[297]

> *El coordinador de la bancada panista en la Cámara de Diputados, Francisco Javier Ramírez Acuña, aseguró que existe voluntad para elegir a los consejeros al Instituto Federal Electoral (IFE) antes de que termine el periodo de sesiones.*
>
> *"Hay la mayor de las voluntades, seguimos platicando, buscando la mejor solución, yo creo que ahora que concluimos la semana pasada los temas complicados (...), estaremos viendo el tema de los consejeros electorales para poder dejar antes de que nos vayamos", apuntó.*
>
> *En entrevista al inicio de sesión de este día, el legislador declaró que es necesario acreditar la ciudadanización del IFE y declarar concluido el proceso: "Yo creo que por respeto a los que participaron ya no deberíamos de estar generando otras expectativas".*

Muy probablemente, el artículo citado anteriormente, representa lo que coloquialmente se conoce como *cortina de humo*, un simple distractor o declaración de buenos deseos que no pasa de eso, lo cual, invita a abordar otra problemática derivada de la partidocracia en el seno del legislativo. La cual consiste en el flagrante monopolio de la expresión política por parte de los partidos políticos, dejando a los ciudadanos que no se identifican ideológicamente con ellos, e inclusive, que no les son viables como una opción de representación y de

[297] Chávez, Víctor, "Pospuesta la designación de los consejeros", *El Financiero,* 29 de noviembre de 2011, *http://www.elfinanciero.com.mx/index.php/politica/50923-existe-voluntad-para-elegir-consejero-del-ife-pan-.*

consecución de sus demandas al Estado, sin una alternativa real de plantear sus necesidades e influir de manera significativa en la respuesta a las mismas.

De tal manera, queda como un apartado pendiente el de dar acceso a la sociedad civil en general, y no solamente a sus grupos políticos, en lo particular, a las máximas tribunas de la nación en forma directa, sin el tamiz que en realidad es barrera, en el que se han convertido los representantes populares al servicio irrestricto del interés partidario.

Ahora bien, han sido muchas las voces desde la trinchera del análisis político, que han manifestado en público los peligros que conlleva el tener un Consejo General del IFE incompleto, verbigracia la nota que en *infra líneas* se reproduce, tomada de Radio Fórmula, y publicada el 14 de diciembre de 2011, mediante la cual Carlos Elizondo Mayer-Serra establece especial énfasis en los callejones sin salida, que un consejo de números pares (específicamente situaciones de votaciones empatadas sin la previsión legal de un voto de calidad) representa:[298]

> *Ya se ha llegado a un consenso para elegir este jueves, en la última sesión del periodo ordinario a los tres consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), que deben los diputados federales desde octubre de 2010.*
>
> *"La abierta, por concurso, donde hay tiempo de que los distintos potenciales afectados empiecen a vetar a los candidatos, esa ya vimos, no funciona, tuvieron que irse por una ruta mucho más cerrada, que es cuestionable, porque no hubo la consulta pública que supuestamente debería existir", comentó el analista político Carlos Elizondo Mayer Serra.*
>
> *En su colaboración con José Cárdenas esta noche subrayó que no sólo había una falta constitucional el no haber nombrado a los tres*

[298] Igp, "Riesgo real, si siguen incompletos consejeros IFE: analista. Con José Cárdenas", *Grupo Radio Fórmula*, 14 de diciembre de 2011, *http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=214269*.

consejeros faltantes, sino que hay un riesgo real en la medida en que no están completos los nueve consejeros.

Recordó que en el caso de una multa del Partido Verde Ecologista no se pudo tomar una decisión porque tres se pusieron de un lado, tres del otro y el presidente consejero no tiene voto de calidad.

"Tienen que decidirlo mañana a las 10:00 horas, para que no surjan críticas de todos y eso vaya generando una dificultad mayor de pasarlo en el Pleno", concluyó Mayer-Serra.

Si bien, es loable que existan voces críticas y que informen a la ciudadanía de los percances que sufre la incipiente democracia mexicana a manos de la rampante partidocracia que nos aqueja, lo que podemos extraer del artículo en referencia inmediata, es la imperiosa necesidad de dotar a la sociedad en general de una cultura crítica, que le permita discernir las consecuencias que pueden tener las actuaciones de sus representantes en temas tan delicados como el de la deficiente integración del consejo general del IFE.

Ahí es donde entra a colación la inquietud de si el ciudadano mexicano promedio, cuenta con un óptimo acceso a los medios. Desafortunadamente, éste se encuentra en situación de franca desventaja respecto de los partidos políticos, a quienes la legislación les contempla espacios en los medios, los cuales, utilizan para difundir información que en buena medida sólo contribuye a sesgar el criterio de aquellos a quienes va dirigida. Más graves aun, son las alianzas ente la partidocracia y el poder fáctico de la Mediocracia, ya que contribuyen a exacerbar estas carencias con el correspondiente atentado a la formación de una cultura ciudadana de petición de rendición de cuentas a sus representantes.

A final de cuentas, lo que parecía difícil de conseguir, llegó a buen término, y tras más de un año de negociaciones infructuosas entre las fracciones parlamentarias, se concretó la designación de los consejeros electorales faltantes, hecho que fue resaltado en diversos medios, tales como El Economista, que en su edición del 16

de diciembre de 2011, presenta una nota enfocada a mostrar un panorama de optimismo respecto de la llegada de los nuevos consejeros:[299]

> *Luego de ser designados como consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), Sergio García Ramírez, María Marván Laborde y Lorenzo Córdova Vianello se pusieron a trabajar.*
>
> *Los sustitutos de Virgilio Andrade, Marco Antonio Gómez y Arturo Sánchez, fueron convocados por el presidente del órgano electoral, Leonardo Valdés Zurita, para que rindieran protesta y participaran ayer jueves en la sesión extraordinaria del Consejo General.*
>
> *Incluso, tanto García Ramírez como Córdova Vianello intervinieron y emitieron opiniones en la sesión cuando se abordó el tema relativo al Catálogo de Estaciones de Radio y Canales de Televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2102.*
>
> *Con ello, ambos consejeros dieron cuenta de su compromiso por involucrarse lo más pronto posible en el trabajo del órgano electoral y cubrir la curva de aprendizaje rápidamente, con base en su conocimiento en temas electorales y su experiencia.*

Vale la pena hacer una acotación para efectuar la siguiente reflexión: teniendo en cuenta que es cierto que se pudo llegar *in extremis* a un consenso satisfactorio para las diferentes fracciones partidistas, no deja de llamar la atención, la serie de obstáculos y el tiempo que se podrían salvar si se contara con un Poder Legislativo profesionalizado, una vez superado el arcaico tabú histórico de las reelecciones inmediatas. Una cámara que se reestructura cada tres años, como lo es la de Diputados, es un pésimo punto de partida para lograr consensos; si en cambio, se dispusiera de auténticos legisladores de carrera, para los cuales sería una prioridad entregar buenas cuentas, acorde con las demandas de sus

[299] MIF, "Nuevos consejeros IFE dan cuenta de compromiso", *El Economista*, 16 de diciembre de 2011, *http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/12/16/nuevos-consejeros-ife-dan-cuenta-compromiso*.

representados para tener la posibilidad de seguir ocupando una curul. No cabe duda que sería lógico que procesos como el de la designación de los tres consejeros faltantes, no atravesaran un camino tan ríspido y sinuoso, como el que se ha descrito.

Pero no todo es agradable respecto a las nuevas designaciones, debido a que el espectro de los compromisos partidistas, ronda en algunas publicaciones, como la que se expone en breve, y que fue extraída del portal digital e-consulta.com, y que data del 18 de diciembre de 2011, hace un llamado de alerta sobre el entorno y la formación de uno de los tres nuevos consejeros, el Dr. Sergio García Ramírez, lo cual erige a los articulistas de opinión, como en este caso sucede, en investigadores que dan a conocer a la ciudadanía aspectos no tan favorables que los medios más tradicionales son reacios a publicar:[300]

> *Mientras que el PAN y el PRD impulsaron a dos consejeros cuyos perfiles son de tipo académico, el PRI se inclinó en respaldar a un personaje identificado con uno de los lados más oscuros del PRI, de ese PRI del viejo régimen que por muchos años se mantuvo en el poder recurriendo a la represión como su principal instrumento de dominación.*
>
> *Este pasado incluye su paso como subsecretario de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, cuyo aparato represor se encargo de encarcelar, torturar y desaparecer a cientos de disidentes.*

[300] López Martínez, Raúl, "Sergio García Ramírez y el lado oscuro del PRI", *e-consulta.com,* 18 de diciembre de 2011, *http://e-consulta.com/veracruz/component/k2/item/7162-sergio-garc%C3%ADa-ram%C3%ADrez-y-el-lado-oscuro-del-pri*.
En este punto, me permito formular una opinión personal de disenso, respecto a la publicación que realiza Raúl López Martínez, relativa a Sergio García Ramírez. Puesto que el Dr. Sergio García Ramírez es un connotado académico con gran prestigio internacional, dado que, entre otros relevantes cargos, se desempeñó como Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además de ser condecorado por diversos países. Todo ello, por su fructífera labor a favor de los derechos humanos y la ciencia jurídica. Por lo que su designación como consejero del Instituto Federal Electoral, representa un acierto dada su amplia experiencia en temas vinculados con derechos humanos, entre los cuales, se encuentran los políticos y la democracia, y su reconocida trayectoria en el ámbito de la administración de justicia.

Sergio García se incrustó tan bien en el aparato represivo de Luis Echeverría, que fue designado como jefe del Departamento de Investigaciones Políticas de la Secretaría de Gobernación y subdirector de Gobierno. Al demostrar su lealtad y eficacia al represivo régimen, Echeverría lo nombró en 1970 procurador de Justicia del DF y Territorios Federales. Carlos Ramírez nos dice en su columna que desde ese cargo "le tocó desviar y ocultar las pruebas de la responsabilidad oficial del halconazo del 10 de junio de 1971, que por funciones le tocaba la obligación de indagar. El gobierno de Echeverría, del cual formaba parte García Ramírez, ha sido enjuiciado en tribunales mexicanos justamente por la responsabilidad de la agresión contra estudiantes por parte del grupo paramilitar de los Halcones. Hay datos que revelan que García Ramírez sí estuvo enterado de la agresión; por tanto, en su responsabilidad carga también la deuda del halconazo.".

Sergio García Ramírez es miembro del PRI desde el año 1961, su presencia en el sistema político mexicano se encuentra delineada por representar uno de los principales activos del ala autoritaria y represiva del PRI.

Estuvo presente en el gobierno de Echeverría, fue secretario del Trabajo en el gobierno de López Portillo, fungió como procurador en el gobierno de Miguel de la Madrid. En 1987 fue una de las figuras presidenciales del PRI, y del 2000 al 2001 fungió como secretario general del PRI.

Lo anterior, aunado a las denuncias de violencia doméstica, vertidas por parte de su ex esposa María Gómez Rivera, retratan el perfil de un político clásico de las mejores épocas del la dictadura del PRI. Este es el pasado de un hombre que de manera deliberada ha sido borrado de la web de la UNAM y de las instituciones en donde recientemente ha laborado.

> *En pocas palabras, el ahora consejero electoral del IFE, Sergio García Ramírez, representa una de las caras más abominables del PRI, de ese PRI que se niega a morir y que en su ruta rumbo a la elección presidencial se encuentran convocando a lo peor que hay en sus entrañas.*

Cabe señalar que en líneas anteriores, se destacó la perspectiva del periodista, al sacar a la luz información como la del artículo que precede al siguiente comentario. Resulta preciso actuar con cautela ante estos escenarios, pues no es costeable sustraernos al contexto de diarquía partidocrática - mediocrática que se presenta en nuestro país, los intereses de los medios masivos pueden o no alinearse con los de una corriente política, configurándose en consecuencia estrategias mediáticas para socavar al adversario.

Aunque en situaciones como la del Consejo General del IFE, pueden acabar minando la credibilidad de las instituciones si se usan de forma indiscriminada, y si no se le proporciona a la sociedad en general, las mínimas herramientas de criterio. Sesgándola de esta forma a profesar los credos y prejuicios que el *mass media*[301] juzgue como más convenientes.

Además, resulta interesante hacer mención de la nota difundida en Radio Fórmula, que con fecha de 18 de diciembre de 2011, pone en consideración de la opinión pública, la aseveración de John Ackerman sobre el hecho de que haya configurado una nueva violación constitucional por la forma en que fueron electos los tres consejeros:[302]

> *Tras darse a conocer la terna de los nuevos integrantes del Instituto Federal Electoral (IFE), John Ackerman del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, precisó que este proceso se dio sin ninguna consulta a la sociedad y transparencia como lo establece la ley.*

---

[301] *Mass media* es un término anglosajón con el que se alude a los medios masivos de comunicación o de masas.

[302] *mra, "Asignan Consejeros IFE con violación a la Constitución: esp. Con Primitivo Olvera", Grupo Radio Fórmula,* 18 de diciembre de 2011*, http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=214875*.

Dijo que el nombramiento se dio por dedazo entre las diferentes acciones parlamentarias, lo cual es de llamar la atención porque es una violación a la Constitución.

En entrevista con "A Fondo" con Primitivo Olvera, agregó que por ello varios se abstuvieron en la votación, "este nombramiento nos regresa 15 años en materia electoral en el país para bien y para mal". Especificó que para mal en el sentido que ya no hay consulta, se da el acuerdo cupular, como lo sucedido en 1996, mientras que para bien, dijo en el sentido que los que entran cuentan con perfiles académicos, profesionales, "cada una tendría sus vínculos con otro partido pero realmente tienen un perfil independiente con conocimiento, no todo con materia electoral, pero un conocimiento de derecho y temas relacionados que garantizaría que van a hacer un buen trabajo".

Ackerman apuntó que por las prisas no se pudo hacer un nuevo proceso con la participación de la sociedad civil, de acuerdo con la Constitución debería participar en el proceso de selección de los Consejeros, no solamente emitiendo opiniones sino incluso evaluando los candidatos, tener un papel mucho más fuerte y no dejando todo a los políticos.

Por último, resaltó que al final de cuentas se dio un desenlace positivo porque se tiene un IFE completo que había estado en una situación difícil desde hace más de un año.

Así pues, se observa que en el caso del seguimiento al caso en comento, se diversificaron las opiniones, desde quien denuncia los detrimentos que implicaba un consejo general incompleto, hasta introductor de polémicas respecto de los nuevos integrantes del mismo. Resaltando en la mayoría de los casos, la responsabilidad de la partidocracia en la complicación de un tema que de principio debió haber sido resuelto sin las complicaciones que se han relatado, y que en

turno han permitido abordar una variedad de propuestas para contrarrestar la partidocracia y a su ocasional aliada la Mediocracia, como lo son:

1) Mecanismos de supervisión de los representantes populares por medio de la democracia participativa;
2) Fortalecimiento constitucional y fomento de una mayor ciudadanización del organismo electoral;
3) Rompimiento del monopolio de la expresión política detentado por los partidos a través de la apertura a la participación de la sociedad civil;
4) Profesionalización del Poder Legislativo como consecuencia de la implementación de la reelección inmediata.

Lo anterior, es un todo que se vislumbra como una gran tarea a realizar, si se pretende que México pueda seguir figurando entre las democracias electorales ejemplares de América Latina, en forma positiva, y no como un ejemplo de la devastación y anarquía que puede endilgarle a una nación, la partidocracia desbocada.

3.1.6.2 Análisis crítico de la situación

Como fue advertido en el capítulo segundo y principios del tercero, ambos que engrosan al presente trabajo de investigación, posterior a la elección presidencial del año 2006, los partidos políticos acordaron impulsar una reforma constitucional en materia electoral que permitiera, entre otras cosas, evitar la repetición de las campañas negras, la intervención de particulares en medios de comunicación para favorecer a candidatos y llevar a cabo la renovación escalonada de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

Circunstancia por la cual, durante más de un año, el Consejo General del IFE adoleció de una debida integración al faltar la designación de 3 Consejeros Electorales. Para poca fortuna, los partidos políticos y las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión no llegaban a un consenso sobre quiénes debían ocupar los espacios vacantes. Aspecto que motivo no solo el

llamado de diversos sectores de la sociedad para reactivar la parálisis legislativa en el tema sino de los propios consejeros integrantes del Instituto Federal Electoral quienes advertían sobre la afectación al funcionamiento ordinario que desarrolla el propio instituto, aspectos que vulneraban los principios rectores de la función electoral.

Cabe destacar que fue de tal interés el caso que varias decenas de ciudadanos promovieron diversos medios de control constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el objeto de que, incluso éste, nombrara a los Consejeros Electorales faltantes.[303]

Sin embargo, no fue sino hasta que el Diputado Jaime Cárdenas Gracia[304], integrante de la Fracción Parlamentaria del Partido del Trabajo, invocando un interés legítimo promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestando como fuente de sus agravios la vulneración a su derecho político de ser votado en la vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electo.[305]

Lo anterior, toda vez que tanto Cámara de Diputados, su Mesa Directiva, el Pleno de la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política y los grupos parlamentarios se habían abstenido de presentar a consideración del Pleno las propuestas para la designación de los Consejeros Electorales y, por ende, desarrollar los actos tendentes a la designación de los mismos. Ello, toda vez que, en su calidad de Diputado Federal, entre las atribuciones constitucionales que

[303] Verbigracia, en el expediente SUP-JDC-1212/2010, promovido por Arturo García Jiménez determinó desechar de plano la demanda en que el actor cuestionaba el dictamen de la Comisión de Gobernación de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el que propuso a la Junta de Coordinación Política, a candidatos a consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia del expediente SUP-JDC-12639/2011*, *op cit*., nota 141, p. 12.

[304] Cabe destacar que Jaime Cárdenas Gracia, reconocido académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se había desempeñado como Consejero del Instituto Federal Electoral durante el periodo 1996-2003.

[305] *Ibidem, passim*.

tiene encomendadas se encuentra participar en la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electora.

En la especie, y ante un caso atípico, la Sala Superior, estableció la necesidad de considerar dos principios emanados del nuevo paradigma de interpretación constitucional:[306]

> *En esas condiciones, no resulta posible efectuar una interpretación restrictiva que sólo considere los asuntos de Consejos de las entidades federativas, porque los principios pro homine y pro actione, inscritos ahora formal y materialmente en el orden jurídico nacional, imponen un ejercicio tendiente a interpretar que también los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales de carácter federal, y consecuentemente, las omisiones vinculadas con ellos, pueden ser objeto de tutela a través de la jurisdicción electoral.*

De igual manera, es destacable la argumentación de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en cuanto a la legitimación del incoante para la tramitación del Juicio Ciudadano:[307]

> *En esas condiciones, es patente que el carácter que tiene el promovente como diputado federal de mayoría relativa, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión deviene suficiente para el ejercicio de la acción en que se funda el presente asunto, porque se evidencia que le asiste un interés legítimo para ejercer acciones de naturaleza colectiva como es, en el caso, la sociedad a la que representa con motivo de sus funciones.*

Finalmente, con fecha 30 de noviembre de 2011, la multireferida Sala Superior, por unanimidad, determinó ordenar a la LXI Legislatura realizara los actos necesarios tendentes a la designación de los consejeros del Consejo General

[306] *Ibidem,* p. 17.
[307] *Ibidem,* p. 26.

Instituto Federal Electoral en el actual periodo de sesiones o, en su caso, convocar a un periodo extraordinario de sesiones para cumplir con lo mandatado en la sentencia de mérito.[308]

Lo paradigmático del asunto estriba en que el caso de mérito es *sui generis* para el fenómeno de la partidocracia, objeto de estudio en el presente trabajo de investigación, puesto que la parálisis legislativa animada por la falta de acuerdos y consensos de los partidos políticos[309] fue rota por un representante popular que formaba parte de, precisamente, una de las fracciones parlamentarias minoritarias en la Cámara de Diputados y que había sido señalada como responsable de la multireferida omisión.

En la especie, remite importancia la actuación del Diputado Cárdenas Gracia toda vez que su intervención jurisdiccional motivo la instrucción del Tribunal Electoral para que la Legislatura, en el marco de sus atribuciones, designará a los consejeros faltantes. Aspecto que logró poner un alto a la práctica partidocrática en la Legislatura de referencia originada por no lograr los consensos para colocar en el Consejo General del multireferido órgano constitucional autónomo a candidatos que velaran por sus intereses.

3.1.6.3 Indicadores de partidocracia

En el caso de la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral se advierte la existencia de seis indicadores de la partidocracia. Al caso, en un primer momento el monopolio en las nominaciones, patrimonialismo partidario y control sobre los representantes electos por el pueblo.

---

[308] *Ibidem,* pp.69-71.
Se recomienda leer el Voto Razonado que en la sentencia en comento emitió la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. *Ibidem,* pp.72-149.
De igual manera, el Voto Razonado del Magistrado Flavio Galván Rivera. *Ibidem,* pp.149-182.

[309] Como fue tratado en los albores del presente capítulo, posterior al proceso electoral de 2006, los partidos políticos habían pactado la remoción escalonada de los consejeros electorales con la finalidad, a su decir, de fortalecer al referido organismo constitucional autónomo con miras a la elección intermedia de 2009 y federal de 2012. Puesto que en lugar de aceptar *mea culpa* determinaron que el árbitro electoral había sido el causante del conflicto electoral.

Toda vez que los partidos políticos a pesar de estar a punto de iniciar el proceso electoral federal 2011-2012 y de la evidente necesidad de contar con la debida integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral decidieron aplazar la designación de los referidos servidores públicos hasta no alcanzar los consensos que así convinieran a sus intereses. Prueba de ello, es que los legisladores en funciones debieron someterse a la voluntad de los partidos políticos en aras de quedar bien con su partido para aspiraciones futuras y obtener la mayor ventaja posible en el proceso electoral que se avecinaba máxime que se renovaría el Congreso de la Unión y la Presidencia de la república entre otros importantes cargos públicos.

Aunado a lo anterior, en el tema que se estudia se advierte la presencia de que los partidos políticos y las fracciones parlamentarias hicieron caso omiso de las voces que en reiteradas ocasiones conminaban a la Legislatura Federal a designar a los consejeros electorales del IFE que faltaban, evidenciaron una falta de apertura para que la sociedad participara en el proceso de consulta para la elaboración de las propuestas tal como lo marca la Carta Magna y, desde la propia legislación electoral, solo legitimaban a los partidos políticos para impulsar desde el ámbito judicial electoral dicha designación, configurándose con ellos los indicadores de partidización de la sociedad civil, opacidad en el ejercicio del poder político y acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos.

Finalmente, en los asuntos analizados en el presente desarrollo capitular evidencian características distintas que denotan la existencia de ciertas prácticas partidocráticas. Es por ello, que resulta dable comparar las referidas prácticas para cumplir con uno de los objetivos trazados en el estudio capitular que nos ocupa.

3.2 SIMILITUDES Y GENERALIDADES DE LOS ASPECTOS FÁCTICOS DE LA PARTIDOCRACIA EN MÉXICO DESDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Antes de describir las generalidades y similitudes advertidas en los seis casos que se han estudiado en el presente desarrollo capitular y con la finalidad de dimensionar la situación que priva en la función legislativa federal, es pertinente invocar algunas de las conclusiones a las que llegó el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en el estudio que desarrolló al Congreso de la Unión:[310]

> *1. La transparencia legislativa depende de la voluntad de quienes nos representan;*
>
> *2. La ciudadanía no tiene garantizado el derecho a la información y transparencia legislativa;*
>
> *3. Desconocimiento de la actuación de los legisladores en actividades que puedan enfrentar intereses públicos y privados;*
>
> *4. Regulación indebida del cabildeo o lobbying;*
>
> *5. Falta de criterios claros sobre la rendición de cuentas de los legisladores;*
>
> *6. Falta de apertura del trabajo de las comisiones;*
>
> *7. Desconocimiento en la utilidad e impacto de las consultorías externas en las actividades legislativas;*
>
> *8. Rezago en la Información sobre el uso y destino de los recursos;*

[310] Ortiz Massó, Melisa. *et al*., *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados para México*, México, Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C., septiembre de 2012, *passim*, *http://es.scribd.com/doc/108578104/Indice-Latinoamericano-de-Transparencia-LegIslativa-Primera-edicion.*

El estudio elaborado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa aplicó, entre octubre y diciembre de 2011, un cuestionario de 193 preguntas a través de las organizaciones participantes en la Red y tuvo cuatro grandes dimensiones: 1. Normatividad, 2. Labor legislativa, 3. Presupuesto y Gestión Administrativa, 4. Atención y Participación Ciudadana.

9. Ausencia de regulación sobre la presentación de informes de gestión a la ciudadanía.

Los resultados del índice de transparencia legislativa son abrumadores. Toda vez que resulta incongruente que un Poder Público en el que debe estar representado el pueblo y obligado a ser un ejemplo de transparencia y rendición de cuentas, presente tal nivel de opacidad. Ello, coadyuva a entender las razones por las cuales las prácticas partidocráticas encuentran su auge en la máxima tribuna del país en detrimento de los derechos fundamentales de acceso a la información y rendición de cuentas que posee el ciudadano, por mencionar algunos.

Aspecto que robustece el amplio margen de maniobra que poseen los partidos políticos y legisladores en el manejo discrecional de los recursos públicos, la deficiente transparencia en el ejercicio del poder político, la simulación de los informes legislativos, la poca productividad legislativa, la falta de eficacia de las leyes aprobadas, la falta de rigor y sustento científico en las iniciativas presentadas y la incongruencia de ostentarse como defensores de las causas populares cuando, en la práctica, incurren en aberraciones como la de identificarse como el *Diputado de x Partido Político, Senador de y Partido Político* y no *Diputado del pueblo de X* o *Senador del pueblo de y*. Puesto que si bien esta aseveración podría representar *pecata minuta* al menos, a nivel enunciativo, se mostraría un mayor sentido de pertenencia al colectivo y no al instituto político.

Después de todo esto, y no obstante que en cada uno de los casos analizados en este capítulo, se identificaron y argumentaron los indicadores[311] que coadyuvan a contrastar las prácticas partidocráticas, en el cuadro que se inserta se evidencian las generalidades y similitudes que se desprenden de cada uno de los casos.

[311] Como fue señalado en el capítulo Primero del presente trabajo, los indicadores para identificar las prácticas partidocráticas son los siguientes: 1. Monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular; 2. Control sobre los representantes electos por el pueblo; 3. Patrimonialismo partidario; 4. Partidización de la sociedad civil; 5. Ausencia de transparencia en el ejercicio del recurso público y privado; 6. Concepción de la vida interna de los partidos políticos como coto vedado; 7. Opacidad en el ejercicio del poder político; 8. Acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos.

Aspecto Fáctico Indicador	**Remoción de Consejeros del IFE**	**Ley Televisa**	**Reforma Energética**	**Reforma a la Ley de Seguridad Nacional**	**Reforma Política**	**Elección de Consejeros del IFE**
Monopolio	x	X	x	x		x
Control	x	X	x	x	x	x
Patrimonialismo	x	X	x	x		x
Partidización	x	X	x	x		x
Ausencia					x	
Coto vedado					x	
Opacidad	x	X	x	x	x	x
Acotación	x	X		x		x

Del cuadro inserto se desprende que son dos los indicadores que se encuentran presentes en todos los casos: control sobre los representantes electos por el pueblo y opacidad en el ejercicio del poder político, mientras que existe cierta regularidad en los indicadores de: control sobre los representantes populares, monopolio de las candidaturas, patrimonialismo partidario y acotación de la participación directa de la sociedad en asuntos públicos.

En lo que corresponde a los indicadores de ausencia de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y privados y el coto vedado de los partidos políticos si bien no se reflejan de forma fehaciente en los casos de referencia, ello no quiere decir que no se presenten en otros ámbitos del amplio margen de maniobra que tiene los partidos políticos en México.

De ahí que, en el caso que nos ocupa, el *monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular*, adminiculado con el *control de los representantes*

electos por el pueblo, es uno de los instrumentos más contundentes para someter a la voluntad de las élites partidocráticas en aras del *patrimonialismo partidario*. Puesto que si los legisladores en funciones aspiran a continuar con su carrera política, vía plurinominal o mayoría relativa, necesitan la sanción de la cúpula partidista para lograrlo.

Además, la *partidización de la sociedad civil* y la *opacidad en el ejercicio del poder político* representan las constantes en los casos en comento. Toda vez que el diseño institucional impulsado por los partidos políticos se ha configurado de tal manera que si el colectivo desea ser escuchado y que tenga eco su manifestación, éste debe buscar cobijo en los institutos políticos quienes no son omisos al motivar y transparentar su actuación en el ejercicio del cargo y durante el mismo.

Mención aparte merecen los indicadores de *ausencia de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y privados* así como el de la *vida interna de los partidos políticos.* Ello, toda vez que se han trazado diversas reformas electorales y dichos temas han permanecido intocados. Aspecto que representa un contrasentido, al menos en el caso mexicano, puesto que los partidos políticos son consideradas entidades de interés público y, por ende, son los primeros obligados a exigir y exigirse el respeto irrestricto a la Constitución, leyes y principios que tutelan el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano y a la Democracia como sistema de vida.

3.3 CONSIDERACIONES CAPITULARES

El Congreso mexicano es un actor central para exigir cuentas al Ejecutivo, pero él mismo se ha rezagado en su responsabilidad para rendir cuentas de su desempeño. En la actualidad, el Congreso es una voz autónoma que define el contenido de las leyes y las políticas en todos los ámbitos de la vida nacional, y que ejerce un contrapeso cada vez mayor sobre el Ejecutivo, pero carece de contrapesos ciudadanos que lo supervisen.

El mayor activismo legislativo puede conducir a que la calidad promedio de las iniciativas presentadas sea menor. En ocasiones, los legisladores presentan iniciativas de ley para generar visibilidad, subir a la tribuna o enviar un mensaje mediático en el espectro político. Otras veces, los legisladores apoyan las iniciativas de otros, sin que haya análisis previo de factibilidad o legalidad. La mayoría de esas iniciativas jamás surten efecto, pero pueden beneficiar a los promoventes en sus distritos electorales y en la entrega de cuentas que rinden a las élites partidocráticas.

Desde un particular punto de vista, la eficacia de un legislador no es dable medirla por el número de veces que sube a tribuna, el número de iniciativas, exhortos o puntos de acuerdo que promueve sino la eficacia de los productos legislativos que impulso y coadyuvó a su aprobación. Esto es, el producto legislativo nace ante la necesidad de regular, prevenir, sancionar o estabilizar una realidad social concreta. Por lo que éste debe cumplir con dicha finalidad, caso contrario el producto es ineficaz porque no cumple con el propósito para el cual fue creado por el legislador.

Para tales efectos, toda iniciativa de ley debiera estar sustentada con estudios científicos que abordaran, entre otros aspectos: 1. Identificación de la problemática; 2. Revisión del estado de la cuestión; 3. Justificación y pertinencia de la propuesta; 4. Propuesta probable para atacar dicha problemática; 5. Precisión de objetivo general y específicos de la propuesta; 5. Contrastación empírica de la misma; 6. Análisis cualitativo y cuantitativo de los resultados de la contrastación; 6. Formulación de resultados y 7. Elaboración de la Iniciativa.[312]

Desafortunadamente el contexto legislativo se convierte en un círculo vicioso en el que tanto electores como elegido no tienen claridad sobre las funciones que debe desempeñar un legislador y cómo medir su productividad. Aspecto que se ve

[312] Véase Morán Torres, Enoc Francisco, "La ineluctable transición de la ficción normativista a la cientificidad del Derecho: del aislamiento a la transversalidad en la investigación jurídica", en Pineda Villarreal Jorge (coord.), *Metodología e Investigación Jurídica*, México, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica, 2012, *Obra Jurídica* Enciclopédica, pp.119-136.

robustecido por la falta de profesionalización de los legisladores al no estar autorizada la reelección inmediata de legisladores.

No obstante lo anterior, el trabajo del Congreso de la Unión es ineficaz y oneroso. Puesto que aún reduciendo el concepto de eficacia del trabajo legislativo a su expresión mínima como lo estableciendo la relación entre el numero de asuntos programados respecto a los asuntos desahogados, encontraríamos que las cámaras, sobre todo la de Diputados, actúan como foros de debate político, más que como espacios de trabajo legislativo. De los 4,197 asuntos programados a lo largo de todas las sesiones de la Cámara de Diputados, sólo se atendieron 1,770, equivalente al 42.2 por ciento. En el Senado, la cifra es mayor: se atendió el 56.3 por ciento de los asuntos programados.[313]

Máxime que, como se advirtió en los casos estudiados en este capítulo, el trabajo legislativo se ve orientado a la atención de encomiendas provenientes del lobbying o cabildeo político, la oficiosa actuación la cúpula partidocrática, la presión de sectores empresariales y poderes fácticos así como de diversas características de la partidocracia: Monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular, Control sobre los representantes electos por el pueblo, Patrimonialismo partidario, Partidización de la sociedad civil, Ausencia de transparencia en el ejercicio del recurso público y privado, Concepción de la vida interna de los partidos políticos como coto vedado, Opacidad en el ejercicio del poder político y Acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos.

Esto es una sintomatología de la conducta que los legisladores asumen una vez afianzados en su curul: se ven a sí mismos como soldados del partido que los postuló, prestos a defender en tribuna cualquier iniciativa proveniente de sus huestes, lo cual, origina verdaderas guerras de retórica que de manera no tan infrecuente han llegado hasta un penoso escenario de confrontación física entre los representantes, los cuales, fueron elegidos como salvaguardas del interés de

[313] Integralia, op cit., nota 214, *passim.*

sus conciudadanos, no como peones en el maquiavélico ajedrez de negociaciones, que por momentos aparenta ser el Poder Legislativo.

Finalmente, los aspectos fácticos de la partidocracia evidenciada en el Congreso de la Unión encuentran su contrapeso en una sociedad informada y consciente de la importancia que reviste su participación constante en los asuntos públicos. Desafortunadamente, el marco regulatorio de la participación ciudadana a nivel federal apenas se encuentra en ciernes y en las entidades federativas mexicanas ya se cuenta con diversos ordenamientos regulatorios de los medios de Democracia Participativa.

CAPÍTULO CUARTO

4. VISIONES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU AVANCE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS[314]

En el ámbito de la *"democratización, lo realmente complejo estriba en reconciliar las exigencias de una vida pública democrática con aquellas instituciones del Estado, cuya tarea es defender el imperio de la ley, mediar en la disputas y fomentar la negociación entre intereses enfrentados"*.
David Held

El índice de Desarrollo Democrático de México 2011[315], señala que el nivel de satisfacción de la ciudadanía respecto a la calidad de la democracia, es aún bajo, aspecto que no debe resultar extraño si se parte de la consideración de que la mayoría de las entidades federativas poseen desarrollo democrático medio. Por lo que resulta trascendente que si se ha evidenciado la existencia de prácticas partidocráticas en el Congreso de la Unión, corresponde conocer la situación que guarda la Democracia Participativa en México.

En consecuencia, el presente desarrollo versará sobre el estudio de las entidades federativas mexicanas que cuentan con una Ley de Participación Ciudadana específica, los medios de democracia directa previstos en éstas y las experiencias que algunas de los estados presentan en términos de las referidas leyes. Ello, con

[314] El presente capítulo se construyó, principalmente, a partir de dos fuentes: 1).- Consulta a los Congresos Estatales mediante sus páginas web y 2).- Consulta a los Institutos Estatales Electorales de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal mediante un cuestionario que fue remitido vía electrónica, de las cuales solo algunas entidades federativas dieron respuesta (Apéndice 3 y 4).

El cuestionario en comento versó sobre las siguientes interrogantes: **1.-** En la legislación de su Estado ¿se encuentran previstos medios de Democracia Participativa o participación ciudadana?, de ser así señale el nombre de la legislación y cuáles medios están regulados; **2.-** ¿Conoce alguna iniciativa presentada en el Congreso Local para regular medios de participación ciudadana?, de ser así señalé el nombre de ésta; **3.-** ¿Han operado medios de participación ciudadana en su entidad federativa?, de ser así señale cuáles; **4.-** Mencione los casos en los que han operado los medios de participación ciudadana, con la intervención de la Institución a su cargo, indicando el nombre del promovente, la fecha de realización, el motivo para su realización y los resultados obtenidos. De ser posible agregar datos estadísticos; **5.-** ¿Cuál ha sido la experiencia de la Institución a su digno cargo en materia de participación ciudadana? (Apéndice 2).

[315] El referido índice fue aplicado a las entidades federativas mexicanas y el Distrito Federal, y contempla cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar. Véase Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX. *Índice de desarrollo democrático de México 2011,* México, Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX, Poli Lat, 2011. p.9

la finalidad de conocer cuál es el avance que los estados de la república mexicana y el distrito federal presentan en la materia a partir de los citados referentes.

4.1 VISIÓN EUROPEA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Democracia, como concepto sustantivo o adjetivo, forma de gobierno o sistema de vida, ha sido objeto de estudio durante siglos. Por lo que, como es del conocimiento general, si consideramos que fueron los griegos los primeros en abordar su estudio, es en el continente europeo en el que se encuentran los trabajos más evolucionados y diversificados sobre su naturaleza, incluso, los modelos de Estado que mejor materializan la Democracia.[316]

En ese sentido, no son pocos los académicos que han abordado su estudio y aportado una diversidad de aristas, en las cuales, subyace el referido fenómeno. Ello, ha coadyuvado en la evolución y redimensionamiento de los diferentes modelos de Democracia: Directa, Electoral, Representativa y Liberal, por mencionar algunos de éstos. Circunstancia que permite el desarrollo de los pueblos en congruencia con la tropicalización[317] que se le otorgue al concepto.

La referida tropicalización, apertura el cuestionamiento sobre la eficacia de la Democracia ante la poca o nula participación del ciudadano en los asuntos públicos, y hasta qué punto las decisiones mayoritarias son las decisiones que benefician a los sujetos, los cuales, independientemente del sentido de su voto,

[316] Incluso democracias europeas son consideradas de las más consolidadas del orbe.

[317] A propósito de la tropicalización del concepto de Democracia, es pertinente recordar la aseveración de Andreas Auer, Director del C2D, de la Universidad de Ginebra, Suiza, "Al intentar comparar la experiencia de Suiza y la experiencia de América Latina con la Democracia Directa, primero hay que tener en cuenta la dimensión: ¿cómo es posible comparar lo que pasa en un país tan pequeño como la Confederación Helvética y lo que pasa en un continente de más de un millón de km2? Además, está el contexto histórico: mientras el sistema suizo es un sistema que vio la luz en el siglo XIX, la experiencia latinoamericana es muy reciente y los ejemplos de mayor antigüedad, como Uruguay, sólo tienen cincuenta años. Tanto desde un punto de vista geográfico como en cuanto a la cultura política, los puntos de comparación no existen…". Cita extraída del reporte que emitió Norma Domínguez como producto de la Conferencia Internacional "Democracia Directa en América Latina" celebrada en Buenos Aires, Argentina el 14 y 15 de marzo de 2007 organizada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, el Centro de Investigación sobre Democracia Directa de la Universidad de Ginebra, Suiza, y la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, con el apoyo de la Subsecretaría de Gestión Pública de Argentina, *http://www.idea.int/americas/dd_in_la_conference.cfm*.

deben de acatar en beneficio del colectivo social al cual pertenecen, dada la sujeción que tienen respecto del imperio del Estado.

De igual manera, no pueden obviarse algunos elementos que subyacen al fenómeno de la Democracia, como lo es el propio Capital Social. En ese sentido, Robert Putman definió al capital social como *aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada*[318] y mediante el cual, los ciudadanos tejen relaciones sociales que les permiten la participación en diversos aspectos de la vida pública, ya sea, en términos del propio Putman, con capital vínculo o capital puente.

En ese sentido, si partimos, en términos de Sartori, de la Democracia Literal, el término Democracia irroga *poder popular*. Por lo que, en ese sentido, la democracia debe ser lo que implica la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda.[319]

El atractivo del fenómeno de la Democracia estriba, según David Held, en que ésta no presupone el acuerdo sobre distintos valores, sino que sugiere una forma para relacionar unos valores con otros y abrir la resolución de los conflictos de valor a distintos participantes en un proceso público, sujeto únicamente a ciertas disposiciones que protegen la configuración del propio proceso.[320]

El propio Held establece que resulta necesario crear un sistema colectivo y reflexivo de toma de decisiones que permita el compromiso de los ciudadanos en las cuestiones públicas, y es aquí, en donde estriba una de las grandes aportaciones del destacado sociólogo. Ya que adminicula el ejercicio responsable de la política y el nivel de cultura democrática que el ciudadano debe de poseer manifestado, en una de sus vertientes, en el interés de la *cosa pública.*

---

[318] Putnam, Robert, *Making Democracy Work*, New Jersey, Princeton University Press, 1993, p. 167

[319] Sartori, Giovanni, *Qué es la democracia,* México, Taurus, 2003, p. 13.

[320] *Cfr.* Held, David, op cit., nota 1, p. 368.

Asimismo, Held citando a Dahl, establece una serie de criterios que deberán ser considerados para la implementación del referido sistema en relación con los ciudadanos: igualdad de oportunidades de los individuos para definir sus preferencias; oportunidad para afirmar su preferencia respecto de un asunto; la opinión del individuo con el mismo peso que la de otros; la opción ejercida por el individuo para decidir sobre el tipo de asuntos que deberán ser abordados mediante las anteriores afirmaciones; y, finalmente, la participación de las personas adultas de los poderes de los ciudadanos. Ello, para *lograr que los individuos sean libres e iguales.*[321]

Es precisamente en el ámbito de la democratización de las instituciones del Estado, que el británico adopta una postura crítica, al establecer que en Occidente se han tomado una serie de determinaciones tendientes a lograr dicha democratización, entre las cuales se encuentran: reforma al proceso de selección de los líderes partidarios; modificación a las leyes electorales; financiamiento de las elecciones de partidos políticos que cuenten con un porcentaje mínimo de aceptación; acceso equitativo del tiempo de acceso a los medios de comunicación; libertad de información y descentralización de los servicios públicos.

En consistencia con lo anterior, la Democracia participativa permite que el pueblo tenga una participación activa en la toma de decisiones, incrementando su participación y la sensibilización del legislador en la opinión de los ciudadanos. Bien sea a través del referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, por mencionar los más comunes.

En ese sentido, para Butler y Ranney, el Referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa[322]. Mientras que la Iniciativa Popular es el instrumento que prevé la posibilidad de que los votantes puedan formular una petición para obligar a que ciertas medidas, no contempladas en la agenda legislativa del gobierno, sean sometidas a la aprobación directa del

[321] *Ibidem*, p. 383.
[322] Prud´Homme, Jean Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa,* México, Instituto Federal Electoral,1997, p. 25.

electorado.[323] Por su parte, Lawrence Farley, señala que el Plebiscito sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía.[324]

Sin embargo, Robert Michels, al postular los intentos de restringir la influencia de los líderes partidarios, dedica un espacio para reflexionar sobre el referéndum y la iniciativa popular, comentando que mediante el referéndum y la iniciativa, la influencia decisiva en cuestiones legales se transfiere de la asamblea representativa a la totalidad de los ciudadanos.[325] Aunque también advierte que con respecto a las cuestiones que reclaman una pronta decisión, el referéndum demuestra ser particularmente impracticable, ya que choca con el carácter militante del partido, estorba la movilización rápida.[326]

Los instrumentos de participación ciudadana señalados en los párrafos que anteceden, tienen una estrecha relación con la discusión sobre la Democracia y sus vertientes. Esto es, ¿cuál modelo de democracia es mejor o más viable? La democracia directa o la indirecta.

En ese sentido, MIchelangelo Bovero[327] establece que en el mundo actual, una democracia directa o una menos indirecta, corre el riesgo de ser menos democrática, y que ésta es compatible con los valores de libertad individual, equidad social, tolerancia e igualdad política como sustancia de la llamada democracia *ideal*. Sin embargo, Bovero se hace el siguiente planteamiento: la democracia real, en los regímenes llamados democráticos ¿qué tan lejos está de la democracia *ideal* que tan cerca de la democracia *aparente*?

Los gobernantes impulsan, dirigen y deciden, mientras que los gobernados exigen, reclaman y controlan, pero normalmente no deciden. Por lo que la función de

---

[323] *Ibidem*, p. 27.
[324] *Ibidem*, p. 25.
[325] Michels, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003, p. 125.
[326] *Ibidem,* p. 128
[327] Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 35.

gobierno y la de control se complementan hasta el punto de que la vida política no funciona al faltar uno de los dos elementos, y que la función de control, ejercida por los gobernados, no traduce en una participación ciudadana y no se ve reducida en una mera participación electoral. Ello, implica, que de no verificarse la participación ciudadana, la sociedad quedaría imperfecta, subdesarrollada. Por lo que los elementos de la vida política deberán ser tanto el poder político y sus estructuras, como el marco constitucional que envuelve y encuadra a todos sus ciudadanos, facilitándoles su participación en el proceso decisorio político.[328]

4.2 VISIÓN LATINOAMERICANA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Boaventura Dos Santos, citado por Blas Zuviría, establece que al hablar de Democracia se presenta una triple crisis:[329]

> *En primer lugar, una crisis del marco estructural de explicación de la posibilidad democrática (Moore, 1966); en segundo lugar, una crisis de la explicación homogeneizante sobre la forma de la democracia que surgió como resultado de los debates del período de entreguerras (Schumpeter, 1942), y hay, en tercer lugar, una nueva propensión a examinar la democracia local y la posibilidad de variación al interior de los Estados nacionales a partir de la repercusión de tradiciones participativas solapadas en el proceso de construcción de identidades nacionales homogéneas (Anderson, 1991).*

Debido a la complejidad del concepto, Zuviría, a pesar de reconocer la importancia del ámbito local, propone el estudio sistemático del mismo desde la esfera nacional e incluso supranacional. Ello, consciente de los diversos factores imperantes en la región subcontinental que impactan en la propia Democracia.

---

[328] Ferrando, Badia Juan, op cit., nota 16, pp. 163-169

[329] Zuviría Mutis, Blas, *Democracia y ciudadanía en América Latina: Dos procesos, dos conceptos claves en permanente construcción, Revista* Clío América. julio - diciembre 2009, Año 3 No. 6, p.p. 139 – 151,*http://arimaca.unimagdalena.edu.co/editorial/revistas/index.php/clio_america/article/viewFile/231/247*

En esa tesitura, Daniel Zovatto, jefe del Programa América Latina del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, conocido por sus siglas en inglés como IDEA, ha señalado, respecto a la Democracia Directa, que:[330]

> *En Latinoamérica existe una variedad de instituciones de Democracia Directa, sumado a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión (…). Dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto (…), la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional es imposible.*

La manifestación vertida por Daniel Zovatto, resulta pertinente para ilustrar la situación latinoamericana en el ámbito de la Democracia Participativa. Debido a que las propias circunstancias tan diversas en términos: ideológicos, culturales, sociales, políticos económicos y raciales que coexisten en el segmento latinoamericano, dificultan la uniformidad de la concepción sobre la Democracia Participativa. Sin embargo, también permiten el intercambio de información y experiencias sobre el tema en comento.

En ese sentido, para José Cerrada, aunado a los problemas planteados, *ut supra,* Latinoamérica presenta problemas de legitimidad de gobiernos e incluso de gobernabilidad, debido al desinterés que manifiestan ciudadanos por participar en asuntos públicos cuando no se tienen las condiciones para participar.

Para el referido autor, la Democracia Participativa implica:[331]

---

[330] Cita fue extraída del reporte que emitió Norma Domínguez, como producto de la Conferencia Internacional "Democracia Directa en América Latina" celebrada en Buenos Aires, Argentina, el 14 y 15 de marzo de 2007, organizada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, el Centro de Investigación sobre Democracia Directa de la Universidad de Ginebra, Suiza, y la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, con el apoyo de la Subsecretaría de Gestión Pública de Argentina, *http://www.idea.int/americas/dd_in_la_conference.cfm.*

> *el conjunto de mecanismos que permiten a la población participar y acceder a la elaboración de las políticas públicas a través de consultas, referendos y de debates que no tienen otro valor que el de proposiciones presentadas a los representantes políticos que son los autorizados a tomar las decisiones.*

Dicho aspecto se ve fortalecido con la Democracia Local considerada por el propio Cerrada como el fundamento de la participación del ciudadano. Elemento que debe ser destacado, ya que los esfuerzos latinoamericanos son tendientes al estudio y fortalecimiento del ámbito local.

En esa tesitura, el presupuesto participativo, iniciado en Brasil y retomado en Chile, ha representado un elemento que dota de mayor participación al pueblo, ya que son los propios individuos, los que votan en el ámbito de las prioridades en las que se ejercerá el presupuesto que está bajo el resguardo de la autoridad[332], para su correcta aplicación.

Contrariamente a las posturas invocadas en líneas anteriores, Allan Brewer establece una postura crítica respecto de las voces que enumeran, desde el discurso político, una lista interminable de las bondades que posee la Democracia Participativa. Debido a que ello sólo representa un discurso neoautoritario que atenta contra la Democracia, la descentralización y el desarrollo local, en el que se confunde indebidamente la democracia participativa con elementos de democracia directa o de asambleísmo popular inorgánico.[333]

---

[331] Cerrada Cristía, José, *Democracia Participativa y Gestión Local. Impacto sobre las decisiones políticas*, p. 3, *http:*//servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-6.pdf.

[332] *Véase*. Montecinos Egon, Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?" en *Revista de Ciencia Política*, volumen 31, No. 1, Chile, Universidad de los Lagos, 2011, pp. 63-66 *http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2011000100004&script=sci_arttext.* En el referido artículo, el autor, establece una visión crítica de la funcionalidad y eficacia del instrumento de Presupuesto Participativo tomado del modelo brasileño y retomado por Chile.

[333] Brewer-Carías, Allan R., *Democracia Participativa, Descentralización Política y Régimen Municipal, passim, http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol6/6-4.pdf.* Al respecto, el autor establece que los dos elementos de la Democracia son la representación y la participación.

Sin embargo, para Brewer la esencia de la Democracia es la Democracia Representativa, por lo que no se podría entender a la misma sin la representación, aunque reconoce que en algunos sistemas, la representación se ha ido enriqueciendo con la introducción de diversos medios de Democracia Directa. La valía de la aportación de Allan Brewer estriba en la postura crítica respecto del discurso político, alusivo a la Democracia Participativa como paliativo de los problemas que aquejan al individuo por la responsabilidad o irresponsabilidad de sus representantes.

4.3 SITUACIÓN GENERAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO A PARTIR DE REFORMAS LOCALES

El caso mexicano, en el ámbito de la Democracia Participativa, resulta paradigmático. Ya que si bien fueron décadas del siglo XX las que se dedicaron para lograr el fortalecimiento de la Democracia Electoral, cierto es, que dichos esfuerzos fueron mermando la participación activa y permanente de los individuos en la *cosa pública.*

Esto es, con las diversas reformas constitucionales en materia electoral, se buscó la efectividad del sufragio, logrando que el individuo pudiera, acceder cada tres años a las mesas directivas de casilla para emitir su voto. Sin embargo, no se hicieron, a la par, esfuerzos para dotar al mismo individuo de instrumentos que le permitieran tener una mayor participación en asuntos públicos.[334]

Debido a que se consideró que la obligación del Estado Mexicano era garantizar el respeto al voto, y que la participación del individuo en los asuntos de naturaleza pública se lograba con la sola emisión del sufragio. Dicha circunstancia, generó un

---

Por lo que, la dicotomía está entre la Democracia representativa o Indirecta con la Democracia Directa.

[334] Como fue ampliamente analizado en el capítulo tercero del presente trabajo, con la reforma constitucional en materia política de 2012 se buscó dar mayor participación de los individuos al reconocerle el derecho de los ciudadanos mexicanos a participar en procesos de consulta popular, presentar iniciativas ciudadanas y candidaturas independientes, por mencionar algunos. En la reforma en comento se otorgó un plazo de doce meses para que las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adecuaran su marco normativo a la reforma constitucional y un año para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación correspondiente.

desapego del ciudadano con los asuntos que si bien, les atañen, le corresponde, por mandato legal, al servidor público atender directamente puesto que para eso fueron electos o contratados.

No fue sino hasta la alternancia en el Ejecutivo Federal, dada en el año 2000, que varias entidades federativas se percataron que el ciudadano necesitaba no solo canales de expresión sino medios de participación que les permitieran ser proactivos en los asuntos públicos. Aspecto que no ocurrió en el ámbito federal, Puesto que es solo a nivel local en donde se cuenta con productos legislativos que regulan diversos medios de participación ciudadana.[335]

Ahora bien, Una de las herramientas más valiosas con las que se cuenta para entrar en perspectiva en cuanto al estado que guarda la participación ciudadana en México es el Índice de Desarrollo Democrático de México 2011, elaborado por la Fundación Konrad Adenauer. Estudio que, entre otros aspectos importantes, mide la participación en las decisiones públicas[336], es decir, los mecanismos que las legislaciones estatales contemplan para que los ciudadanos tengan una influencia en los asuntos de gobierno, así como la puesta en práctica de los mismos y el éxito que estos episodios han tenido.

Cabe precisar que el estudio en comento mide cuatro dimensiones con sus respectivos indicadores:[337]

I. Legalidad del régimen democrático: Umbral Mínimo de la Democracia;

II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles: Respeto Pleno de los Derechos y Libertades Civiles, Ampliación de Mayor Igualdad Política, Social y Económica;

[335] *Idem.*
[336] El referido estudio realizado de manera anual desde 2002 en 18 países de América Latina con la finalidad de construir el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, conocido por sus siglas IDD-Lat, se basa metodológicamente en una estrategia para detectar los caminos generados en el propio seno de las democracias estatales. En el caso concreto, arrojó datos interesantes sobre aspectos relevantes de la democracia en las entidades federativas mexicanas y el Distrito Federal. Véase Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, *passim.*
[337] *Ibidem*, pp. 17-18.

III. Calidad institucional y eficiencia política: Estado de Derecho, Rendición de Cuentas, Fortalecimiento de la Sociedad Civil;

IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar: Resultados en Materia de Política Pública que Aseguran Bienestar o Equidad y Resultados en Materia de Política Pública que Aseguran Eficiencia Económica.

Según el instrumento de medición en comento, desde la perspectiva de los estudios de la esfera pública se considera beneficiosa la participación y el involucramiento de la comunidad en los asuntos públicos, porque le abona a la construcción de la ciudadanía y mejora el marco de la democracia en la que esta ejerce sus derechos. El ya referido indicador de participación de las decisiones públicas abarca a las entidades que cuentan con instancias de participación ciudadana respecto a las decisiones públicas, comprendiendo su aplicación y su instrumentación en el propio cuerpo normativo estatal.

De las conclusiones que arroja el Índice de Desarrollo Democrático de México 2011, resulta destacable la urgencia que desde el ámbito gubernamental se privilegie un rediseño institucional que *permita gestionar e incorporar la participación ciudadana como un insumo relevante para la toma de decisiones públicas*.[338]

La cita anterior es certera, dado que hoy en día, la visión de los actores políticos pasa por instrumentar los mecanismos de participación como medios para legitimar acciones desarticuladas, y no como verdaderos contrapesos de las acciones del gobierno, maquillándolas como verdaderas concesiones a las demandas de la ciudadanía, cuando en realidad ponen trabas en su operación. Siendo omisos a la hora de diseñar las estrategias que harían posible la participación en un nivel aceptable del electorado.

Testimonio de lo anterior, son las estadísticas que en materia de consultas ciudadanas, convocadas tanto por organizaciones sociales como por entes

[338] *Ibidem*, p.19.

gubernamentales, nunca se ha logrado atravesar la barrera del 20% del padrón electoral, poniendo de manifiesto la necesidad de generar herramientas e información necesarias para aumentar la masa crítica de la ciudadanía, y de esta forma, potenciar un incremento en la exigencia de rendición de cuentas.

Sin embargo, lo anterior resulta poco plausible si se obvian circunstancias de carácter económico, político, social y cultural de la población y las propias regiones en que se encuentran ubicadas las entidades federativas, aunque no se puede dejar de lado que el desempeño de las autoridades no ha resultado ser el más óptimo.

En lo que respecta a la ubicación de las entidades federativas en regiones específicas, el multireferido estudio establece cuatro regiones:[339]

> *1. Norte, caracterizada por su dinamismo económico, cercanía a los Estados Unidos de América, facilidad para hacer negocios y mejores indicadores de desarrollo social;*
>
> *2. Centro, distinguida por la elevada densidad poblacional aunque cuenta con zonas con importante desarrollo industrial y de servicios;*
>
> *3. Bajío, muestra una convivencia de estados desiguales y mayor divergencia entre sus integrantes logrando extremos de mayor y menor desarrollo democrático;*
>
> *4. Sur-Sureste, considerada históricamente como la región con mayor rezago en desarrollo social y económico.*

En ese sentido, el referido índice, señala siete fortalezas: Sin embargo, solo son invocadas aquellas consideradas más representativas en términos de su vinculación con el tema objeto de estudio:[340]

[339] La región Norte comprende Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. La región Centro abarca Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. La región Bajío cubre Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Querétaro. La región Sur-Sureste se conforma por Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Véase *Ibidem,* pp. 23- 25, 279.

1. *Más de la mitad de las entidades federativas han mejorado su puntuación con respecto a 2010.*

2. Hubo una mayor participación en los procesos electorales

3. Del Congreso, en la mayoría de las entidades, participa una cantidad ideal de partidos políticos. Si no existieran los efectos de la corrupción, esa composición facilitaría el cumplimiento de la agenda del Poder Ejecutivo, el logro de una razonable representación de la diversidad social y un reajuste para la gobernabilidad.

Cómo se puede advertir de las fortalezas insertas, si bien hay un avance en términos de participación que tienen los ciudadanos en los procesos electorales, también lo es que los representantes populares integrantes del Poder Legislativo sirven como freno de la actividad del propio Ejecutivo, y no necesariamente como un contrapeso en el ejercicio legitimo del equilibrio entre poderes.

De igual manera, el citado estudio establece diecisiete debilidades que serán transcritas sólo aquellas que guardan vinculación con el objeto de estudio del presente trabajo y en la porción que interesa:[341]

1. Recesión democrática en México

2. Déficit democrático que afecta la necesaria tarea de construcción de ciudadanía.

3. Los partidos políticos limitan cada vez más su accionar a lo meramente electoral.

4. Las mujeres en el poder siguen siendo más una excepción que una regla.

[340] *Ibidem,* p. 15.
[341] *Ibidem,* pp. 15-17.

5. La corrupción es una práctica persistente como consecuencia de instituciones permeables al fenómeno, así como de ciudadanos escasamente participativos y custodios de los bienes públicos.

6. Bajo compromiso del Estado con la calidad institucional y la participación ciudadana.

7. El indicador de accountability ha sido uno de los que muestra peores resultados; producto fundamentalmente de bajas generalizadas en Mecanismos de Democracia Directa para la expresión ciudadana.

8. Desencanto del ciudadano que sólo distingue instituciones costosas, que alardean de nuevas facultades e importantes prerrogativas y no logran consolidar gobiernos que destaquen en materia de gestión, transparencia y control.

9. En muchas de las entidades federativas debemos hablar de rezago en salud y en educación, y éstos constituyen los verdaderos déficits de la democracia, porque debajo de un cierto umbral se anulan las condiciones necesarias para el desenvolvimiento democrático.

El comparar las fortalezas y debilidades marcadas por tan importante índice, resulta plausible para dos aspectos: 1. Conocer la situación que guarda la Democracia en México a partir de un estudio avalado por organismo internacional y 2. Evidenciar efectos de contraste e identificación de los incentivos y detractores del avance democrático en México. Aspectos que coadyuvarán al entendimiento del por qué las entidades federativas mexicanas presentan determinado grado de avance en Democracia Participativa.

4.4 METODOLOGÍA DE INTERPRETACIÓN DE DATOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La democracia participativa en las entidades federativas mexicanas ha tenido, al menos a nivel legislativo, avances notables.[342] En ese tenor, dicho fenómeno ha presentado una evolución importante que, poco a poco, ha permeado en el interés de diversas legislaturas locales, obteniendo como resultado que la mayoría de dichas soberanías estatales hayan legislado sobre la materia.

Por tal motivo, las referidas entidades federativas a través de sus congresos locales, han promulgado, lo que en la generalidad se denominada, la Ley de Participación Ciudadana. En dicho ordenamiento se han previsto diversos medios de democracia participativa, mismos que serán objeto de análisis en el presente desarrollo capitular.

Con base en ello, 21 entidades federativas, entre las que se encuentran, Zacatecas, Distrito Federal, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Michoacán, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Sonora, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, presentan productos legislativos en el *thema decidendi.*[343] Mientras que el resto de las Entidades Federativas Mexicanas no exhiben regulaciones normativas[344] de la especie en comento.

---

[342] Como fue señalado en el capítulo tercero del presente trabajo, en la reforma constitucional en materia política del 18 de julio de 2012 se aprobaron, entre otros aspectos, las candidaturas independientes e iniciativa ciudadana como derecho de los ciudadanos mexicanos, consulta popular como derecho y obligación del ciudadano, e iniciativa de trámite preferente para efectos de reformas legales no contemplando las adiciones o reformas a la Constitución. Véase Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política", *op cit.,* nota 206.

Lo anterior, permitirá que a nivel federal también se cuente con legislación atinente a determinados medios de Democracia Participativa. Puesto que en la reforma de mérito el legislador federal otorgó un plazo de doce meses para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación atiente así como a los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para adecuaran su legislación a dicha reforma.

[343] (Apéndice 5 y 7)

[344] Dicha aseveración obedece a la consulta realizada hasta el 15 de julio de 2012.

Sin embargo, el estudio plasmado en el presente capítulo no se limita a conocer qué entidades federativas, a través de sus congresos locales, han legislado en materia de Democracia Participativa, sino también, y quizá lo más importante, analizar cuál, de los medios previstos en cada una de las regulaciones normativas, han operado en los citados estados de la república mexicana. Ello, con el interés de conocer la eficacia de la referida norma.[345]

De ahí que, si bien las referencias legislativas y las experiencias en la materia que poseen las entidades federativas y el Distrito Federal, no resultan elementos contundentes para establecer generalidades sobre la situación de la Democracia Participativa en México, sí coadyuvan al conocimiento del avance que presentan estas sobre el particular con base en dichos indicadores que, por sí mismos, no son excluyentes de otros que se pudieran considerar *a posteriori*.

Por lo expresado en el párrafo que antecede, se presentaron solicitudes de información[346] a diversos institutos electorales locales para conocer sobre la operación de los medios de democracia participativa en las entidades federativas mexicanas. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos ejercitados, el flujo de información resulta por demás lento.

El haber solicitado información a diversos institutos locales de las entidades federativas y sólo haber obtenido respuesta de 12 organismos, de los 32

[345] Respecto a la eficacia social de las norma jurídicas, Manuel Atienza establece que en la medida de que una norma o una institución jurídica cumple efectivamente ciertas funciones manifiestas o latentes, cabe decir que opera un cambio en la sociedad. Y si la norma no tiene los efectos previstos o deja en un momento determinado de tenerlos, ello puede ser la señal de que es preciso introducir cambios en el sistema jurídico. Véase Atienza, Manuel, *Introducción al Derecho,* México, Fontamara, 2007, p.75.

[346] Mediante anexo se presentaron los siguientes planteamientos: 1.- En la legislación de su Estado ¿se encuentran previstos medios de Democracia Participativa o participación ciudadana?, de ser así, señale el nombre de la legislación y cuáles medios están regulados; 2.- ¿Conoce alguna iniciativa presentada en el Congreso Local para regular medios de participación ciudadana?, de ser así, señalé el nombre de ésta; 3.- ¿Han operado medios de participación ciudadana en su entidad federativa?, de ser así, señale cuáles; 4.- Mencione los casos en los que han operado los medios de participación ciudadana, con la intervención de la Institución a su cargo, indicando el nombre del promovente, la fecha de realización, el motivo para su realización y los resultados obtenidos. De ser posible, agregar datos estadísticos; 5.- ¿Cuál ha sido la experiencia de la Institución a su digno cargo en materia de participación ciudadana?

requeridos[347], permitirá realizar un análisis de la información recabada a partir de la consideración de la Teoría de la División Regional[348] como directriz metodológica para la estructuración del estudio en comento a través de la agrupación de las entidades federativas en regiones. Toda vez que el referido análisis resulta toral para conocer cuáles son los elementos comunes y diversos previstos en las legislaciones de referencia y cómo han operado éstos.

En consistencia con lo anterior, Ángel Bassols Batalla, dividió el territorio nacional en las siguientes regiones socioeconómicas: Noroeste, Norte, Noreste, Centro-Norte, Centro-Occidente, Centro-Este, Este, Sur y de la Península de Yucatán. De igual manera, señala que cada región económica tiene cobertura en diferentes entidades federativas mexicanas. Al caso:

---

[347] Se solicitó información a los Institutos Electorales Locales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

[348] *cfr*. Bassols Batalla, *Geografía Socioeconómica de México. Aspectos físicos y económicos de México*, México, Trillas, 2002, p.339.

Se recomienda la consulta de Ángel Bassols Batalla en su obra Geografía Socioeconómica de México. En dicha fuente, el citado geógrafo establece que existen diversos criterios e indicadores para determinar las regiones socioeconómicas, entre los que se encuentran: criterios físicos-geográficos y socio-económicos. En el ámbito de los indicadores, marca la existencia de indicadores de población; económicos; desarrollo socio-económico general; comercio; económicos y socio-políticos.

Bassols establece que las diversas regiones económicas de México poseen ciertas condiciones básicas: 1. La existencia de importantes recursos naturales… 2. La necesidad de que varias partes de la región se complementan entre sí, estableciendo relaciones internas, sobre la base de varios núcleos aglutinadores (ciudades, villas, grandes pueblos) 3. Cierta homogeneidad en el grado de desarrollo de las fuerzas de producción, que puede ser diferente de la que corresponde a regiones vecinas, con las cuales establece ligas de carácter económico inevitables, pues sería imposible considerar a una región aislada, sin relación ninguna con el resto del país. 4. Las diversas actividades productivas se desarrollan también de modo desigual, en conformidad a los recursos, el carácter de la población y el devenir histórico, lo cual condiciona una especialización predominante en una rama de la producción. Véase Bassols Batalla, Ángel, *Geografía económica de México. Teoría de los fenómenos generales, análisis regional,* 4ª. ed., México, Trillas, 1982, pp. 343-344.

De igual manera, para le delimitación de las regiones geoconómicas, se tienen en cuenta los 15 criterios fisicogeográficos y socioeconómicos, los 5 indicadores de población, los 4 indicadores de agricultura y ganadería, los 3 industriales y los 2 de comunicaciones y transporte: Sin embargo, para los indicadores de desarrollo socioeconómico general sólo se toman: alfabetismo zonal; alimentación, calzado y vivienda en censos; salario mínimo y medio; superficie de riego, valor de producción; valor de la producción en ramas económicas más importantes por habitante y el de comercio. *Ibidem,* pp. 346-347.

I.- Región socioeconómica del Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.

II.- Región socioeconómica del Norte: Chihuahua, Coahuila, Durango.

III.- Región socioeconómica del Noreste: Nuevo León y Tamaulipas

IV.- Región socioeconómica de Centro-Norte: Zacatecas y San Luis Potosí.

V.- Región socioeconómica Centro-Occidente: Nayarit, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Michoacán y Guanajuato.

VI.- Región socioeconómica Centro-Este: México, Hidalgo, Querétaro, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Distrito Federal.

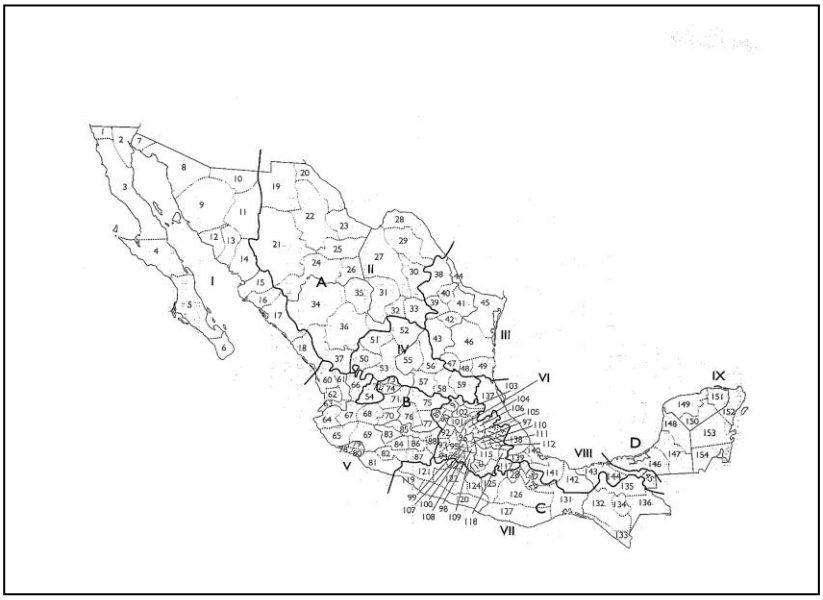
VII.- Región socioeconómica Sur: Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

VIII.- Región socioeconómica Este: Veracruz y Tabasco.

IX.- Región socioeconómica de la Península de Yucatán: Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Aspecto que se ilustra en el siguiente cuadro:[349]

[349] El presente cuadro fue tomado de la fuente y digitalizado por el suscrito para efectos de una mayor nitidez. Véase Bassols Batalla, Ángel, *Geografía Socioeconómica de México*, México, Trillas, 2002, p. 338.



En ese sentido, y con la finalidad de contrastar la previsión normativa, con la operación de la misma, se realizará el análisis de aquellas entidades federativas de las cuales se cuenta con información. Para tal efecto, en la especie, la División Regional de Bassols coadyuvará como un referente para agrupar aquellos estados de la República y el Distrito Federal que serán objeto de estudio en el presente capítulo.

En consecuencia, se tomarán como referentes las regiones: Norte, Noroeste, Centro-Norte, Centro-Occidente, Centro-Este y de la Península de Yucatán para agrupar los siguientes estados de la República Mexicana: Coahuila, San Luis Potosí, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Aguascalientes, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos, Quintana Roo y el Distrito Federal.

4.4.1 Región Norte

4.4.1.1 Coahuila

El Estado de Coahuila cuenta con la intitulada Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza[350], publicada el 16 de noviembre de 2001. En el citado ordenamiento[351], se prevé que los llamados instrumentos de participación ciudadana y/o comunitaria son: I. El plebiscito; II. El referendo; III. La iniciativa popular; IV. La consulta popular; V. La colaboración comunitaria; VI. La audiencia pública; y VII. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables o las autoridades estatales o municipales, en los ámbitos de sus competencias, para garantizar la participación ciudadana y comunitaria en su vida pública. De igual manera, se establece que los citados instrumentos de participación y organización ciudadana y comunitaria son complementarios entre sí.

El referido ordenamiento reconoce como objeto:[352] I.- Fomentar, promover y salvaguardar el derecho de los ciudadanos y habitantes coahuilenses, para participar en la vida pública; II. Fomentar, promover y regular la organización y participación ciudadana, y comunitaria en la toma de decisiones públicas fundamentales; y III. Fomentar, promover e instrumentar una política de desarrollo comunitario.

La legislación en cita, prevé los principios de democracia, legalidad, gobernabilidad, certeza, objetividad, independencia, libertad, equidad, confianza, transparencia, solidaridad, corresponsabilidad y sustentabilidad y con un elemento normativo característico, como lo es la llamada colaboración comunitaria.

En el multicitado ordenamiento, la soberanía local de Coahuila estableció la necesidad de tutelar el derecho que tiene el ciudadano coahuilense a la participación democrática, y que dicha participación no tiene mayor límite que el respeto a los principios establecidos en el párrafo que antecede, y al propio orden constitucional.

---

[350] H. Congreso del Estado de Coahuila, *http://www.congresocoahuila.gob.mx/* consultado el 14 de marzo de 2010.
[351] *Cfr.* artículo 4º de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
[352] *Ibidem,* artículo 2º.

Aspecto que resulta de singular relevancia, es que en el mes de junio de 2008 se aprobó una reforma a la multireferida ley, mediante la cual se permite a los ciudadanos electores no coahuilenses participar en plebiscito, referéndum e iniciativa popular, previstos en la Ley siempre y cuando acrediten haber residido en el estado por más de tres años. [353]

En materia de la operación de medios de Democracia Participativa, el estado de Coahuila ha tenido cuatro experiencias[354] en el ámbito del plebiscito y de la consulta popular:

1.- En el año de 2005, la Asociación Decisión Coahuilense A.C. presentó un proyecto con la finalidad de promover el derecho de la participación ciudadana mediante la recopilación de firmas en todo Coahuila para promover un conjunto de iniciativas populares que se pretendían presentar ante el Congreso del Estado. En ese sentido, la citada Asociación solicitó apoyo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila con el fin de coadyuvar en un procedimiento preparatorio de firmas, similar al plebiscito.

En ese sentido, se buscó instrumentar una campaña de difusión para recabar firmas ciudadanas necesarias con el objeto de que, en su caso, procedieran las iniciativas populares, y de la misma manera, poder participar con la organización de foros de información, de análisis y discusión sobre el objeto de las solicitudes de iniciativas populares.

Sin embargo, el proyecto presentado por la Asociación Decisión Coahuilense A.C. no fue llevado a cabo por no cumplir con los requisitos previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado. En esa tesitura, el Instituto Electoral Local manifestó que no podían ser subsanados los requisitos omitidos, toda vez que, en ese momento, era año electoral en la entidad.

---

[353] Reforma del 27 de junio de 2008 a la fracción I del artículo 8° de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

[354] Información proporcionada por la Presidencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila mediante Oficio IEPCC/P/653/2010 de fecha 17 de mayo de 2010. (Apéndice 4.F)

2.- En el año 2007 se presentó solicitud, ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, de consulta popular sobre las diversas disposiciones contendidas en un programa que se elaboró en la ciudad de Torreón, referente a la modernización del transporte, teniendo la referida consulta como objeto principal la adecuación del programa integrándole la opinión de los usuarios de transporte público en la ciudad de Torreón.

En ese sentido, en el mes de marzo de 2007, se aplicó una consulta a más de 10 mil ciudadanos; quienes debieron seleccionar la opción que a sus intereses y experiencia les convenía.

3.- Consulta Ciudadana en Monclova sobre la construcción de dos puentes viales.[355]

4.- Consulta Ciudadana en Saltillo para designar a la mascota del Bosque Urbano de Saltillo.[356]

Aunado a las experiencias expresadas en supralíneas, el muiltireferido Instituto Local cuenta con la Dirección de Participación Ciudadana, responsable de la sensibilización de la población en el ámbito de la emisión del sufragio y de la participación en ámbitos de la vida pública. En ese sentido, la referida instancia ha estado trabajando en incentivar la participación ciudadana a través de diversos mecanismos, entre los cuales están: Parlamentos Juveniles, Congresos Infantiles y Estudiantiles, Foros de Consulta para la Reforma Electoral y Coloquios Internacionales sobre votación Electrónica, por mencionar algunos.

No obstante lo anterior, el estado de Coahuila, en el año 2011, ocupó el vigésimo lugar nacional del Ranking IDD-MEX 2011 con un desarrollo democrático medio[357]

---

[355] No se cuenta con información sobre los resultados de la consulta ciudadana. Puesto que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila no proporcionó los datos de referencia.

[356] *Idem*.

[357] En términos del referido estudio, el signo distintivo de la zona Norte, a la cual pertenece Coahuila, es el buen desarrollo económico y social, que logra compensar parcialmente el bajo promedio que presenta la región en materia de derechos, libertades y calidad institucional. En el caso particular, Coahuila presenta, en 2011, un decremento del 17% respecto de los resultados

al haber sido evaluado en cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.2 Región Noroeste

4.4.2.1 Baja California

El 16 de febrero de 2001 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, la Ley de Participación Ciudadana de dicha Entidad Federativa.[358] En el referido documento se estableció la regulación de los siguientes medios de Democracia Participativa: I.- Plebiscito; II.- Referéndum, y III.- Iniciativa Ciudadana.[359]

Dicho ordenamiento, sustenta como objeto, el fomento, impulso, promoción, consolidación y establecimiento de los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana.[360] Teniendo como principios la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad.

De igual manera, estipula como derecho y obligación del ciudadano, entre otros, el promover, participar, ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana, a que se refiere esta Ley y los reglamentos municipales[361], y ejercer los derechos que le otorga la Ley de referencia.

En el ámbito del plebiscito, la Ley de Participación Ciudadana establece, entre otros, tres aspectos fundamentales: primero, que éste procede contra actos del Poder Ejecutivo y Legislativo y de Ayuntamientos; segundo, que el Congreso del

---

obtenidos en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.17-25, 279.

Además, presenta como área de oportunidad, entre otras, el desarrollar instancias de participación ciudadana en las decisiones públicas. *Ibidem.* p.109.

[358] H. Congreso del Estado de Baja California, *http://www.congresobc.gob.mx/* consultado el 24 de marzo de 2010.

[359] *Cfr*. artículo 2° de la Ley de Participación Ciudadana el Estado de Baja California.

[360] *Ibidem,* artículo 1°.

[361] *Ibidem,* artículo 9°.

Estado deberá ser notificado para que éste emita su opinión al respecto de considerarlo pertinente; y tercero, que en el año en que tengan verificativo elecciones ordinarias, no podrá realizarse plebiscito durante el período comprendido entre la preparación de la elección y los sesenta días posteriores a la Jornada Electoral.[362]

Aunado a lo anterior, el referido ordenamiento establece que el Consejo Electoral deberá incluir y aprobar dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto, una partida destinada a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.[363]

El referéndum como medio previsto en la multicitada Ley, posee una diversidad hipotética. Ello se debe a que se consideran diversos tipos de referéndum atendiendo a la *materia:* constitucional, legislativo, reglamentario municipal o a la *eficacia*: constitutivo, abrogatorio y derogatorio.[364]

Pese a la diversidad de disposiciones atientes a la regulación de las figuras de Democracia Participativa, la implementación tanto del plebiscito o del referéndum, depende de la estimación de trascendencia que establezcan las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral del Estado. Sin embargo, contra las determinaciones de éste procederá recurso ante el Tribunal Electoral del Estado.

En materia de la operación de medios de Democracia Participativa, el Estado de Baja California ha tenido dos experiencias[365] en el ámbito de la consulta popular:

1.- El 2 de octubre de 2008, durante la X Sesión Extraordinaria del Consejo General Electoral, se aprobó el punto de acuerdo número 2 de la Comisión

[362] *Ibidem,* artículo 20.
[363] *Ibidem,* artículo 15.
[364] *Ibidem,* artículo 25.
[365] Información proporcionada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, mediante Oficio CGE/2209/2010 de fecha 9 de junio de 2010. (Apéndice 4.I)

Especial para el Estudio y Análisis de la Solicitud de Plebiscito presentada por el Consejo General Electoral, por el cual, se dictaminó como improcedente la solicitud para la realización de una consulta mediante Plebiscito, referente a la solicitud para la aprobación del endeudamiento solicitado al Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C. (BANOBRAS) por el XIX Ayuntamiento de Ensenada por la cantidad de $206`348, 944.88 M.N.,

Lo anterior, al actualizarse dos causales de improcedencia: primero, que la solicitud no reunía los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California; y segundo, que el acto materia de la solicitud era un hecho consumado y de imposible reparación.

2.- En el año 2009, la Presidencia de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la XIX Legislatura del Congreso del Estado en comento, mediante oficios mediante oficios número JMGB/DJ-128 y JMGB/DJ-153/2009, solicitó la colaboración del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la Entidad con la finalidad de verificar la inscripción en Lista Nominal de Electores con Fotografía, de diversos ciudadanos que promovieron sendas Iniciativas Ciudadanas ante el Congreso Local, en su caso, para impulsar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Y en otro, para la revisión de los límites territoriales del municipio de Tecate, Baja California. Ello, con fundamento en la disposición normativa prevista en la fracción I del numeral 72 de la Ley en comento.

Aunado a lo anterior, el estado de Baja California, en el año 2011, fue ubicado en el vigésimo tercer lugar nacional del Ranking IDD-MEX 2011 como una entidad federativa con desarrollo democrático medio,[366] considerando cuatro dimensiones:

[366] En términos del referido estudio, el signo distintivo de la zona Norte, a la que pertenece Baja California, es el buen desarrollo económico y social, que logra compensar parcialmente el bajo promedio que presenta la región en materia de derechos, libertades y calidad institucional. En el caso, particular, Baja California obtuvo, en 2011, un decremento del 26% respecto a los resultados obtenidos en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, Op cit., nota 315, pp.19-25, 279.

Asimismo, posee como área de oportunidad, entre otras, el generar procesos de construcción ciudadana. *Ibidem,* p. 98.

I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.2.2 Baja California Sur

El 13 de junio de 2000, la IX Legislatura del H. Congreso del Estado de Baja California Sur aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.[367] El citado ordenamiento prevé como medios de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana.

La invocada Ley tiene por objeto el regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Baja California Sur, en el ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipal, y define como Reglamento, Decretos o decisiones administrativas trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, aquellos que afecten directamente, cuando menos a la mitad más uno de los municipios, o bien, a las dos terceras partes de la población del estado o del municipio según sea el caso.[368]

De igual manera, la Ley de Participación Ciudadana, establece que el resultado del plebiscito es obligatorio para la autoridad de la cual emanó el acto[369], que en materia de referéndum, la Ley o Decreto que sea rechazada no podrá, la iniciativa, ser presentada hasta, cuando menos, tres años posteriores[370] y que la iniciativa ciudadana solamente podrá interponerse cuando se trate de Leyes o códigos que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas.[371]

Es destacable que la legislación que nos ocupa, establece que el desistimiento en el ámbito del plebiscito y referéndum sólo opera cuando el promovente sea autoridad. Sin embargo, resulta contradictorio que la multireferida Ley establezca

---

[367] H. Congreso del Estado de Baja California Sur, *http://www.cbcs.gob.mx/* consultado el 28 de abril de 2010.
[368] *Cfr.* artículo 2° de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.
[369] *Ibidem,* artículo 15.
[370] *Ibidem,* artículo 36.
[371] *Ibidem,* artículo 44.

que se requerirá la participación del 50% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal para que proceda la derogación las Leyes y Decretos sometidos a referéndum, y que contra la resolución emitida por el Instituto Electoral no procede recurso ordinario alguno.

En lo atinente a la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en la Ley en comento, no han operado en la entidad federativa. Esto es, el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur no ha experimentado trabajo alguno en la materia.[372] No obstante ello, Baja California Sur, durante el año 2011, ocupó el cuarto lugar del Ranking IDD-MEX 2011 con alto desarrollo democrático,[373] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

En consecuencia, los estados de Coahuila, baja California y Baja California Sur, ubicados en la parte norte de México, destacada por su desarrollo económico, presentan características diversas en términos de desarrollo democrático. Puesto que mientras Coahuila y Baja California tienen desarrollos democráticos medios, Baja California Sur presenta Alto desarrollo democrático, todos de conformidad con los resultados del IDD-MEX 2011. Ello, a pesar de que Coahuila y Baja California sí presentan experiencias de Democracia Participativa mientras que Baja California no.

---

[372] Información proporcionada por la Unidad de Transparencia del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur mediante Oficio Oficio UT-IEEBCS-0001-ABRIL-2010 de fecha 12 de abril de 2010. (Apéndice 4.A)

[373] No puede pasar inadvertido que en términos del referido estudio, el signo distintivo de la zona Norte, a la que pertenece Baja California Sur, es el buen desarrollo económico y social, que logra compensar parcialmente el bajo promedio que presenta la región en materia de derechos, libertades y calidad institucional. Sin embargo, Baja California Sur, Nuevo León Y Nayarit son la excepción de dicha regla al presentar alto desarrollo democrático máxime que Baja California Sur presentó, en 2011, un incremento del 30% respecto del puntaje obtenido en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25, 279
Sin embargo, presenta como áreas de oportunidad, entre otras, el generar procesos de construcción de ciudadanía así como afianzar y profundizar el respeto de los derechos políticos y de las libertades civiles. *Ibidem,* p. 102.

4.4.3 Región Centro-Norte

4.4.3.1 San Luis Potosí

El Congreso del Estado de San Luis Potosí aprobó el 30 de abril de 2008, la Ley de Referéndum y Plebiscito para el estado de San Luis Potosí.[374] Como su nombre lo indica, la citada Ley sólo contempla el referéndum y el plebiscito como formas de participación ciudadana. En el referido ordenamiento, se prevé que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana será el responsable de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación del referéndum y plebiscito.[375]

El objeto de la ley de referencia es la de reglamentar los requisitos, alcances materia y procedimientos a que deberán ser sujetos, tanto el plebiscito como el referéndum. Para tales efectos, el plebiscito opera para solicitar la aprobación o desaprobación en lo atiente a reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Local y Leyes que emita el Congreso del Estado, y éste podrá ser de carácter total o parcial.

Por su parte, el referéndum en la citada Ley es considerado como consulta pública para que el ciudadano exprese su opinión respecto de un acto del poder ejecutivo o legislativo local, incluso de los ayuntamientos.

Aspecto singular, es que el referido ordenamiento prevé el recurso de revocación para impugnar la resolución recaída sobre los medios de Democracia Participativa. Dicho recurso se presentará ante el propio Consejo Estatal para que éste resuelva en definitiva.[376] Ello, sin que el inconforme tenga la posibilidad de recurrir ante otra instancia, la decisión última del referido Consejo Estatal.

Además, establece que estarán impedidos para promover procesos previstos en la Ley en comento, quienes tengan suspensión de prerrogativas y quienes hayan

[374] H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, *www.congresoslp.gob.mx/* consultado el 18 de marzo de 2010.
[375] *Cfr*. artículo 3° de la Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí.
[376] *Ibidem,* artículo 22.

perdido la ciudadanía potosina. Ello, conforme a los numerales 27 y 28 de la Constitución Local.

No menos interesante resulta la disposición de la Ley en comento, en cuanto a que cuando el resultado del referéndum sea de desaprobación, el titular del Poder Ejecutivo solicitará al Congreso del Estado, la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto correspondiente, para que resuelva lo conducente.[377] Ello, dejando al legislador local la facultad de resolver sobre qué sucederá con el resultado del referéndum. Esto es, si se revocará el decreto correspondiente y se abrogará o derogará la norma aprobada con antelación, o no se tomará en cuenta la opinión de la mayoría de la ciudadanía consultada.

En lo que respecta a la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en la multireferida Ley, el estado de San Luis Potosí no presenta experiencia alguna. Salvo los casos en que en dos municipios de la Entidad, Ciudad Valles y Xilitla, se ha realizado consulta a la ciudadanía sobre la designación de delegados, misma que originariamente es facultad del cabildo. Sin embargo, dicha consulta sólo permite conocer quién es el ciudadano de su preferencia para ocupar el cargo de delegado.[378]

En ese sentido, la participación que ha tenido el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado se ha limitado al préstamo de urnas y mamparas para la realización de la señalada consulta.

Cabe destacar que el Ranking IDD-MEX 2011, ubicó al estado de San Luis Potosí en el décimo quinto lugar nacional, con un desarrollo democrático medio,[379]

---

[377] *Ibidem,* artículo 23.

[378] Información proporcionada por la Presidencia del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, mediante Oficio s/n de fecha 23 de abril de 2010. (Apéndice 4.D)

[379] Para el referido estudio, el signo distintivo de la zona Norte es el buen desarrollo económico y social, que logra compensar parcialmente el bajo promedio que presenta la región en materia de derechos, libertades y calidad institucional. En el caso particular, San Luis Potosí obtuvo un decremento del 10% respecto a los resultados que obtuvo en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-24, 279.

Asimismo, presenta como área de oportunidad para mejorar el desarrollo democrático el generar procesos de construcción de ciudadanía, potenciar la construcción de ciudadanía en la agenda pública, instrumentar mayores herramientas para facilitar la participación de la ciudadanía

considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.4 Región Centro-Occidente

4.4.4.1 Colima

Con fecha 15 de enero de 2000, el H. Congreso del Estado aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.[380] La Ley en comento, tiene por objeto el regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Colima: iniciativa popular, plebiscito y referéndum[381], estableciendo que en dichos procesos el voto es libre, secreto y obligatorio.

De igual manera, establece que la iniciativa popular relativa a leyes y decretos, deberá ser suscrita por el 4%, por lo menos, de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del Estado.[382] Mientras que cuando trate de reglamentos y bandos municipales será suscrita por el 5%, por lo menos, de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del municipio respectivo.[383]

En lo relativo al plebiscito, se establece la posibilidad de crear o suprimir municipios en el que se requiere cuando menos el 51% de los ciudadanos del municipio afectado, y que éste sea solicitado por el ejecutivo estatal, los presidentes municipales o los ciudadanos, en la que se requiere el 50% de ciudadanos de acuerdo y con una participación de, al menos, una tercera parte de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal.[384] Mientras que en el ámbito del referéndum, se requiere el 7% del total de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.

---

en las decisiones públicas y desarrollar una mejor complementariedad entre Estado y Sociedad. *Ibidem*, p. 205.

[380] H. Congreso del Estado de Colima, *http://www.congresocol.gob.mx/* consultado el 18 de marzo de 2010.

[381] *Cfr.* artículo 1° de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.

[382] *Ibidem,* artículo 10.

[383] *Ibidem,* artículo 20.

[384] *Ibidem,* artículo 29 y 33.

Finalmente, en materia recursal, la Ley mencionada, estipula que los promoventes del plebiscito o referéndum podrán presentar impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado.

En el ámbito de la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en el ordenamiento que nos ocupa, el Instituto Electoral del Estado de Colima no ha tenido experiencia alguna en al respecto.[385] Pese a ello, Colima ocupó durante el 2011, el primer lugar del ranking como la entidad federativa mexicana con más alto desarrollo democrático,[386] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.4.2 Guanajuato

Con fecha 22 de octubre de 2002, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.[387] Dicho ordenamiento establece como medios de participación ciudadana: I.- Iniciativa popular, II.- Plebiscito, III.- Referéndum, y IV.- Referéndum constitucional.[388] En ese sentido, es importante destacar la vanguardia del estado de Guanajuato al prever el referéndum constitucional.

El citado cuerpo normativo establece que en la organización de los mecanismos previstos en el presente ordenamiento se regirán por los principios de libertad, corresponsabilidad, legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, austeridad y

[385] Información proporcionada por la Presidencia del Instituto Electoral del Estado de Colima, mediante Oficio No. P/156/10 de fecha 17 de mayo de 2010. (Apéndice 4.E)

[386] En la distribución geográfica que usa el IDD-MEX, Colima se ubica en la región del Bajío caracterizada por una mayor divergencia en el comportamiento de sus integrantes. En el caso particular, colima obtuvo, en 2011, similares puntajes en el IDD-MEX 2010 y 2011. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25.

Sin embargo, presenta como área de oportunidad para incrementar el desarrollo democrático, entre otras, el afianzar y profundizar el respeto a las libertades civiles. *Ibidem*, p.114.

[387] H. Congreso del Estado de Guanajuato, *http://www.congresogto.gob.mx/* consultado el 22 de abril de 2010.

[388] *Cfr.* artículo 3° de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.

eficiencia[389], así como que en su operacionalización el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.[390]

Aspecto importante resulta la previsión normativa respecto a los gastos generados en la operación de los procesos de participación ciudadana. En ese sentido, la Ley en comento, establece el imperativo al Instituto Electoral del Estado, al Poder Legislativo y Ejecutivo de la entidad, así como a los ayuntamientos de prever en el presupuesto de egresos recursos estimados para la ejecución de los medios que se presenten.[391]

De igual manera, en materia de impugnación, la Ley de referencia establece la posibilidad de recurrir tanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como al Supremo Tribunal de Justicia. En ese sentido, Se podrá recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, vía juicio de nulidad, para impugnar la declaratoria emitida por la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral del Estado.[392]

Asimismo, es posible recurrir ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato para solicitar, contra el acuerdo de validación de resultados emitidos por la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, la nulidad del acuerdo de validación de resultados cuando no haya sido emitido conforme a derecho o cuando existan vicios del procedimiento.[393]

Aunado a lo anterior, la referida Ley prevé el Recurso de Reclamación para impugnar, ante el magistrado instructor, las resoluciones que desechen una demanda o su contestación; y las resoluciones del Magistrado instructor que admitan o desechen pruebas.[394]

---

[389] *Ibidem,* artículo 4°.
[390] *Ibidem,* artículo 7°.
[391] *Ibidem,* artículo 68.
[392] *Ibidem,* artículo 69.
[393] *Ibidem,* artículo 70 y 74.
[394] *Ibidem,* artículo 104.

En el ámbito de la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en el ordenamiento que nos ocupa, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato manifestó que no había tenido experiencia alguna en al respecto.[395] Sin embargo, el 5 diciembre de 2010, la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Estado aprobó la instalación de 114 mesas para recibir la votación de cuya decisión estribaría en aprobar con un sí o desaprobar con un no[396] la urbanización del cerro de la Bufa[397], destacando que votaron 14 mil 941 ciudadanos habitantes del municipio de Guanajuato que se encuentran inscritos en la lista nominal municipal, de los cuales 12 mil optaron por el no y dos mil por el sí.[398]

Finalmente, el estado de Guanajuato ocupó en el año 2011, el décimo primer lugar nacional del Ranking IDD-MEX 2011, con desarrollo democrático medio,[399] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.4.3 Aguascalientes

La LXI Legislatura del Congreso Local de Aguascalientes con fecha 21 de noviembre de 2001, aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Estado de

---

[395] Información proporcionada por la Presidencia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato mediante Comunicación electrónica de fecha 13 de abril de 2010. (Apéndice 4.B)

[396] Machuca, Alfonso, "Todo está listo para realizar el plebiscito en Guanajuato Capital", *Milenio,* 29 de noviembre de 2010,
http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/75b72844da8089d57a31be8af12ff6c7

[397] A decir de Teresita Rendón: La Bufa es una superficie que comprende 50 hectáreas comprendías entre los cerros el Hormiguero, la Bufa, los Picachos y los lomeríos que conforman la cuenca entre el Cedro, Calderones y Pozuelos del municipio de Guanajuato. Véase Rendón Huerta Barrera, Teresita, "La propiedad privada ante el interés público –Caso del cerro de "La Bufa" de Guanajuato", *Revista Ciencia Jurídica*, México, año 1, No. 1, pp. 173-190.

[398] Álvarez, Xóchitl, "Guanajuato cancela urbanizar tres terrenos", *El Universal,* 7 de diciembre de 2010, *http://www.eluniversal.com.mx/estados/78874.html.*

[399] En la distribución geográfica que usa el IDD-MEX, Guanajuato se ubica en la región del Bajío caracterizada por una mayor divergencia en el comportamiento de sus integrantes. En el caso particular, Guanajuato obtuvo, en 2011, un decremento del 14% respecto del puntaje obtenido en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25, 279.

Asimismo, presenta como áreas de oportunidad para mejorar el desarrollo democrático, entre otras, el favorecer la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y desarrollar una mejor complementariedad entre Estado y Sociedad. *Ibidem,* p. 141.

Aguascalientes[400], y realizó reforma a diversos numerales con fecha 1 de septiembre de 2008 . El producto legislativo en comento, prevé como instrumentos de participación ciudadana al plebiscito, referéndum y la iniciativa popular[401] considerando dicha participación bajo los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad e igualdad sustantiva.[402]

Aunado a lo anterior, establece que los gastos originados con motivo de la operación de los instrumentos de mérito, deberán ser cubiertos por sus iniciadores. Esto es, el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Ayuntamientos deberán prever la partida correspondiente en el Presupuesto de Egresos. No obstante, también contempla que en caso de que la ciudadanía sea la que inicie el instrumento de participación, los gastos correrán a cargo del Instituto Estatal Electoral.[403]

Cabe destacar que la multireferida Ley, determina las materias que resultan procedentes para la operación de los instrumentos previstos en la misma como lo son: Derechos Humanos, Seguridad Pública, Vialidad, Comunicaciones, Transportes, Medio Ambiente. Agua, Responsabilidad de los Servidores Públicos, así como violencia y perspectiva de género, por mencionar algunas.[404]

De igual manera, resulta importante que en materia de plebiscito, aún a petición del Ejecutivo, Legislativo o Ayuntamientos, el Instituto Estatal Electoral analizará previamente si la solicitud de plebiscito realizada por alguno de los poderes o ayuntamientos de la entidad, resulta trascendente para el orden público o el interés social para que sean las dos terceras partes de sus integrantes la que decida la procedencia o improcedencia. Ello, para efectos de que sea, en caso de

---

[400] H. Congreso del Estado de Aguascalientes, *www.congresoags.gob.mx/* consultado el 26 de abril de 2010.
[401] *Cfr.* artículo 3° de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Para efectos del carácter vinculante de los resultados de la operación de Plebiscito y Referéndum así como el término para que el Congreso Local dictamine la iniciativa popular véase los numerales 32, 55 y 72, respectivamente, de la Ley en comento.
[402] *Ibidem,* artículo 2°.
[403] *Ibidem,* párrafo segundo del arábigo 1°.
[404] *Ibidem,* artículo 5°.

procedencia, el propio Instituto Electoral el que formule la pregunta y expida la convocatoria correspondiente.[405]

En cuanto a la operación de los instrumentos de participación ciudadana previstos en la multireferida Ley, en octubre de 2008 y febrero de 2010, el Ayuntamiento de Jesús María solicitó apoyo para la realización de consultas ciudadanas ante lo cual, el Instituto Estatal Electoral otorgó el apoyo para la realización de dichas consultas otorgando préstamo de urnas y mamparas, así como capacitando a los ciudadanos que conformarían las mesas receptoras de la votación.[406]

Finalmente, cabe destacar que durante el año 2011, el estado de Aguascalientes fue la entidad federativa que ocupó el tercer lugar del Ranking IDD-MEX 2011, con alto desarrollo democrático,[407] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.5 Región Centro-Este

4.4.5.1 Hidalgo

El estado de Hidalgo no presenta legislación específica relativa a la Participación Ciudadana. Sin embargo, posee la Ley orgánica Municipal del Estado de Hidalgo[408] de fecha 16 de abril de 2001. En el referido ordenamiento se prevén dos aspectos importantes:

---

[405] *Ibidem,* artículo 12.

[406] Información proporcionada por el área de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes, mediante Comunicación electrónica de fecha 24 de mayo de 2010. (Apéndice 4.G)

[407] En la distribución geográfica que usa el IDD-MEX, Aguascalientes se ubica en la región del Bajío caracterizada por una mayor divergencia en el comportamiento de sus integrantes. En el caso particular, Aguascalientes incrementó, en 2011, su puntaje respecto del obtenido en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25, 279.

Sin embargo, presenta como áreas de oportunidad para mejorar el desarrollo democrático, entre otras, el generar procesos de construcción de ciudadanía y fortalecer el respeto de los derechos políticos. *Ibidem,* p. 94.

[408] H. Congreso del Estado de Hidalgo, *http://www.ieehidalgo.org.mx/* consultado el 19 de mayo de 2010.

1.- Se establecen las figuras de Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum con la finalidad de dar mayor participación a los ciudadanos en el ámbito municipal.

En ese sentido, define a la Iniciativa Popular como la facultad que tienen los ciudadanos de un municipio, para proponer normas reglamentarias ante el Ayuntamiento. Mientras que al Plebiscito, lo establece como la consulta a los ciudadanos, a fin de que expresen su previa aprobación o rechazo, para los actos de los ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida de los municipios, o para la erección o supresión de los mismos.

Mientras que en lo atinente al Referéndum, éste es considerado como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de los municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación respecto a los bandos y reglamentos municipales.[409]

2.- Se considera nulas, de pleno derecho, las convocatorias a Plebiscito o referéndum, cuyo objeto pudiera conculcar garantías individuales.[410]

En el ámbito de la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en el ordenamiento que nos ocupa, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo no ha tenido experiencia alguna al respecto.[411] Sin embargo, el referido Instituto manifiesta que ha participado en las elecciones escolares en todos los niveles educativos de escuelas públicas y privadas, fomentando con ello la Democracia Participativa. Aunado a ello, se destaca la participación de ciudadanos pertenecientes a diversas organizaciones en los comicios para diputados locales y ayuntamientos.

No obstante a lo anterior, el estado de Hidalgo, durante el año 2011, ocupó el séptimo lugar en el Ranking IDD-MEX 2011, como entidad federativa que posee

[409] *Véase* artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
[410] *Ibidem,* artículo 22.
[411] Información proporcionada por la Presidencia del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo mediante Oficio s/n de fecha 31 de mayo de 2010. (Apéndice 4.H)

alto desarrollo democrático,[412] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.5.2 Distrito Federal

El 17 de mayo de 2004 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.[413] En el referido producto legislativo, se prevé como instrumentos de participación ciudadana al I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del Jefe Delegacional, y XI. Asamblea Ciudadana.[414]

De igual manera, el ordenamiento de referencia establece como Órganos de Representación Ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal al Comité Ciudadano y al Consejo Ciudadano. El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial; y está conformado por nueve integrantes. Mientras que el Consejo Ciudadano representa la coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, y conformado por el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos.[415]

---

[412] En la organización territorial que realiza el IDD-MEX, Hidalgo pertenece a la zona Centro, caracterizada por su elevada densidad poblacional y con el mayor desarrollo económico y social. En el caso particular, Hidalgo incrementó, en 2011, el porcentaje de desarrollo democrático respecto del que obtuvo en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25.

Sin embargo, presenta como áreas de oportunidad para mejorar el desarrollo democrático, entre otras, el generar procesos de construcción de ciudadanía, reforzar el respeto de las libertades civiles, favorecer la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas e intentar encontrar mecanismos de sistematización de las demandas sociales y su consecuente satisfacción. *Ibidem,* p. 152.

[413] Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *http://www.asambleadf.gob.mx/* consultado el 10 de junio de 2010.

[414] *Cfr.* artículo 2° de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

[415] *Ibidem,* artículo 3°, 86, 87, 126 y 127.

Asimismo, resulta interesante que, para efectos de la Ley, se distingue entre habitantes, vecinos y ciudadanos o ciudadanas.[416]

El Distrito Federal, al tener una previsión normativa tan diversa a las demás entidades federativas, resulta pertinente abordar cada uno de los instrumentos de participación ciudadana destacando alguna característica:

I. *Plebiscito*: El jefe de Gobierno hará uso de el citado instrumento pero también podrán solicitar al jefe de gobierno que convoque a plebiscito cuando menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Nombrando un comité promotor integrado por 5 miembros.[417]

II. *Referéndum*: Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrán solicitar su realización al igual que, al menos, el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.[418]

III. *Iniciativa Popular*: en el caso de que la materia de la Iniciativa Popular no sea de la competencia de la Asamblea Legislativa, la Comisión o el Pleno podrán dar curso, aunque el resultado del análisis, dictamen y votación sea sólo una declaración o una excitativa a las autoridades competentes.[419]

IV. *Consulta Ciudadana*: podrá ser convocada por el jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el jefe Delegacional de la Demarcación correspondiente, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, y su resultado servirá como elemento de juicio para la autoridad que convocó.[420]

V. *Colaboración Ciudadana:* implica que los habitantes en el Distrito Federal podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un

[416] *Ibidem,* artículo 5°, 6° y 7°.
[417] *Ibidem,* artículo 12 y 13.
[418] *Ibidem,* artículo 25.
[419] *Ibidem,* artículo 36.
[420] *Ibidem,* artículo 44 y 45.

servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.[421]

VI. *Rendición de Cuentas*: implica el conocimiento que tienen los ciudadanos de la actuación de los servidores públicos, en los que si de la evaluación que hagan los ciudadanos por sí, o a través de las Asambleas Ciudadanas, se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa la harán del conocimiento de las autoridades competentes.[422]

VII. *Difusión Pública*: tiene por objeto la difusión de los planes, programas, proyectos y acciones de la administración pública sin la utilización de los recursos públicos para fines de promoción del servidor público o de los partidos políticos.[423]

VIII. *Red de Contralorías Ciudadanas*: instrumento que permite al ciudadano coadyuvar, de manera honorífica, con la administración Pública del Distrito Federal para efectos de garantizar la transparencia en el uso de los recursos del erario.[424]

IX. *Audiencia Pública*: instrumento que permite a los habitantes expresar libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del Distrito Federal o de la Demarcación Territorial.[425]

X. *Recorridos del Jefe Delegacional*: medio de participación en el que los habitantes podrán exponer a la autoridad correspondiente en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate y podrán plantear alternativas de solución a la problemática que planteen.[426]

XI. *Asamblea Ciudadana*: considerado como instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los

[421] *Ibidem,* artículo 46.
[422] *Ibidem,* artículo 50.
[423] *Ibidem,* artículo 52.
[424] *Ibidem,* artículo 57.
[425] *Ibidem,* artículo 67.
[426] *Ibidem,* artículo 72.

programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial, reunida, al menos, tres veces por año.[427]

En el ámbito de la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en el ordenamiento que nos ocupa, el Instituto Estatal Electoral del Distrito Federal ha tenido algunas experiencias[428] relativas a los instrumentos de Participación que la Ley de referencia prevé.

1.- El 22 de septiembre de 2002 se efectuó un Plebiscito, convocado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, C. Andrés López Obrador, para conocer la opinión de los habitantes de la Ciudad de México sobre la construcción de los segundos pisos de Viaducto y Periférico. Dicho ejercicio de participación ciudadana que se efectúo en atención de los establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Los resultados y datos estadísticos se pueden consultar en la publicación Cuaderno Electoral, Participación ciudadana en el Plebiscito 2002, consultable en el Centro de Documentación del Instituto Electoral del Distrito Federal.

2.- El 4 de julio de 1999 se efectuó la Elección de Comités Vecinales, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Los resultados y datos estadísticos se pueden consultar en la publicación única del Instituto Electoral del Distrito Federal, denominada “Estadística de la Elección de los Comités Vecinales del Distrito Federal 1999”, la cual se encuentra en el Centro de Documentación del Instituto Electoral del Distrito Federal.

3.- El Instituto Electoral del Distrito Federal celebró convenios de apoyo y colaboración interinstitucional respecto de: Primera Consulta Ciudadana sobre

[427] *Ibidem,* artículo 74 y 75.
[428] Información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal, mediante Oficio IEDF-SECG/676/2010 de fecha 16 de abril de 2010. (Apéndice 4.C)

Reforma Energética, efectuadas el 29 de julio de 2007, y 27 de julio de 2008, respectivamente.

Finalmente, cabe destacar que durante el año 2011, el Distrito Federal ocupó el segundo lugar del Ranking IDD-MEX 2011, con alto desarrollo democrático,[429] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.5.3 Morelos

El 22 de diciembre de 2000, la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos[430], mediante la cual, se define a la participación ciudadana como: [431]

> *La base de un nuevo pacto social que expresa la diversidad de la sociedad mexicana, la cual propicia la interacción directa de la ciudadanía con los poderes del estado y los órganos del Gobierno en todos sus ámbitos para la gestión y la toma de decisiones a efecto de lograr el desarrollo integral sustentable.*

El citado ordenamiento prevé, como instrumentos de participación ciudadana, el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Por lo que en el caso de los dos primeros, éstos pueden ser promovidos por el gobernador del Estado, ciudadanos del Estado, Congreso del Estado y los Ayuntamientos de la misma entidad

[429] En la organización territorial que realiza el IDD-MEX, el Distrito Federal pertenece a la zona Centro, caracterizada por su elevada densidad poblacional y con el mayor desarrollo económico y social. En el caso particular, Distrito Federal incrementó, en 2011, el porcentaje de desarrollo democrático respecto del que obtuvo en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25, 279.

Sin embargo, presenta como áreas de oportunidad para mejorar el desarrollo democrático, entre otras, el avanzar en el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, generar procesos de construcción de ciudadanía, transparentar el ejercicio del poder público e incrementar el uso de los instrumentos de *accountability* social. *Ibidem,* p. 130.

[430] H. Congreso del Estado de Morelos, *www.congresomorelos.gob.mx/* consultado el 19 de mayo de 2010.

[431] Artículo 2°, inciso e) de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.

federativa[432]. Sin embargo impide la promoción y participación en los referidos instrumentos, aquellos sujetos que tengan suspendidos sus derechos y prerrogativas conforme a la Constitución Local.[433]

Aspecto peculiar que presenta la ley en comento, es que para efectos de calificar la procedencia o improcedencia de plebiscito y referéndum, crea el Consejo de Participación ciudadana, quien sólo estará activo para los procesos de dichos instrumentos[434], en el que se encuentran representados tanto el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y la ciudadanía, logrando prever la conformación de un ente colectivo no homogéneo, que permitirá contar con un equilibrio en la toma de las decisiones.

El referido Consejo está conformado por el secretario de Gobierno, un diputado por cada fracción parlamentaria representada en el Congreso Local, tres ciudadanos designados por el Congreso y un secretario de actas. Por lo que, una vez aprobada la procedencia del plebiscito o referéndum, el referido Consejo solicitará apoyo al Instituto Estatal Electoral para efectos de que éste organice y desarrolle el proceso de participación, así como que proporcione documentación electoral, recursos logísticos, recursos materiales y recursos humanos.[435]

Ahora bien, en materia de plebiscito, resulta importante destacar que se requiere la promoción de éste por el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral,

---

[432] *Ibidem,* artículo 4°.
[433] El artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que los derechos y prerrogativas del ciudadano se suspenden: I.-Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que esta Constitución impone al Ciudadano morelense. Esta suspensión durará un año sin perjuicio de las otras penas que por el mismo hecho u omisión le señale la Ley; II.-Por estar sujeto a proceso un funcionario público, por delito común u oficial, desde que se le declare culpable o con lugar a formación de causa, hasta que fuere absuelto o extinga la pena; III.-Por encontrarse procesado criminalmente por delito que merezca pena corporal, desde la fecha del auto de formal prisión, o el que lo declare sujeto o proceso, hasta que conforme a la Ley se le libre de pena; IV.-Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte orden de aprehensión hasta que prescrita la acción penal; V.-Por vagancia, ebriedad o toxicomanía consuetudinarias, declaradas en la forma que prevengan las leyes; VI.-El que esté residiendo habitualmente fuera del Estado, salvo los casos de desempeño de cargo de elección popular, estudios, o de alguna otra comisión o empleo conferido por la Federación, Estado, o alguno de los Municipios del mismo.
[434] *Cfr.* artículo 38 de la Ley, op cit., nota 284.
[435] *Ibidem,* artículos 6°, 7° y 10.

quienes deberán presentar una solicitud debidamente requisitada ante el Instituto Estatal Electoral, y el resultado del mismo, es vinculante para las autoridades estatales o municipales según corresponda[436], cuando cuenten con el voto del 15% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.[437]

Para efectos del referéndum, se requiere el 10% de la lista nominal para su operación cuando se trate de la Constitución Local, y el 5% de la lista nominal cuando se refiere a leyes estatales y reglamentos municipales, aunque también una fracción parlamentaria representada en el Congreso del Estado podrá solicitar el referéndum cuando un ordenamiento legal se encuentre en proceso de creación, modificación, adición, derogación o abrogación[438], y su resultado es vinculante cuando cuenten con el voto del 15% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.[439]

Mientras que para la iniciativa popular se requiere ser presentada ante la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso Local, ante la Consejería Jurídica en el caso del Poder Ejecutivo y ante la Secretaría General en caso del Ayuntamiento[440], contar con el soporte del 3% de los electores inscritos en la lista nominal, verse sobre materias competencia del Congreso del Estado, cumpla con principios básicos de la técnica legislativa, y que los peticionarios nombren un representante quien dará seguimiento al proceso de admisión o desechamiento.[441]

Finalmente, el estado de Morelos no presenta experiencia[442] alguna de participación ciudadana, por lo que el Consejo de Participación Ciudadana no ha entrado en funciones y, por ende, el Poder Ejecutivo no ha tenido que destinar

[436] *Ibidem,* artículos 17, 19 y 22.
[437] *Ibidem,* artículos 36.
[438] *Ibidem,* artículos 27 y 28.
[439] *Ibidem,* artículo 36.
[440] *Ibidem,* artículo 41.
[441] *Ibidem,* artículo 42 fracción I, II, III y IV.
[442] Información proporcionada por la Presidencia del Instituto Estatal Electoral de Morelos mediante Oficio IEE/PRES/030/10 de fecha 14 de junio de 2010. (Apéndice 4.J)

recursos humanos y materiales para el desempeño de sus actividades[443]. No obstante, el Ranking IDD-MEX 2011, ubica Morelos en el lugar catorce con un desarrollo democrático medio,[444] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

4.4.5.4 Tlaxcala

El Congreso del Estado de Tlaxcala mediante Decreto número 85 de fecha 15 de mayo de 2006, aprobó la Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala[445], y mediante Decreto número 69 del 9 de abril de 2009, reformó diversos artículos de la misma. Dicho ordenamiento prevé a la iniciativa popular, consulta popular, plebiscito, referéndum y voz ciudadana en el Cabildo como mecanismos específicos que permiten los procesos de participación y consulta ciudadana[446], procesos en los cuales no podrán intervenir los partidos políticos ni solicitar su realización.[447]

De igual manera, la Ley en comento, define la participación y la consulta ciudadana como:[448]

> *El proceso por el cual los órganos de gobierno requieren la opinión y participación de los ciudadanos, por medio de los mecanismos que esta ley establece, con la finalidad de sustentar socialmente la toma*

[443] *Ibidem,* artículo TERCERO TRANSITORIO.
[444] En la organización territorial que realiza el IDD-MEX, Morelos pertenece a la zona Centro, caracterizada por su elevada densidad poblacional y con el mayor desarrollo económico y social. En el caso particular, el Estado de Morelos presentó, en 2011, un decremento del 20% respecto del puntaje obtenido en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp.19-25, 279.

Asimismo, posee como áreas de oportunidad, entre otras, el reforzar el respeto de las libertades civiles y de los derechos de la población indígena, generar procesos de construcción de ciudadanía, transparentar la gestión de gobierno y promover la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas. *Ibidem,* p. 171.
[445] Instituto Electoral de Tlaxcala, *http://www.ietlax.org.mx/* consultado el 20 de junio de 2010.
[446] Artículo 3 de la Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala.
[447] *Ibidem,* artículo 7°.
[448] *Ibidem,* artículo 2°.

de decisiones en materia de formación de leyes y de políticas públicas.

La definición citada, *ut supra,* encuentra sustento en la propia Ley, ya que ésta prevé una jornada previa de difusión pública, oportuna, amplia y adecuada que permitan una participación razonada y motivada de la ciudadanía en el proceso de consulta ciudadana.[449] Aspecto que, sin lugar a dudas, contribuye a eficientar el resultado de la operación de los mecanismos de participación ciudadana al obtener opinión más informada sobre la importancia, contenida y alcance del instrumento por parte de de los intervinientes.

Aunado a lo anterior, es el Instituto Electoral Local, el que posee las facultades de declarar procedencia o improcedencia del mecanismo, convocar, organizar desarrollar y validar los procesos de consulta en los términos de la propia ley[450] para tales efectos el Consejo General del referido instituto, se erigirá en Comisión de Consulta Ciudadana[451], dejando al Congreso del Estado y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover la participación de la ciudadanía de manera libre e informada.[452]

En materia de iniciativa popular, la Ley de Consulta de referencia, establece que no será materia de dicho mecanismo el régimen interno de los poderes públicos, de los gobiernos municipales y de los organismos públicos autónomos[453], puede presentarse ante el Congreso o Ayuntamiento, según corresponda.[454] Incluso sanciona que si los promoventes de la iniciativa no aprobada o declarada improcedente, se conducen con violencia no será admitida una nueva iniciativa que sea respaldada por los mismos.[455]

---

[449] *Ibidem,* artículo 8°.
[450] *Ibidem,* artículo 10
[451] *Ibidem,* artículos 5° fracción VII, 14 y 15, 58-61, 62, 63, 66-69, 75-79.
[452] *Ibidem,* artículos 12 y 13.
[453] *Ibidem,* artículo 21.
[454] *Ibidem,* artículo 22.
[455] *Ibidem,* artículo 24.

En lo que respecta a la consulta popular, la ley de mérito la define como:[456]

> *La consulta popular es un proceso permanente que los órganos de gobierno procurarán desahogar, para recoger y conocer la opinión y las propuestas de los diversos sectores de la población, que contribuyan a hacer realidad el proyecto social contenido en la Constitución Local, y en los planes y programas de los gobiernos estatal y municipales y en el Programa Legislativo del Congreso.*

Asimismo, se llevará a cabo a través de encuestas generales o segmentadas; de sondeos de opinión y entrevistas; de foros, seminarios y reuniones públicas y otros medios, que permiten recaba la opinión de la ciudadanía[457], y emitida mediante convocatoria pública a cargo del órgano de gobierno de que se trate[458] siempre y cuando, la materia de la consulta sea competencia del órgano convocante.[459]

Por su parte, la figura del plebiscito está considerada en la ley y legitima a los ciudadanos, para que con independencia de los actos definidos por la ley como materia de plebiscito[460], estén en posibilidad de someter al referido mecanismo el tema que sea de su interés, siempre y cuando, éste sea impulsado por el 25% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal federal de la demarcación territorial de que se trate[461], así como el 25% de los electores municipales inscritos en el Registro Federal de Electores, cuando el tema del referido instrumento verse sobre la erección de un nuevo municipio.[462]

Asimismo, le otorga efecto vinculatorio al multicitado mecanismo cuando se logre la participación de, al menos, el 30% de los ciudadanos inscritos en la lista

---

[456] *Ibidem,* artículo 26.
[457] *Ibidem,* artículo 27.
[458] *Ibidem,* artículo 28.
[459] *Ibidem,* artículo 32 fracción I. En el mismo precepto normativo, la fracción II, se establece como otro de los requisitos para la consulta popular el que el tema sometido a consulta no tenga antecedente en dicho instrumento en los últimos doce meses anteriores a la realización de la misma.
[460] *Ibidem,* artículo 34 fracción I a V.
[461] *Ibidem,* artículo 34 fracción VII.
[462] *Ibidem,* artículo 36 fracción VI.

nominal de electores federal y de los votantes más del 50% hayan votado en el mismo sentido, sólo por mencionar algunos supuestos. En caso de que no se logre el porcentaje establecido que permita otorgarle valor vinculatorio al resultado, entonces sólo tendrá efectos indicativos[463] como ocurre en el caso del referéndum[464] y referéndum, constitucional.[465]

Cabe destacar que aunque la ley en comento, en el artículo 3 enumera cinco mecanismos de participación ciudadana, no estipula la figura del referéndum constitucional. Sin embargo, en el capítulo V del mismo ordenamiento, sí está regulado[466], otorgándole efecto vinculatorio al resultado si concurren a votar al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores, y de éstos, el 60% haya votado en sentido en el mismo sentido.[467]

Aunado a los mecanismos señalados con antelación, la Ley de Consulta Ciudadana de Tlaxcala prevé la figura de Voz Ciudadana en el Cabildo definida como:[468]

> *…un medio de participación personal del ciudadano residente en el Municipio, en una sesión de Cabildo. La solicitud del ciudadano de participar en una sesión de Cabildo, deberá ser evaluada por el secretario del Ayuntamiento al recibirla, en cuanto a si es competencia del ayuntamiento o del municipio, atender dicha solicitud, conforme a las constituciones federal y estatal, así como a la Ley Municipal, valoración que deberá comunicarse por escrito al interesado.*

La referida figura, aunque resulta interesante en términos de participación ciudadana para el ámbito municipal que el propio ciudadano tenga la oportunidad de exponer su proyecto de viva voz ante el Cabildo, la misma ley condiciona el ejercicio de dicho mecanismos a exhibir el pago del impuesto predial y agua al

[463] *Ibidem,* artículo 38.
[464] *Ibidem,* artículo 45.
[465] *Ibidem,* artículo 49.
[466] *Ibidem,* artículos 48, 49 y 50.
[467] *Ibidem,* artículo 49.
[468] *Ibidem,* artículo 51.

establecerlo como requisito, entre otros, que deberá exhibirse ante el secretario general del Ayuntamiento.[469]

En lo que respecta a las experiencias[470] del estado de Tlaxcala en materia de mecanismos de participación ciudadana, el ayuntamiento de Apizaco con fecha 9 de junio de 2008, solicitó consulta popular en materia de Plan Municipal de Desarrollo, mismo que fue aprobado en sesión de Cabildo el 9 de mayo de 2008 con número de acuerdo 07SO/03/11/09/08.

Sin embargo, la anterior experiencia resulta ser la única que ha tenido el Instituto Electoral Local, ya que otras cuatro solicitudes han sido declaradas improcedentes:

1).- Petición de Consulta Popular de fecha 6 de junio de 2008, radicada mediante expediente IET-CCC 01/2008 y presentada por el Parido de la Revolución Democrática en materia de negación o aceptación de la privatización de PEMEX, misma que se declaró improcedente, toda vez que los partidos políticos en términos de la Ley de Consulta Ciudadana, están impedidos para promover e intervenir en los mecanismos de participación ciudadana.

2).- Petición de Consulta Popular de fecha 19 de junio de 2008, radicada mediante expediente IET-CCC 02/2008 y presentada por el señor Rafael Salas Vázquez en materia de Reforma Energética propuesta por el presidente de la República, misma que se declaró improcedente debido a que la Comisión determinó que, en términos de la Ley de Consulta Ciudadana, el peticionario no estaba legitimado para solicitar la Consulta Popular.

3).- Petición de Referéndum de fecha 4 de diciembre de 2009, radicada en el expediente IET-CCC 01/2009 y presentada por los señores Ernesto Flores García y Artemio Cuapantecatl Zempoalteca, dirigido a los ciudadanos del municipio de Panotla Tlaxcala, para efectos de que no se aplique el decreto 93 publicado en el

[469] *Ibidem,* artículo 52.
[470] Información proporcionada por la Jefatura del Área Técnica de Consulta Ciudadana del Instituto Electoral de Tlaxcala mediante Oficio s/n de fecha 23 de junio de 2010. (Apéndice 4.L)

Periódico Oficial del Gobierno del estado de Tlaxcala con fecha 6 de noviembre de 2009, misma que se declaró improcedente debido a que cuestionaban un Decreto del Congreso del Estado, y los mecanismos de consulta ciudadana elegido no era apto para tal fin.[471]

4).- Petición de consulta ciudadana de fecha 11 de mayo de 2010, mediante la cual, el secretario del Ayuntamiento de Calpulalpan, Tlaxcala, solicitaba se conociera la opinión pública sobre la pertinencia o no de establecer parquímetros en el centro de la ciudad, misma que fue declarada improcedente toda vez que en términos de la Ley de Consulta Ciudadana, durante las campañas electorales y hasta la conclusión del proceso electoral, no podían operar los mecanismos de participación ciudadana.

No obstante, el estado de Tlaxcala, en el año 2011, se situó en el décimo lugar nacional del Ranking IDD-MEX 2011 con desarrollo democrático medio,[472] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II.

[471] En el Decreto 93 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala con fecha 6 de noviembre de 2009, se revoca los acuerdos emitidos por el honorable Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala; en la vigésima segunda sesión extraordinaria de cabildo y vigésima sesión extraordinaria y asimismo exhorta al ciudadano Héctor Flores Carro, presidente municipal suplente de Panotla, Tlaxcala, se abstenga de ejercer funciones inherentes al cargo de presidente municipal propietario, y haga entrega en forma inmediata de las instalaciones de la Presidencia al ciudadano Xavier Santacruz Sánchez, presidente municipal, para que continúe en ellas el ejercicio de su mandato constitucional que el pueblo le confirió. Véase ACUERDO DE LA COMISIÓN DE CONSULTA CIUDADANA DEL INSTITUTO ELECTORAL DE TLAXCALA, POR EL QUE SE DECLARA IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE REFERÉNDUM REALIZADA POR LOS CIUDADANOS ERNESTO FLORES GARCÍA Y ARTEMIO CUAPANTECATL ZEMPOALTECA aprobado por los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala en funciones de Comisión de Consulta Ciudadana en la sesión del 18 de febrero de 2010, *http://www.ietlax.org.mx/Transparencia/DISPOSICIONES%20%20LEGALES/ACUERDOS%20DEL%20CONSEJO%20GENERAL/acuerdos%20IET_2010/IET-CCC%2001-2009%2018-02-10%20REFERENDUM%20PANOTLA.pdf.*

[472] En la organización territorial que realiza el IDD-MEX, Tlaxcala pertenece a la zona Centro, caracterizada por su elevada densidad poblacional y con el mayor desarrollo económico y social. En el caso particular, el Estado de Tlaxcala presentó, en 2011, un incremento respecto del puntaje obtenido en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp. 19-25, 279.

Asimismo, posee como áreas de oportunidad, entre otras, el favorecer el respeto de los derechos políticos, generar procesos de construcción de ciudadanía, mejorar los índices de transparencia gubernamental, encaminar canales de diálogo y de contención de grupos sociales excluidos y lograr una mayor satisfacción de sus demandas y desarrollar una mejor complementariedad entre Estado y Sociedad. *Ibidem,* p. 232.

Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

En consecuencia, los estados de San Luis Potosí, Colima, Guanajuato, Aguascalientes, Hidalgo, Distrito Federal, Morelos y Tlaxcala, ubicados en la parte central de México, destacada por alta densidad poblacional y desarrollo económico importante así como por severos contrastes entre una entidad federativa y otra, presentan características diversas en términos de desarrollo democrático.

De ahí que, mientras San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Distrito Federal Y Tlaxcala poseen experiencia en la implementación de instrumentos de Democracia Participativa, Colima, Hidalgo y Morelos no. Ello, a pesar de que Hidalgo y Morelos poseen un desarrollo democrático medio mientras que Colima es la entidad federativa con mayor desarrollo democrático de conformidad con el IDD-MEX 2011.

4.4.6 Región de la Península de Yucatán

4.4.6.1 Quintana Roo

El 14 de marzo de 2005 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Participación Ciudadana de Quintana Roo.[473] El citado ordenamiento prevé como medios de participación ciudadana: Referéndum, Plebiscito y la Iniciativa Popular.

Aspecto común, resulta el hecho de que el referéndum y el plebiscito estarán a cargo del Instituto Electoral del Estado, el cual contará con el apoyo de autoridades estatales y locales. Mientras que la iniciativa popular corresponde al Congreso Local.[474] No menos enigmático resulta el hecho de que el resultado de

[473] H. Congreso del Estado de Quintana *Roo, http://www.congresoqroo.gob.mx/* consultado el 10 de junio de 2010.
[474] *Cfr.* artículo 3° de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintan Roo.

los instrumentos de participación ciudadana, en ningún caso, producirán efectos obligatorios para las autoridades.[475]

Aunado a lo anterior, en la legislación que nos ocupa, no se prevén recursos administrativos ni jurisdiccionales para controvertir las decisiones tomadas por el Instituto Electoral Local. Sin embargo, sí se prevé que, durante el proceso electoral, no se efectuarán ejercicios de plebiscito ni referéndum.[476]

De igual manera, el resultado de los medios de participación ciudadana en el estado de Quintana Roo, para ser considerado válido se requiere la participación de, por lo menos, el 30% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal que corresponda, y de no alcanzarse, se declarará nulo.[477]

En el ámbito de la operación de los medios de Democracia Participativa previstos en el ordenamiento que nos ocupa, el Instituto Electoral de Quintana Roo no ha tenido experiencia alguna al respecto.[478]

No obstante ello, el estado de Quintana Roo, durante el 2011, ocupó el décimo sexto lugar nacional en el Ranking IDD-MEX 2011, con desarrollo democrático medio,[479] considerando cuatro dimensiones: I. Legalidad del régimen democrático; II. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III. Calidad institucional y eficiencia política y IV. Ejercicio de poder efectivo para gobernar.

---

[475] *Ibidem,* artículo 5°.
[476] *Ibidem,* artículo 6°.
[477] *Ibidem,* artículo 46.
[478] Información proporcionada por la Unidad del Centro de Información Electoral del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante Oficio CIE/074/10 de fecha 16 de junio de 2010. (Apéndice 4.K)
[479] En la organización territorial que realiza el IDD-MEX, Quintana Roo pertenece a la zona Sur-Sureste, caracterizada históricamente por ser la región con más rezagos en materia de desarrollo social y económico. En el caso particular, el Estado de Quintana Roo, en 2011, presentó un decremento del 13% respecto del puntaje obtenido en el IDD-MEX 2010. *Cfr.* Fundación Konrad Adenauer, IDD-MEX, op cit., nota 315, pp. 19-25, 279.

Aunado a lo anterior, posee como áreas de oportunidad, entre otras, generar procesos de construcción ciudadana, fortalecer el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, incrementar con mayor eficiencia los mecanismos de control legal y social, encaminar canales de diálogo y de contención de grupos sociales que puedan sentirse excluidos y lograr una mayor satisfacción de sus demandas. *Ibidem,* p. 200.

Las características de las diversas legislaciones así como la aplicación de los instrumentos de participación ciudadana permiten dimensionar que los procesos de implementación de la Democracia Directa en México aún están en ciernes y cuestionar si ¿Es posible la coexistencia de la Democracia Representativa y la Democracia Participativa? Para dar respuesta a tan enigmático planteamiento, el Dr. Revuelta Vaquero destaca el papel que juega la democracia participativa ante la democracia representativa en la nueva realidad global:[480]

> *Con toda claridad se resalta que la democracia participativa no es un modelo alternativo o distinto de la democracia representativa sino que en realidad es un proceso de evolución que tiene como base la democracia representativa. Por lo tanto, es un refinamiento contemporáneo que nos permite expandir y enriquecer los límites de la democracia.*

En consistencia con lo anterior, después de innumerables esfuerzos realizados durante décadas por el fortalecimiento de la Democracia Electoral, la tendencia en México es buscar un complemento a la democracia representativa que si bien ha dado ciertos resultados, éstos ya no son del todo satisfactorios para el colectivo social. Dicho complemento se encuentra en la llamada democracia directa, modalidad en la que los ciudadanos tienen una participación más activa en la toma de las decisiones de interés público.

4.5 CONSIDERACIONES CAPITULARES

La operacionalización de los medios de Democracia Participativa, de ninguna manera, busca la desaparición de la democracia representativa o de los propios partidos políticos. Al contrario, la primera de las acepciones de la Democracia en comento busca diversificar las formas de participación del ciudadano en la vida

[480] Revuelta Vaquero, Benjamín, "El fortalecimiento de la democracia participativa. Dos referentes en Michoacán, México", en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, pp. 163-192.

pública del Estado incrementando la participación ciudadana y eficientando los procesos de toma de decisiones de los representantes populares.

De ahí que, en el caso de México uno de los primeros pasos que se han dado en torno a la Democracia Participativa es el referente a la promulgación de leyes específicas en materia de participación ciudadana así como algunas reformas constitucionales locales de las entidades federativas[481] y el Distrito Federal en el tema de referencia. Sin embargo, falta mucho para el logro de tal objetivo, ya que apenas una mayoría de los estados de la República mexicana ha legislado sobre la materia, y una minoría presentan experiencias sobre el particular, *ut infra*.

Lo anterior, obedece a que como fue establecido en los párrafos introductorios del presente capítulo, se abordó el estudio de la previsión normativa en los estados de la república mexicana y los casos o experiencias de aplicación de los instrumentos de Democracia Directa previstos en la legislación.

Para tales efectos, en el análisis de mérito se uso la Teoría de la División Regional de Bassols como instrumento que permitió estructurar el presente capítulo mediante la agrupación de las entidades federativas de conformidad con las regiones determinadas por tan prestigiado geógrafo. Al caso la región Norte,

[481] No puede pasar desapercibido que, el 6 de abril de 2011, la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca emitió el Decreto 397 mediante el cual reformó, entre otros, el artículo 25 inciso A y C, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca en el que se establecieron figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y consejos consultivos ciudadanos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Véase Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, "Decreto No 397.- Mediante el cual se reforman, adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca", *Extra Periódico Oficial*, 15 de abril de 2011, *http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2011-4-15.*

Sin embargo, el municipio de Santa Catarina Lachatao, Distrito de Ixtlán de Juárez, Estado de Oaxaca, mediante controversia constitucional 63/2011 controvirtió el referido Decreto que ya había sido publicado el 15 de abril de 2011 en el Periódico Oficial de la entidad mencionada. Por lo que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha 16 de octubre de 2012, por mayoría de votos declaró la validez del Decreto Impugnado. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Asuntos de los que se dio cuenta en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes 16 de octubre de 2012, y siguientes", *Tribunal Pleno, http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista%20Oficial%20con%20Resolutivos/108%20-%2016%20de%20octubre%20de%202012.pdf.*

Noroeste, Noreste, Centro-Occidente, Centro-Sur, Oriente y de la Península de Yucatán.[482]

En consecuencia, el estudio de las entidades federativas mexicanas, su legislación en materia de participación ciudadana y la operación de los medios de Participación, permite percatarse de las diferentes concepciones que tienen las legislaturas locales sobre el alcance y operación de los medios de Democracia Participativa. Puesto que si se pretende que dicha acepción de la democracia diversifique la participación del ciudadano en la vida pública, entonces se tiene que partir del conocimiento sobre la situación que guarda la participación ciudadana en las entidades federativas mexicanas ante la nula experiencia federal.[483]

La situación a la cual se hace referencia, *ut supra*, adquiere relevancia al percatarse de las diferentes visiones y concepciones que tienen los legisladores locales sobre la importancia y alcances de los multireferidos medios de Democracia Directa, verbigracia, Aguascalientes y Colima, entidades que pertenecen a la zona Centro-Occidente del país, otorgan alcances distintos a la iniciativa ciudadana:[484]

[482] El usar la División Regional de Bassols Batalla obedece al interés del suscrito de evitar *mare magnum* en el estudio de las entidades federativas. Motivo por el cual, las regiones geográficas de la referida Teoría permitieron agrupar las entidades federativas en estudio y darles un orden en su tratamiento.
[483] Como fue advertido *ut supra*, apenas en este año 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma diversos artículos de la Carta Magna en materia política en la que se prevé la iniciativa ciudadana, la consulta popular como medios de Democracia Directa.
[484] Véase Apéndice 7.

AGUASCALIENTES	COLIMA
Iniciativa Popular Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado **proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes** respecto a materias de su competencia.	**Iniciativa popular** Facultad que tienen los ciudadanos del Estado de presentar ante el Congreso **propuestas para expedir, reformar, adicionar y derogar códigos, leyes y decretos**, así como para **reformar y adicionar la Constitución**, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento. Los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas populares sobre **reglamentos municipales**, de conformidad con lo previsto por los artículos 13 y 94 de la Constitución.

Del cuadro anterior, se advierte que el legislador local de Colima amplió el espectro de la iniciativa popular en el ámbito de los códigos, leyes, decretos, constitución local y reglamentos municipales mientras que Aguascalientes acotó el ámbito de aplicación a la ley omitiendo el espectro de la Constitución Local y la reglamentación municipal.

Ahora bien, a lo largo del estudio de mérito ha quedado evidenciado que la sola previsión normativa no es suficiente para garantizar la operación de los medios de participación ciudadana. Por el contrario, un elemento que adquiere especial relevancia es el conocimiento que tengan los organismos estatales electorales sobre la importancia de impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos Públicos.

Asimismo, uno de los aspectos dignos de llamar la atención es el relativo a que algunos estados de la república mexicana, verbigracia Hidalgo y Colima, utilicen como sinónimo los conceptos de Participación Electoral[485] y Medios de

[485] El concepto de *participación electoral* alude a la numeralia que arroja el número de personas que acudieron a votar y determinar el número de personas que se abstuvieron de acudir a las urnas en relación con el número de total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Por otro

Participación Ciudadana, reduciendo con ello, el espectro de acción no sólo del legislador local y el Cabildo Municipal, sino del propio ciudadano, limitando la participación ciudadana en la vida pública y en la toma de las grandes decisiones que atañen a la generalidad y que, en un momento dado, impactarán en la misma.

Lo anterior, no representa *pecata minuta.* Puesto que si el órgano administrativo electoral no tiene claridad sobre el sentido y alcance de ambos conceptos, no la tendrá para distinguir entre la función administrativa convencional de organizar los procesos comiciales para elegir a quienes ocuparán los cargos públicos, de aquellos procesos que tienen por finalidad conocer la opinión y recabar la participación de los ciudadanos en asuntos públicos, ambos torales para el fortalecimiento de la Democracia.[486]

En esa tesitura, es posible establecer algunos aspectos característicos advertidos en el presente capítulo:

a).- *La región del Norte*, en la cual se encuentra el estado de Coahuila, entidad federativa en la que se han presentado solicitudes para operar los multireferidos instrumentos de participación en temas de interés público.

b).- *La región Noroeste*, en la cual se encuentran los estados de Baja California y Baja California Sur, entre otros, coinciden en dos aspectos: primero, el número de figuras de participación; segundo, en el tipo de figuras previstas. Mientras que

---

lado, la *participación ciudadana* alude a la actividad proactiva de los individuos en procesos de democracia directa: plebiscito, referéndum, revocación ciudadana, iniciativa ciudadana, consulta popular, presupuesto participativo, cabildo abierto, consejos consultivos ciudadanos, por mencionar algunos y, en conjunto, representan formas complementarias de la participación electoral debido a que no reducen la participación de la ciudadanía a la sola emisión del sufragio el día de la jornada electoral sino que permiten que éstos participen en los aspectos públicos de interés colectivo.

[486] No puede pasar inadvertido la falta de atención que presentan los institutos estatales electorales con el tema de transparencia y acceso a la información pública. Puesto que, para efectos del presente trabajo se remitieron sendos oficios de petición de información y múltiples llamadas telefónicas para confirmar la recepción de la referida comunicación y cuestionar si existían dudas sobre el cuestionario. No obstante ello, después de poco más de dos años de insistir, solo 12 organismos electorales locales dieron respuesta al cuestionario.

No es óbice señalar que si los órganos autónomos en materia electoral local cumplieran a cabalidad con la multireferida Ley de Transparencia debieran contar con la información atinente en su página web y/o dar respuesta puntual y oportuna a la solicitud de información.

difieren en que Baja California sí ha operado instrumentos de participación ciudadana y Baja California Sur no.

c).- La región Centro-Norte, integrada por San Luis Potosí, estado en el que se tiene la experiencia de la consulta por delegados en dos municipios de la entidad para que el cabildo, que posee la facultad legal, designe a quienes deberán ocupar los referidos cargos.

c).- *La región Centro-Occidente*, Colima, Guanajuato y Aguascalientes, entre otros estados, prevén plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Sin embargo, Guanajuato presenta la peculiaridad, al igual que el estado de Yucatán, de contar con el referéndum constitucional[487]. Mientras que Colima no lo posee. No obstante, pese a que Colima presentó el nivel de calidad democrática más elevada según el Índice IDD-MEX 2011, no tiene experiencias en la materia. Aspecto que contrasta de Guanajuato y Aguascalientes que sí han experimentado la operación de medios de Democracia Directa.

d).- *La región Centro-Sur*, Hidalgo, Distrito Federal, Morelos y Tlaxcala, entre otros, a pesar de encontrarse en la misma región, presentan dos extremos. Mientras que el estado de Hidalgo no ha experimentado medio de participación ciudadana alguno y no posee una Ley específica para regular la multireferida participación; el Estado de Morelos pese a tener una legislación que data del año 2000 no presenta experiencias. Por su parte, el Distrito Federal representa quien más instrumentos tiene regulados y quien ha operado, en mayor medida, alguno de los instrumentos previstos en la Ley correspondiente mientras que Tlaxcala en el año 2008 sometió a consulta popular su Plan Municipal de Desarrollo.

[487] Referéndum constitucional implica la participación del electorado en "la función constituyente, el que puede tener dos manifestaciones: la decisión sobre la futura *forma de Estado*, lo que ocurrió en Italia el 2 de septiembre de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, en los cuales se decidió sobre la monarquía o la *república*; o la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousseauniana de la aceptación del contrato social consensualmente, mecanismo que también fue utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804". *Véase* García Laguardia, Jorge Mario, *Referéndum*, Biblioteca Católica Digital, *http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm.*

e).- *La región de la Península de Yucatán*, que comprende, entre otros, el estado de Quintana Roo, no se ha operado algún instrumento. Sin embargo, dicha entidad prevé como medios de participación ciudadana: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, ésta última con la competencia del Congreso Local, y los dos primeros con la competencia del Instituto Electoral.

De ahí que, estados como, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, San Luis Potosí, y Tlaxcala sí han experimentado algún medio de participación ciudadana. Mientras que los estados de Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Morelos y Quintana Roo no lo han hecho (Apéndice 6).

De lo anteriormente expuesto se advierte que los medios de participación ciudadana más socorridos en las legislaciones de las Entidades Federativas Mexicanas son el plebiscito y el referéndum; seguidos de la iniciativa popular; la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana y la audiencia pública con igual número de previsiones; los recorridos del jefe delegacional o presidente y la difusión Pública con el mismo nivel de regulación; la rendición de cuentas, el referéndum constitucional y la asamblea ciudadana con el mismo nivel de recurrencia normativa; la voz ciudadana de cabildo, las unidades de quejas y sugerencias y la red de contralorías ciudadanas con 1 sola previsión en la Ley (Apéndice 5).

Además, el Distrito Federal es quien, en términos de previsión normativa, posee mayor número y diversidad de medios de participación ciudadana; seguido de Guerrero; Tamaulipas; Coahuila; Yucatán y Guanajuato; Tlaxcala, Tabasco, Quintana Roo, Morelos, Durango, Baja California Sur, Baja California, Aguascalientes, Colima, Jalisco y Zacatecas; Veracruz y San Luis Potosí (Apéndice 7)

De este modo, la legislación atinente a la Democracia Participativa, traducida en participación ciudadana en las Entidades Federativas, permite establecer que, si bien, en los últimos años, ha permeado el interés por su previsión normativa, desafortunadamente su aplicación dista mucho del romanticismo de su regulación.

Ello, obedece a que se han detectado algunas áreas de oportunidad para el fortalecimiento de la Democracia Participativa en México como la falta de efecto vinculatorio del resultado del instrumento de participación; el trámite burocrático que se debe desahogar para la operación de los medios de participación; el poco o nulo interés de la clase gobernante por impulsar la construcción de ciudadanía; los altos costos financieros que representa su implementación y la poca o nula participación de los municipios en el tema.[488]

De ahí que, es procedente el cuestionamiento siguiente: ¿cuál es la utilidad del índice para el Desarrollo Democrático de México? La respuesta se encuentra en que el referido estudio identifica algunas áreas de oportunidad que presentan de manera común los estados de la república mexicana y que resulta necesaria su atención para incrementar el desarrollo democrático de éstas. Al Caso, construcción de ciudadanía; Impuso al respeto de los derechos políticos y las libertades civiles; mecanismos de rendición de cuentas e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Finalmente, ante las evidentes prácticas partidocráticas desplegadas por la cúpula partidista y los legisladores del Congreso de la Unión y el poco avance que se ha identificado en la operación de instrumentos de la Democracia Participativa en las

[488] Aunque no es objeto de estudio en el presente trabajo, en materia municipal es destacable precisar que el 23 de diciembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 115 de la Carta Magna en el que se otorgó facultades al municipio, entre otros aspectos, en materia de participación ciudadana y vecinal. Véase SEGOB, "Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección,* 23 de diciembre de 1999, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1999&month=12&day=23*.

Para Miguel Pérez y Juvenal Núñez, en la creación de procedimientos de participación ciudadana y vecinal, la reforma de 1999 incluye un punto importante en el desarrollo democrático de la sociedad mexicana, puesto que las leyes locales en materia municipal podrán fijar un marco referencial para que en los municipios determinen reglas que atiendan a sus peculiares características, que hagan efectivas fórmulas de democracia participativa, siempre dentro del esquema democrático que impone la ley fundamental. Lo deseable es que las legislaturas locales equilibren la participación de los partidos políticos nacionales y locales, así como permitir la intervención de los ciudadanos apartidistas o independientes. Véase Pérez López, Miguel y Núñez Mercado, Juvenal Alejandro, "La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999", *Cuestiones Constitucionales,* Núm. 4, enero-junio 2001, p. 262, *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/4/cl/cl9.pdf.*

entidades federativas mexicanas a pesar de que la mayoría de estas ya cuenta con legislación atinente, resulta procedente realizar un estudio de derecho comparado que permita identificar cómo han operado los multireferidos medios en otras latitudes, particularmente Latinoamérica, región subcontinental elegida para tales efectos por compartir, a pesar de sus contrastes, un pasado histórico semejante y experimentar un avance importante en cuanto al fortalecimiento de la Democracia Participativa en algunos países como Costa Rica y Uruguay.

CAPÍTULO QUINTO

5. EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN MATERIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA[489]

"En las sociedades verdaderamente democráticas, las leyes se cumplen porque en el alma de los ciudadanos se encuentra fijada la costumbre de enmarcar su conducta diaria dentro de lo que manda la ley. La sociedad democrática se caracteriza por poner el interés público por sobre el interés particular y los intereses corporativos". Osvaldo Hurtado[490]

La región subcontinental conocida como Latinoamérica ha mostrado una tendencia regulatoria hacia los medios de democracia participativa impulsados desde el orden local. Dicha circunstancia aunada a los acontecimientos históricos caracterizados por el autoritarismo, han contribuido a que, en al menos algunos países, operen instrumentos de participación ciudadana que presentan una mixtura en su origen, dado que si bien en múltiples instancias han sido impulsados por la ciudadanía que busca nuevos espacios de influencia en la agenda pública, también lo es que los poderes constituidos los han convocado a su vez como una modalidad del apuntalamiento de su legitimidad, consistiendo entonces la mixtura antes mencionada en un sistema de participación ciudadana conformado por instrumentos operados *desde abajo*, es decir, desde el ámbito ciudadano y *desde arriba*, en referencia a la esfera gubernamental.

En el presente desarrollo capitular se abordará el estudio de diversos instrumentos de participación ciudadana en América Latina mediante el análisis de la previsión

[489] El presente apartado fue elaborado conforme a la información recabada durante la estancia de investigación realizada en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, realizada en el mes de julio de 2011 bajo la asesoría de Vittorio Corasaniti, Oficial de Programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y responsable de los proyectos de cooperación para México y El Caribe. Además, con la información captada durante el *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

[490] Hurtado, Osvaldo, "El futuro de la democracia electoral en las Américas" en Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia *Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2008, p. 30.

normativa y su aplicación en Chile, Brasil, Guatemala, Costa Rica y Uruguay con el objeto de identificar experiencias exitosas en Democracia Participativa.

5.1 CONTEXTO REGIONAL LATINOAMERICANO

Como se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo de investigación, la Democracia[491], en cualquiera de sus acepciones, representa: un sistema no perfecto pero sí perfectible, las aspiraciones de ciudadanos comunes, el objeto de emblemáticas disputas políticas, el contrapeso a la falta de acuerdos entre cúpulas gobernantes y efecto de un sistema en el que los ciudadanos son partícipes de la toma de las decisiones, en el que las minorías también son escuchadas y, en el mejor de los casos, representadas.

Dichas acepciones-efectos del concepto de Democracia coadyuvan a incrementar el encanto que éste posee. Debido a que a lo largo de la historia de la humanidad, la Democracia, es quizá un anhelo seguido durante siglos por diversos estados y ciudadanos con deseos de materializar la concepción democrática que deviene de la antigua Grecia. Es por ello, que a pesar de diversas vicisitudes, tanto estados como ciudadanos, principalmente de la región europea, han marcado la pauta en cuanto a los avances democráticos se refiere. Sin embargo, en el caso latinoamericano, la referida materialización aún representa una de las tantas deudas que se tiene con la ciudadanía.

Ello, debido a que Latinoamérica representa una región pluri y multicultural, diversa no sólo en zonas geográficas y climáticas, sino en aspiraciones ideológicas fuertemente influenciadas por los diversos procesos de evolución que cada región del subcontinente ha tenido que experimentar, principalmente, a partir de los procesos de independencia del siglo XIX.

[491] Para el Diccionario Electoral, la democracia *no sólo es el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos.* Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral,* San José de Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2010.

Por lo que la Democracia en Latinoamérica, en la época moderna, se ve fuertemente influenciada por una serie de cambios en sistemas políticos y sistemas electorales, así como la lucha por el poder entre la izquierda y derecha. Aunado a ello, la transición de regímenes autoritarios a incipientes democráticos, ahondan la disputa hacia la calidad de la Democracia[492] y la preeminencia entre Democracia Electoral y Democracia Representativa como elemento que integran, y debieran, conformar la agenda política de la clase gobernante.

Como se ha venido señalando en los últimos años, se hace necesario el fortalecimiento de la Democracia Representativa no solo a través del respeto al sufragio, sino de una mayor participación de la ciudadanía en asuntos públicos. Ello, debido a que:[493]

> *"…Ya no basta votar y ser votado, el siguiente paso es el incidir de la ciudadanía en los asuntos públicos. Idoneidad de quienes van a representar a los ciudadanos, el sufragio pasivo debe estar sujeto a una amplitud mayor de regulaciones. El ciudadano ya no se conforma con votar cada cierto tiempo, quiere ver consecuencias reales de sus decisiones, y tener a la mano formas de incidir de una manera más directa, lo que haría más creíble al sistema, ya que el ciudadano se sentiría parte del mismo…"*

Sin embargo, también es importante reconocer que el fenómeno democrático ha dado muestras de durabilidad en Latinoamérica, poniendo atención en los puntos

---

[492] Para Manuel Alcántara Sáez, *la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario.* Véase Alcántara Sáez Manuel, "Luces y Sombras de la calidad de la democracia en América Latina"*, Revista de Derecho Electoral*. *Tribunal Supremo de Elecciones*, San José de Costa Rica, núm. 6, segundo semestre 2008, p. 2.

[493] Dalla Vía Alberto, "Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales" conferencia magistral dictada en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

centrales de transición y consolidación.[494] En ese sentido, tanto la transición como la consolidación han sido y seguirán siendo las áreas de oportunidad que presentan los países latinoamericanos en aras de la construcción de discursos más consistentes, con las expectativas de los ciudadanos que incentiven su participación política y electoral, tendientes a la estabilidad política de cada Estado.

Dicho aspecto, no resulta nada accesible si se obvian los factores que contextualizan la realidad latinoamericana. En ese sentido, la región demanda un mayor respeto y entendimiento de la diversidad social y cultural, así como mayor inclusión de sectores tradicionalmente marginados.[495]

En dicho esfuerzo de tropicalización, se han ejecutado tres procesos: la consolidación fáctica de la Democracia Electoral en toda América Latina, una profunda insatisfacción con los resultados de las democracias y la renovación del debate sobre la Democracia.[496] Por lo que, dicho análisis, quizá a manera de silogismo, representa una relación causal partiendo de ciertos elementos tendientes a la consolidación, sin demeritar los esfuerzos de crítica sobre las bondades y adeudos para finalizar reconociendo el avance en el nivel de discusión de los distintos actores que interactúan en el Estado.

La referida discusión, en algunas regiones de Latinoamérica, es tendiente al fortalecimiento de la Democracia Electoral. Mientras que en otras, como el caso de México, está dirigida a la promoción de la Democracia Participativa.

Aspecto peculiar resulta que mientras en el resto de América Latina se ha privilegiado el trabajo desde lo Local en materia de Democracia Participativa, y

---

494 León Ganatios Luis, "Calidad democrática y satisfacción ciudadana en Latinoamérica", en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *op cit.,* nota 480, pp. 115-132.

495 Cabreja Polanco Javier, "Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política" en *cuadernos de CAPEL. Participación política e inclusión,* número 5, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2010, 5 pp. 68-82.

496 Dagnino Evelina, Olvera Alberto y Panfichi Aldo, *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo,* San José de Costa Rica, pp.32-33, *http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/democra/05dag.pdf*.

desde lo Nacional se hacen esfuerzos por el fortalecimiento de la Democracia Electoral. Por el contrario, en el caso mexicano si bien es cierto que en lo local se han tenido avances a nivel legislativo en materia de Democracia Participativa, en lo federal sólo se han enfocado los esfuerzos a incrementar la participación electoral del ciudadano.

Para ilustrar mejor lo señalado en los párrafos que anteceden, Latinobarómetro en su Informe 2011 establece que:[497]

> *…La primera etapa de construcción de la democracia ya está terminada. Esa fue la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas según evidencian nuestros datos. América Latina ahora está demandando igualdad, las garantías sociales. Es un proceso sucesivo. Mientras en los primeros años la demanda era la consolidación de las libertades, hoy dominan las demandas de la igualdad de oportunidades, igualdad en acceso al desarrollo, al crecimiento…*

5.1.1 Democracia Electoral

El debate sobre la Democracia Electoral en América Latina ha cobrado innumerables seguidores en los últimos tiempos.[498] Desde aquellos que la consideran el gran reto de la Democracia Latinoamericana, hasta aquellos que le atribuyen ser requisito *sine qua non* para el fortalecimiento de la Democracia Representativa y para transitar hacia de la Democracia Participativa.

---

[497] Latinobarómetro, *Informe 2011*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2011, *http://www.latinobarometro.org.*

[498] No puede pasar desapercibido que mientras en México el ámbito de la Democracia Electoral ya ha tenido, de alguna forma, avance notables mediante la serie de reformas electorales generadas a partir de la década de los 70`s del siglo pasado, la creación de organismos como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la alternancia en el Ejecutivo Federal del año 2000, en América Latina ha sido tema de preocupación y ocupación en los últimos tiempos.

En ese sentido, si bien es cierto que la democracia no se reduce a elecciones[499], la multireferida región subcontinental presenta avances considerables en materia de Democracia Electoral desde el pasado siglo XX, máxime cuando se han ido consumiendo los regímenes dictatoriales y autoritarios para dar cabida a regímenes un poco más democráticos. Dicho aspecto, no resulta una cuestión menor cuando salen a cuenta las singularidades que enmarcan cada país de la región, y que si bien, ésta no se encuentra en crisis, no significa que no existan serios déficits democráticos y hasta problemas de estabilidad.[500]

La anterior aseveración no puede resultar más pertinente para el objeto de estudio del trabajo en comento. Debido a que la Democracia es un producto inacabado, y aun en el presente siglo, varios países de la multicitada región continental pugnan por procesos democráticos y mayor legitimidad de sus representantes.

Ahora bien, una vez apuntados los elementos anteriores, procede plantear la siguiente interrogante: ¿hacia dónde va la Democracia Electoral en Latinoamérica?, para Nohlen, la interrogante encuentra respuesta en los esfuerzos de los estados para fortalecer el respeto al sufragio y la generación de las condiciones óptimas para que el ciudadano esté en posibilidad de ejercer sus derechos políticos[501], y contribuya al fortalecimiento del sistema representativo, aunque no por ello, desvinculada de la Democracia Participativa.

---

[499] De Riz Liliana, "Democracia y Elecciones en América Latina"*, Revista Gobernanza*, Barcelona, núm. 26, *http://aigob.org/revista-gobernanza/257-democracia-y-elecciones-en-america-latina.*

En ese mismo sentido, De Riz establece que *Las elecciones son condición necesaria, pero no suficiente, y en no pocos casos, se celebran elecciones poco competitivas en las que el fraude estructural se alimenta del uso abusivo de los recursos del estado por parte de los oficialismos de turno.*

[500] Jácome Francine, *Evolución/involución de la democracia en América Latina,* Caracas Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Agosto de 2010, p. 3 *http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoFrancineEvolucionInvolucion.pdf*.

[501] Nohlen Dieter, *Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI,* XVII Conferencia Protocolo de Tikal, San José de Costa Rica, 24 de septiembre de 2003.

5.1.2 Democracia Participativa

Si bien es cierto que la tendencia en Latinoamérica se ha enfocado al fortalecimiento de la Democracia Electoral, también lo es que algunos países de la región presentan grandes avances en materia de Democracia Participativa[502] o Democracia Directa[503], como lo es Brasil, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Colombia y Uruguay, por mencionar algunos.

Ello, obedece al redimensionamiento del fenómeno democrático en el que se busca una mayor y más proactiva participación del ciudadano en los problemas que les afectan directamente y que su resolución, de manera primaria, corresponde al gobernante resolver.

Aspecto nada desdeñable si se observan las graves desigualdades sociales, económicas, políticas y sociales que privan en la región, y que, sin embargo, no han sido obstáculo para que los ciudadanos participen activamente en asuntos públicos.

En ese sentido, la Democracia Participativa implica una tendencia hacia el fortalecimiento de la Democracia, ya que busca identificar e incorporar esquemas de participación social mucho más amplios que la Democracia Representativa.[504]

Lo anterior, obedece a la transición de los regímenes políticos en los que el autoritarismo ha ido desapareciendo por el incremento del nivel crítico de las sociedades, impulsado por una serie de reformas legales y constitucionales tendientes al fortalecimiento de la Democracia como modelo que tutela aspectos

[502] Para Arturo Sánchez y Mayari Forno, la participación en las democracias modernas, no se limita a que los ciudadanos acudan a votar, sino que implica una acción activa de los ciudadanos en la formulación de sus propios problemas. Véase Sánchez Gutiérrez Arturo y Forno Oliva Mayari, "Democracia participativa y elecciones", en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando, op cit., nota 480, pp. 35-60.

[503] Para el Diccionario Electoral, la Democracia Directa se da *cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurren personalmente a tomar las decisiones políticas.* Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral,* op cit., nota 491.

[504] Revuelta Vaquero, "El fortalecimiento de la democracia participativa. Dos referentes en Michoacán, México", en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando, op cit., nota 480, pp. 163-192.

de: libertad de expresión, libertad de asociación, ejercicio de los derechos políticos, libertad de imprenta y, en algunos casos, libre autodeterminación de los pueblos.

Debido a que la Democracia exige una cultura de los actores que intervienen en ella, a tal nivel que les permita asumir a cabalidad sus responsabilidades. Y es en ese ámbito de las responsabilidades, que tanto gobernantes como gobernados asumen su papel en aras de, en el caso de los primeros, generar las condiciones óptimas para que el ciudadano esté en posibilidad de ejercer a plenitud los medios de participación ciudadana previstos en la legislación, y en el caso de los segundos, incrementar el nivel de cultura democrática que les permita estar en aptitud de ejercitar las prerrogativas que les otorga la legislación y en posibilidad de expresar su opinión en los asuntos que les sometan a su consideración.

El referido aspecto, aunque en la teoría resulta aplicable, en la realidad presenta enormes complejidades para su ejecución. Esto se debe a que no puede pasarse por alto, que de poca factibilidad, resulta que la Ley otorgue diversos medios de participación ciudadana si el receptor de la norma no posee los conocimientos necesarios para exigir su operacionalización.

Aunado a lo anterior, una forma de garantizar la eficacia de los referidos medios de participación estriba en el necesario carácter vinculante de los resultados de dichos medios. Debido a que resulta poco efectivo que los ciudadanos participen en la citada actividad, si el resultado de su participación no se toma en cuenta por los gobernantes y sólo se usa a la Democracia Participativa como paliativo para calmar el clamor popular de mayor participación.

Por lo anterior, la Democracia Participativa, de ninguna manera, debe verse como un elemento que amenaza el sistema representativo al darle mayor participación al pueblo en la toma de decisiones de ciertos asuntos. Por el contrario, en la medida que el pueblo se involucre de manera proactiva en los asuntos públicos que atañen a la colectividad, en esa medida los gobernantes atenderán con mayor

dedicación sus áreas de responsabilidad y podrán otorgar resultados más eficaces.

Además, es un mecanismo o procedimiento idóneo para canalizar y encauzar las tensiones que se generan en el seno de una sociedad, operando como una especie de "válvula de escape" que luego de cumplido el proceso de votación, baja la conflictividad que existe en una comunidad y se retorna a la normalidad.

Por citar un ejemplo, en Uruguay, es tradición que en la noche de cada acto comicial, quienes defendieron la opción que la ciudadanía no aceptó, emiten un mensaje o comunicado haciendo saber a la población que tras la consulta popular y habiéndose pronunciado el Cuerpo Electoral en forma definitiva, si bien, siguen creyendo en las bondades de la solución por la que abogaban, aceptan y reconocen el pronunciamiento de la ciudadanía y manifiestan su voluntad de dar por terminada la contienda y poner punto final al asunto. Todo esto sucede, tomando en cuenta que cuando el pueblo se pronuncia, es la voz del soberano que ha hablado, y a partir de ese momento, deben cesar todos los debates y discusiones, porque el tema ha sido laudado definitivamente.[505]

Otro aspecto a resaltar, es que la aplicación de los institutos de democracia directa favorecen la formación de una mayor conciencia cívica de los ciudadanos en favor de la democracia, la que no es, como se puede creer, la imposición de las mayorías sobre las minorías, sino la búsqueda entre todos, tanto mayorías como minorías, de los caminos y soluciones comunes para alcanzar leal bien común popular.

Esto exige una mayor preocupación por la educación y la formación ciudadana como medio para poder decidir responsablemente las cuestiones en las que son consultados. Una inquietud que normalmente existe, es sobre qué pasa si el referéndum o los institutos de democracia directa "fracasan". Pero la respuesta es

[505] Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa en América Latina. Balance comparado 1978 – 2007" en Lissidini Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

categórica: nunca fracasan, porque es la ciudadanía la que, convocada para resolver un asunto, adopta una decisión y asume la plenitud de la responsabilidad por la misma.

Una consulta ejercitada de acuerdo con los principios de la democracia participativa siempre es positiva, ya que invariablemente implica el fortalecimiento de la democracia. En esto no hay que confundir al instituto referéndum, con el resultado positivo o negativo de una consulta. La gente decidirá, y lo hará por "sí" o por "no", y se habrá impuesto una de las opciones. Puede fracasar la opción por el "sí" o por el "no", pero no fracasa el procedimiento de convocar a la ciudadanía para que resuelva sobre una cuestión que puede estar dividiendo a la sociedad.

5.1.3 Democracia Representativa

La elección de los gobernantes, de manera periódica, mediante la vía del sufragio, para que éstos se constituyan en poder público y velar por los intereses de la colectividad representa una de las mayores aspiraciones de todo Estado que se precie de poseer una democracia, si bien, no consolidada, al menos en vías de consolidación. Ya que la representación del individuo mediante la suma de las voluntades de una mayoría refleja una de las vías más viables para la estabilidad política de un pueblo.

En el caso Latinoamericano, la Democracia Representativa[506] implica la vía a seguir después de los notables avances en materia de Democracia Participativa. Debido a que se ha buscado, con más notables avances en las últimas décadas, el fortalecimiento del sistema electoral y político que permite optimizar el sistema representativo.

[506] Para el Diccionario Electoral, *la democracia moderna deja entonces al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace sus veces como es la votación general, adopte otras decisiones o realice otros nombramientos de autoridades y gobierne a la comunidad.* Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral,* op cit., nota 491.

Países como Uruguay, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil, Venezuela, Paraguay, Argentina y Chile, por mencionar algunos, han presentado avances notables en el ámbito de la Democracia Representativa mediante la elección periódica de sus autoridades, y el establecimiento de regulaciones en materia de: financiamiento público y privado a partidos políticos, ley de partidos políticos, candidaturas independientes, segunda vuelta electoral, reelección de presidente de la república, legisladores y autoridades locales, acceso de los partidos políticos y candidatos a los medios de comunicación, libertad de expresión y libertad de asociación.

La Democracia Representativa, ampliamente vinculada con la Democracia Electoral, permite que sean los gobernantes, electos popularmente o designados por quienes tienen facultades para ello, los que, en términos de sus atribuciones legales y constitucionales, tomen las decisiones en aras del interés público. Dicho aspecto, no reñido con la participación del ciudadano en otro momento diverso a la emisión el sufragio, propugna que sea a través de los representantes el conducto para la toma de las decisiones.

Ahora bien, es dable considerar los elementos que conforman la Democracia Representativa: 1. Elecciones periódicas libres y justas; 2. Sufragio universal y secreto; 3. Régimen plural de partidos; 4. Separación e independencia de los poderes públicos (¿de los partidos?)[507]

De hecho, el referido *modus operandi* ampliamente consensado durante centurias y practicado por diversos pueblos, demanda una serie de acciones tendientes a su fortalecimiento. En ese sentido, la regulación en condiciones de equidad, mediante reglas claras, del modo de acceso al poder, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, la previsión de mecanismos de compensación y sanciones por irregularidades y omisiones en el ejercicio del cargo público, así como de instrumentos para la

[507] Dalla Vía Alberto, op cit., nota 493.

revocación de mandato representan elementos que coadyuvan al fortalecimiento de la representación.

5.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

Las organizaciones de ciudadanos constituidos de conformidad con las leyes, del ámbito local o nacional, e intitulados por la legislación como partidos políticos, poseen elementos, en los cuales subyace la participación de un sector muy acotado de la sociedad. Históricamente, como fue señalado en el capítulo primero del presente trabajo, los partidos políticos, si bien, han coadyuvado al fortalecimiento de los regímenes políticos y sistemas electorales, también han acotado la participación de la sociedad en la vida pública.[508]

Ello, a pesar de que los partidos políticos están en la posibilidad de cumplir con las funciones de representación, articulación, reclutamiento, integración, movilización, ejercicio del poder, programas y políticas, formación de gobierno, selección de personal dirigente y ejercicio de oposición[509], se han convertido en instrumentos monopólicos para el acceso al poder.

Pese a la funcionalidad vertida en el párrafo anterior, los partidos políticos no están exentos de crisis, las cuales los ha llevado a que tiendan hacia formas autoritarias y personalistas[510], dejando de lado las expectativas y aspiraciones de una sociedad que demanda solución a su problemática y mayor atención a sus necesidades en una zona subcontinental, en la que las carencias y desigualdades están a la orden del día.

[508] Tal y como fue abordado en el capítulo inmediato anterior del presente trabajo de investigación, los partidos políticos han desarrollado concentraciones de poder en detrimento de la participación ciudadana que han logrado acotar dicha participación, en algunos casos, al ámbito electoral. A tal nivel de que en los Congresos Legislativos las fracciones parlamentarias atienden la agenda de los partidos políticos que no necesariamente se empata con la propia de los ciudadanos. De igual manera, siendo *contra nature* los titulares de los poderes ejecutivos dialogan más con los presidentes y dirigentes de los partidos políticos que con los propios líderes de las fracciones parlamentarias representadas en los Congresos.
[509] Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, op cit., nota 491.
[510] Jácome Francine, op cit., nota 500, p.4.

En la región latinoamericana, a pesar de que la oleada de reformas constitucionales de la década de los 90`s definió, otorgó funciones, derechos y obligaciones a los partidos políticos[511], éstos se han extremado, al menos a nivel declarativo, en la ideología de izquierda y derecha, así como tenido que sortear la estrecha vinculación con el papel de dividir a la sociedad y gobernar en beneficio de unos pocos.[512]

El referido aspecto nada alentador en estados que se encuentran en transición de regímenes autoritarios, a otros democráticos, debido a que el panorama parece cada día más incierto y las expectativas que la sociedad tiene respecto de éstos, son cada vez menores. Por lo que se puede hablar de una crisis del sistema de partidos y una afectación ineludible al propio sistema representativo.

En ese sentido, los partidos en América Latina si bien no requieren reinventarse, sí adolecen de una reingeniería[513] que les permita cobrar credibilidad ante la sociedad a la cual se deben, y por la cual se constituyeron. Lejos deben de quedar los partidos políticos - empresas familiares en los que la mayor complejidad estribaba en la conformación de un partido para que familiares y amigos de la cúpula partidista gozara de los frutos del presupuesto público y de los privilegios que devenían con la pertenencia a la clase directiva del referido instituto político.

El aspecto señalado con antelación, aunado a otros tantos, ha contribuido al descrédito social del cual gozan algunos partidos políticos y sus dirigentes, trayendo consigo el desánimo de la ciudadanía y la desconfianza en los multi

[511] Bareiro Line y Soto Lilian, “Los partidos políticos. Condiciones de inscripción y reconocimiento legal”, en Nohlen Dieter, Zovatto Daniel *et al*, op cit., nota 6, pp. 588-612.
[512] Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral,* op cit., nota 491.
[513] Al referir el concepto de ingeniería, éste implica una reestructuración interna y externa de los partidos políticos para hacerlos más eficaces para la participación política del ciudadano, y el fortalecimiento del sistema electoral y político del Estado. Bajo esta premisa de la reingeniería de los partidos políticos, son tres los actores que participarán: 1).- Los propios partidos ppolíticos tendrán que trabajar de manera decidida en su democracia interna; 2).- Los ciudadanos asumirán un papel proactivo en materia de participación política y 3)- El Estado generará las condiciones legales e institucionales que permitan el acceso de los partidos políticos al financiamiento público y medios de comunicación, así como el establecimiento de instrumentos de rendición de cuentas y la configuración de mecanismos de control constitucional que sirvan para evitar o detener los excesos de los propios partidos políticos.

referidos institutos políticos. Es precisamente el desánimo y la falta de confianza, elementos que conforman un binomio poco viable para un Estado que pretenda transitar hacia un régimen democrático. Ya que la Democracia no puede ser entendida, como decisiones de mayorías, sino como un sistema en el que se generan las condiciones de participación activa de los miembros de la colectividad y todas las voces poseen la potestad de ser escuchadas por sus gobernantes.

Ello, sin menoscabo de la facultad que se le otorga, en las urnas, al representante, para que sea éste quien tome las decisiones que, en términos de ley, está facultado. Sin embargo, ante la situación que priva en la región debido a la incapacidad de algunos partidos políticos de lograr esa identidad con la ciudadanía se ha empezado a cuestionar el poder excesivo que éstos detentan.

Ahora bien, con lo anterior, no se pretende aseverar la desaparición de los partidos políticos, sino la necesaria reingeniería de los mismos para hacerlos más eficaces como entidades de interés público que antepongan los intereses colectivos sobre los particulares de las cúpula política.

Logrando con ello, que la ciudadanía se identifique con los mismos y los pueda considerar como interlocutores, que si bien juegan su papel, también lo es que promueven que la sociedad no sólo tenga participación electoral, sino también política.

Algunos de los principales retos de los partidos políticos en América Latina son: la democracia interna, acceso al financiamiento, acceso a medios de comunicación y acciones afirmativas. Sin embargo, ¿cuál sería la vía idónea para lograr afrontar dicho retos?

5.2.1 Democracia interna

Al respecto, el estudioso de los partidos políticos, Rotsay Rosales establece lo siguiente:[514]

> ***Una de las posibles formas o medios de superación que se sugieren-congruente con los propuesto para el entorno sociopolítico de "la democracia" en el mundo- es la democratización interna (profundización / mejoramiento / fortalecimiento) de los partidos políticos. Si los partidos políticos que han tomado medidas para "democratizarse" internamente lo han hecho más por condiciones o presiones del entorno, por la determinación de normas suprapartidarias o nacionales, o por pura voluntad política de auto-transformación o reforma, son aspectos centrales de esta investigación…*** *(el texto resaltado es original)*

La vida interna de los partidos políticos y su ineludible aportación a la democracia, representa uno de los impulsores del futuro de toda nación que se precie de ser democrática o en vías de transición para ello. Debido a que, en ese contexto de la crisis de los partidos políticos, la democracia interna de los multireferidos institutos políticos representa, sólo un punto de partida.

Pocos e infructuosos serán los esfuerzos de la reingeniería de partidos políticos si no se inicia desde su vida interna. Esto es así, ya que los partidos políticos, conforme han evolucionado los regímenes políticos en la región, han cobrado mayor relevancia. Sin embargo, el referido aumento en importancia es inversamente proporcional a la participación de los militantes, simpatizantes o adherentes en la toma de las decisiones partidarias.

---

[514] Rosales Valladares Rotsay, *Los partidos políticos,* San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, EDUCATEX, 2009, p. 135.

En ese ámbito, en América Latina, caso particular de México, se han realizado una serie de reformas en materia Electoral tendientes al fortalecimiento de la vida interna de los partidos políticos y de los derechos políticos de los militantes. Ya que ahora, en términos del principio de certeza, los militantes deben acogerse a reglas claras y equitativas que el instituto político le impone a su base.

Lo anterior, con poca fortuna, no es una tarea acabada, ya que en la medida de que los partidos políticos fortalezcan su democracia interna[515], coadyuvarán al fortalecimiento del desarrollo democrático del Estado.

En ese sentido, referirse al aspecto democrático de la vida interna de los partidos políticos, subyace el interés porque sus militantes sean escuchados, no importando la posición numérica o sector que representen al interior del mismo. Esto es, tanto mayorías como minorías deben de ser escuchadas y representadas. Aunque no es óbice señalar que no pasa desapercibido para el ciudadano, el actuar de los partidos políticos, y cómo es que éstos "ordenan su casa"

A pesar de lo anterior, en prospectiva, la vida interna[516] de los partidos políticos representa una serie de áreas de oportunidad y se vislumbra interés de la

[515] Por principio de congruencia, los partidos políticos no podrían buscar el fortalecimiento del sistema democrático si no inician por casa. Esto es, contar con documentos básicos previamente revisados por las autoridades competentes y declarada su validez legal y constitucional; instancias internas ante las cuales los militantes puedan acudir a dirimir asuntos partidarios; rendición de cuentas respecto al financiamiento público y privado ejercido; procesos democráticos para la elección de sus dirigencias y procesos equitativos para la designación de los candidatos a distintos puestos de elección popular, por mencionar algunos.

[516] Respecto a la vida interna de los partidos políticos, el destacado estudioso de los partidos políticos, Rotsay Rosales establece que se tienen cinco buenas noticias y seis malas. Entre las primeras, *las buenas*, se encuentran: 1.- Las reglas del juego si impactan e inciden en la práctica; 2.- En Centroamérica, la ciudadanía ha presionado a los partidos para avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas; 3.- Avance en la representación y participación política de las mujeres, pero por mandato de ley y no por un convencimiento real y cambio cultural, es muchas veces acatado con malestar; 4.- Legislación sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación para equilibrar la balanza de la competencia electoral; 5.- Restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas – Tendencia a prohibir donaciones anónimas, extranjeras y de contratistas del Estado. Mientras que en las segundas, *las malas*, tenemos: 1.- Liderazgos personalistas; 2.- Maquinarias electorales; 3.- Problemas en los programas de reclutamiento, registros deficientes de militancia; 4.- Mínimos avances en representación de grupos étnicos, juventud y discapacitados; 5.- Vacios y apatía por una cultura de rendición de cuentas y 6.- Incertidumbre sobre la autorregulación partidaria. *Cfr.* Rosales Rotsay, "Democratización interna de los partidos políticos y equidad" exposición presentada en el marco del *XV Curso Interamericano*

ciudadanía y de los estudiosos del tema para impulsar la democratización de los partidos políticos al interior de los mismos.

5.2.2 Acceso al financiamiento

El aspecto del financiamiento de los partidos políticos se ha convertido en motivo de preocupación de los organismos internacionales y electorales. La referida preocupación va enfocada al origen del financiamiento privado que puede recibir un instituto político y los ineludibles compromisos que dicha aportación implica.

Por lo que, el financiamiento público y privado que reciben o deben de recibir, según sea el país de que se trate, los partidos políticos, se ha convertido en uno de los principales temas de discusión en la región latinoamericana. Máxime cuando se considera que:[517]

> *"…La democracia va más allá de organizar unas elecciones que contengan los presupuestos de organización que la modernidad demanda, ya que, ¿qué es lo que garantiza que quienes contienden en ellas lo hacen en una situación de equidad que confiere oportunidades similares de alcanzar el cargo al que se aspira? Aquí es donde entran cuestiones como la del financiamiento en las campañas políticas. Tanto el financiamiento público como el privado no carecen de sus problemas, lo cual hace que uno sea inherentemente mejor que el otro. Los límites excesivos hacen innecesariamente complejos los procesos e incentivan el uso de mecanismos de rodeo de los mismos por parte de los particulares.*

---

de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

[517] Ferreira Delia, "Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política" Ponencia presentada en el Módulo III en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

Asimismo, la problemática del donante encubierto evade los dispositivos de control, pues el mismo Estado que los crea, es el que hace las donaciones encubiertas…"

En tal sentido, el Estado tiene ante sí el enorme reto de considerar los recursos necesarios para financiar las campañas electorales y, por el otro, establecer mecanismos eficientes de control, auditoría – rastreo y seguimiento- respecto del financiamiento privado que inyectan individuos y organizaciones a las campañas electorales.

Dentro de los aspectos positivos, diversos países latinoamericanos han optado no sólo por financiar a los partidos políticos durante los procesos electorales, sino también en periodos interprocesales para actividades ordinarias o específicas. Lo que también ha llevado a que el costo de la democracia en la región sea cada vez más alto.

Sin embargo, la pretensión del financiamiento público implica el esfuerzo de las autoridades por inhibir la inyección de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales con su ineludible compromiso con el donante. A pesar del recurso público otorgado a los institutos políticos, no ha logrado evitar la referida práctica.

Ante ello, el Estado deberá buscar la forma de allegar eficiencia a los mecanismos[518] de control, auditoría y seguimiento del financiamiento que reciben

[518] Respecto a diversos mecanismos, Félix Ulloa establece que Introducir mecanismos de equidad en materia de financiamiento electoral es una forma de que las mismas elecciones sean más equitativas. Por lo que el financiamiento, no importa sea público, mixto o privado, debe ser regulado en aras de mantener la competitividad de los contendientes. Ello a través de las siguientes consideraciones: Facultades fiscalizadoras o vinculación con entidades fiscalizadoras; La equidad en el financiamiento electoral está profundamente relacionada con la transparencia con que se maneje el mismo y blindaje de los programas sociales gubernamentales para no ser utilizado como una alternativa de promoción electoral que circunvenga el financiamiento tradicional. *Cfr*. Ulloa Félix, "Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política" Ponencia presentada en el Módulo III en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

ordinariamente los partidos políticos y los que perciben durante los procesos electorales. Aspecto nada sencillo, cuando son tan diversificados los gastos que realizan los institutos políticos durante las campañas electorales y los términos perentorios que posee la autoridad electoral, para por un lado, resolver los medios de impugnación que se presentan durante la contienda y, por otro, atender la función de fiscalización que, algunos organismos electorales poseen.

5.2.3 Acceso a medios de comunicación

El acceso a los medios de comunicación presupone el hecho de que los medios son correas de transmisión de las aspiraciones, inquietudes y necesidades de los individuos y los diversos grupos que conforman una colectividad determinada.[519] Por lo que en el tema que nos ocupa, dicho acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos, está estrechamente vinculado con el derecho de información que tiene el ciudadano.

El referido acceso representa uno de los aspectos a considerar para el fortalecimiento de los partidos políticos y su imagen frente a la ciudadanía. Debido a que no se puede olvidar que los medios de comunicación juegan un papel importante en el desarrollo democrático, tan es así, que ocupan un privilegiado lugar en la esfera del poder, que se consideran como un poder fáctico y poseen los recursos necesarios para generar opinión.

En congruencia con los esfuerzos de los países latinoamericanos por regular el financiamiento y control del gasto que ejercen los partidos políticos, el Estado debe de garantizar el acceso de los multireferidos institutos políticos a dichos medios, con la finalidad de que no se erogan enorme cantidades de dinero en la compra que hacen éstos para adquirir tiempos en las medios de comunicación.

[519] Pérez Pintor Héctor y García Tinajero Leonel, “Democracia y derecho de acceso a los medios de comunicación”, en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando, op cit., nota 480, pp. 271-296.

Lo anterior, toda vez que los partidos políticos están plenamente conscientes que en el presente siglo, el ser humano se ve fuertemente influenciado por los medios de comunicación y los mensajes que éstos emiten, pueden informar y desinformar sobre el actuar de los partidos políticos en temas considerados torales para el desarrollo económico, político, social y cultural del pueblo.

Desde la perspectiva latinoamericana, Alejandra Barrios ha señalado que los noticieros se rigen en sus producciones bajo el criterio de noticiabilidad, inclinándose por presentar contenidos episódicos y no seguimientos a mediano y largo plazo, detectándose una influencia significativa, producto del marketing político y los comunicadores de campaña.[520]

5.2.4 Acciones afirmativas

Los retos de tutelar los derechos humanos del ciudadano en su vertiente de los derechos políticos y de configurar procesos electorales en términos de equidad en la contienda, no pueden ser aislados de la necesaria apertura de las oportunidades a sectores o grupos, históricamente, olvidados en términos de candidaturas, como lo son las mujeres, los indígenas y los jóvenes.

En ese sentido, se ha construido el concepto de acción afirmativa o discriminación positiva con la finalidad de poner en equilibrio la situación de desventaja en la que están los referidos grupos. Dicho aspecto, ha motivado la legislación de una serie de disposiciones tendientes a mejorar esa situación de desventaja y tutelas los derechos políticos de los referidos grupos en armonía con los instrumentos

[520] Barrios Alejandra, "El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo". Ponencia presentada en el Módulo II en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

internacionales. Por lo que, son cada vez mayores los esfuerzos por romper los llamados *techos de cristal*.[521]

Sin embargo, un motivo de preocupación, es que en el caso de la región subcontinental de referencia, se despierte un furor por llevar a cabo cambios en cuanto a la participación política de las mujeres, aunque vale la pena cuestionar si este proceder tan acelerado no es solamente una estrategia para cumplir formalmente con la democracia paritaria, cuando las realidades sociales de cada país aún no han alcanzado los avances en sus leyes.[522]

Aspecto que no dista del enfoque que se pudiera buscar para lograr una mayor participación de los indígenas en la vida política del Estado. Ya que:[523]

> *"…Debe tomarse en cuenta que los pueblos indígenas, en muchos casos, tuvieron como prioridad sobrevivir y aferrarse a su identidad, antes que acceder a los espacios de participación política, suceso que con frecuencia conllevaba el sacrificio de sus rasgos definitorios, puesto que las legislaciones latinoamericanas excluían u olvidaban intencionadamente la composición pluricultural de los pueblos que regulan. Entonces, para tener equidad en x o y proceso electoral, se debe partir del supuesto de que el colectivo que participa en ellos, no es homogéneo, y que cada una de sus partes busca ser tomada en cuenta…"*

[521] El término "techo de cristal" alude a barreras invisibles no previstos en la Ley ni emanados de alguna política pública, pero que obstaculizan el crecimiento de las mujeres en diversos ámbitos como es su participación en el ámbito público.

[522] Bareiro Line, "Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad". Ponencia presentada en el Módulo I en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

[523] Ilaquiche Raúl, "Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad". Ponencia presentada en el Módulo I en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

Ahora bien, no puede caerse en exceso, de que con la previsión normativa, los sectores de referencia ya gozan de las prerrogativas que otorga la ley. Debido a que se incurriría en el equívoco de que con la sola publicación de la norma, se tiene garantizado el acceso a una mayor participación política, obviando las condiciones en las cuales operara el ordenamiento, y que son precisamente en las cuales subsiste el sujeto titular del derecho.

Lo anterior, representa un reto no menor para los partidos políticos, ya que ahora se encuentran más obligados, y quizá menos convencidos, que nunca para generar, de manera interna en un primer momento, las condiciones para que dichos grupos puedan participar en condiciones de equidad, en la vida pública. Ello, con la expectativa de no sólo generar paliativos al clamor social de mayores oportunidades, sino con el convencimiento de que en la medida de que participen diversos sectores de la sociedad, más enriquecida se verán sus propuestas y su legitimidad será mayor.

Por lo que, no puede olvidarse que la democracia se rige por reglas, en las que todos los actores: ciudadanos, partidos políticos, gobernantes e instituciones, se ajusten a la normatividad vigente, consideran la composición multicultural, las diferentes posturas ideológicas y la diversidad de opiniones. De materializarse la anterior premisa, se estará contribuyendo al fortalecimiento del proceso de democratización.

5.3 MEDIOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DESDE LO LOCAL

América Latina en las últimas décadas presenta enormes avances en materia de Democracia Participativa, sin dejar de lado los esfuerzos tendientes al fortalecimiento de las instituciones que permitan el respeto al sufragio. En ese sentido, quizá se ha enfocado en encontrar instrumentos que permitan dotar al ciudadano de mayores vías para la participación política en los asuntos que atañen a la colectividad.

El referido esfuerzo cobra mayor importancia en una región en la que la desigualdad, la marginación, el inequitativo acceso a sistemas de salud y las crisis tanto económicas como políticas, están a la orden del día. Pese a ello, los ciudadanos han impulsado, a través de sus representantes, una serie de reformas tendientes a implementar eficiencia en el proceso de transición a regímenes democráticos, en los que no solamente se garantice la eficacia del sufragio, sino el propio acceso del ciudadano en la toma de decisiones.

La historia de América Latina, posterior al siglo XIX, se ha caracterizado por intensas luchas sociales por obtener mayores espacios de participación, en detrimento de regímenes autoritarios o partidos hegemónicos, que durante décadas inhibieron la participación política y electoral de los individuos, para abrir paso a las decisiones cupulares de la élite en los gobiernos y partidos políticos.

En la aseveración anterior, subyace el elemento de coacción y acotamiento de las libertades políticas y derechos fundamentales de los individuos. Es por ello, que ante tales situaciones, ha sido desde la ciudadanía, el lugar del cual se han impulsado las reformas legales y constitucionales necesarias que aperturen las oportunidades para una mayor participación, ya no sólo electoral, sino también política.

Ya que de no ser así, el sistema representativo, fincado en la sola existencia de los partidos políticos posee una clara tendencia a su replanteamiento. Ello, al contar con una sociedad con mayores niveles de cultura democrática y con una consciencia crítica más recurrente. De tal manera, que exige con mayor vehemencia el acceso a más y mejores condiciones de participación.

En ese sentido, aspectos como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, han sido superados en cuanto a innovación se refiere, con medios como los presupuestos participativos, que atienden aspectos de interés colectivo desde la comunidad, al plasmar las necesidades prioritarias y las expectativas que tiene la sociedad respecto de la estructuración y ejercicio del presupuesto público.

Es por ello, que desde lo local se han impulsado y ejercitado diversos medios de participación ciudadana o Democracia Directa[524], que incentivan el acceso de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, y se deja de lado la premisa histórica de que el ciudadano participa en la vida pública cuando es electo como servidor público o cuando concurre a ejercitar su derecho a votar.

Es por ello quela finalidad del estudio, en el presente apartado, no es enlistar los diversos medios de participación ciudadana con los que cuentan los países que conforman Latinoamérica, sino sólo utilizar como marco referencial un instrumento que resulta novedoso, tomado de Brasil y reproducido en Chile, con el objetivo de analizar en el próximo capítulo, la viabilidad de aplicarlo en México.

5.3.1 Brasil

Uno de los instrumentos de participación ciudadana que se han desarrollado en la región surcontinental, es el Presupuesto Participativo, nacido como un modelo a finales de la década de los 80´s del siglo pasado en Porto Alegre, Brasil. El referido instrumento, para Uribatam De Souza[525], es un proceso de democracia directa, voluntario y universal, en cuyo transcurso, la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al voto, sino que va más allá.

---

[524] Daniel Zovatto, jefe del programa América Latina de IDEA, señaló que *En Latinoamérica existe una variedad de instituciones de Democracia Directa, sumado a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión (…). Dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto (…), la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional es imposible*. *Cfr.* Zovatto Daniel, *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina,* Argentina, 14 al 15 de marzo 2007, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Centro de Investigación sobre Democracia Directa (C2D) de la Universidad de Ginebra, Suiza, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UnSam).

[525] Citado por Lieberherr Françoise, "El presupuesto participativo: Herramienta de una democracia participativa" en *Revista urbanews,* núm. 7, Direction Du Developpement et de la Cooperation, febrero 2003, *http://cooperation.epfl.ch/files/content/sites/cooperation/files/shared/publications/urbanews/UrbaNews_7_es.pdf*

Aunque también puede ser considerado como un instrumento que permite una cogestión entre el ejecutivo municipal y la pirámide participativa constituida por todos los actores sociales.[526]

El modelo brasileño de presupuesto participativo implica la actuación de cuatro actores importantes, el Ejecutivo, el Legislador, la Sociedad Civil y el Consejo Municipal, desarrollado en cinco ciclos entre los meses de marzo a diciembre. En el *primer ciclo* se presenta el informe del presupuesto anterior y se propone el nuevo; en el *segundo ciclo* la sociedad emite sus opiniones sobre las necesidades que posee en reuniones de los barrios; en el *tercer ciclo* se reproduce el segundo ciclo a nivel sectorial y temático; el *cuarto ciclo* inicia el trabajo del Consejo del Presupuesto Participativo donde se analizan las necesidades y la evaluación del presupuesto; y en el *quinto ciclo* se discute el presupuesto por la asamblea municipal.

Las referidas etapas permiten la coexistencia entre el sistema representativo y el instrumento de participación ciudadana. Ya que en el desarrollo de los cinco referidos ciclos intervienen las autoridades formales, los ciudadanos receptores del presupuesto, como el órgano creado *ex professo* para analizar la cuestión presupuestal.

Es por ello, que el instrumento desarrollado por Brasil, de llegar aplicarse adecuadamente en México, ayudaría a otorgar mayor participación a la ciudadanía, al contribuir con sus opiniones sobre cuáles son las necesidades apremiantes y los proyectos que deben de ser priorizados en el presupuesto anual, máxime cuando el recurso público es escaso y las necesidades infinitas.

[526] *Ibidem*, p. 1. El citado autor establece que en Porto Alegre, en Belem, en Santo André en Brasil, en Villa El Salvador, en Perú, el poder de los ciudadanos se transforma en realidad porque la dinámica participativa favorece la capacidad de decisión de los mismos y el control de las finanzas públicas. De igual manera, que el Presupuesto Participativo posee cuatro principios: 1).- Reorientar los recursos públicos en dirección de los más pobres; 2).- crear nuevas relaciones entre municipalidades y ciudadanos; 3).- Inventar una nueva cultura democrática y 4).- Movilizar el sentido de la ciudadanía.

5.3.2 Chile

El caso del Presupuesto Participativo en Chile encuentra aspectos singulares que representan una especie de transformación o mutación respecto del propio modelo brasileño, como es el caso de la votación, dada para efectos de proyectos específicos sometidos a consideración. Desde el año 2004, Chile ha experimentado diversos procesos de Presupuesto Participativo que han dotado a los habitantes la posibilidad de tomar acción en la asignación presupuestal a determinados proyectos presentados. Sin embargo, las condiciones imperantes en el país hacen que el modelo de presupuesto Participativo en Chile sea volátil, debido a que se ha ponderado el aspecto formal de la votación, que el propio sustancial de la deliberación del presupuesto.[527]

La experiencia chilena en cuanto al Presupuesto Participativo se refiere, con independencia del origen de su socialización en el referido país, ha caído un tanto en un círculo que resulta poco virtuoso, puesto que no necesariamente la sociedad civil participa en dicho Presupuesto o, en el peor de los casos, los sujetos legitimados para hacerlo se limitan a refrendar, y con ello legitimar, la propuesta sometida por el Alcalde. Sin embargo, es destacable que el multireferido Instrumento implica actividad dual en cuanto a participación ciudadana. Debido a

[527] Montecinos Egon, op cit., nota 332, pp. 63-66.

En la referida contribución Egon Montecinos establece que desde el año 2001 los municipios de Cerro Navia, Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana; Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio, Puerto Montt han experimentado Presupuestos Participativos.

De igual manera, aduce el procedimiento para el presupuesto municipal: en cuanto a la forma de participación ciudadana, en todos los casos el proceso consiste en que el municipio define en conjunto con los delegados del presupuesto participativo las prioridades y proyectos que luego son seleccionados mediante dos métodos: el primero se puede denominar “votación selectiva”, en ella, los delegados del presupuesto participativo y no cualquier ciudadano seleccionan los proyectos. La segunda modalidad es mediante “votación universal”, en la cual, los ciudadanos (generalmente mayores de 15 años) mediante votación popular son los que seleccionan los proyectos a ejecutar con los recursos del presupuesto participativo. La segunda modalidad consultiva es la preferida por alcaldes y equipos técnicos, siendo el momento de la votación el más importante del proceso. Muchos municipios se concentran y realizan esfuerzos considerables por superar la cantidad de personas que asistió a votar el año anterior. Con esta modalidad se pierde notoriamente la capacidad de deliberación desarrollada en la experiencia brasileña y la relación cara a cara, o escuela cívica, que se puede obtener en las asambleas territoriales o temáticas para definir prioridades de inversión.

que por un lado requiere la elección de los delegados al presupuesto participativo, y por otro, la aprobación de los proyectos.

Sin menoscabo de lo expresado con antelación, no puede pasar desapercibido que en 1988, la Constitución Federal del Brasil acogió una corriente de demandas sociales, proclives a incorporar el principio de la participación ciudadana en la concepción y diseño de las políticas públicas. [528]

En esa misma tesitura, es de reconocerse el esfuerzo de los países latinoamericanos para llegar a considerar las llamadas constituciones participativas, las cuales prevén una serie de mecanismos de participación ciudadana, afortunadamente, en muchos de los casos, instrumentos innovadores:[529]

> *…Las nuevas constituciones participativas contemplan además una serie de mecanismos deliberativos para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas a nivel nacional y local, la creación de instancias mixtas…de co-gestión, …instituciones de control social y rendición de cuentas,…reconocimiento de la dimensión colectiva de la ciudadanía…y de la democracia comunitaria,… implementación de mecanismos neo-corporativos de representación de intereses sociales y…la vigencia de nuevos recursos para la elección o designación …de los ciudadanos y organizaciones que ocuparán los espacios asignados a la sociedad civil…*

Como es el caso venezolano, con la planificación participativa y los consejos comunales que, de alguna manera, han permitido una mayor participación de la ciudadanía en ciertos aspectos de la vida pública.

---

[528] Ramírez Franklin y Welp Yanina, "Presentación del Dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina" *Revista ICONOS de Ciencias Sociales*, Núm. 40, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Mayo 2011, p.13 *http://www.flacso.org.ec/docs/i40ramirez.pdf.*

[529] *Ibidem*, p.14.

La Democracia Participativa o Democracia Directa en América Latina ha sido impulsada desde el ámbito local. Ya que desde ese ámbito, es donde se tiene mayor contacto con la población, o donde las necesidades, expectativas e intereses son más evidentes. Producto de esa cercanía, se han logrado avances, como son los consejos consultivos, referéndum, participación en los presupuestos, urbanismo, protección de la infancia, sin olvidar el acceso a la información y a las decisiones gracias a una mayor transparencia[530], por mencionar algunos.

5.4 EFICACIA DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA. UN ESTUDIO COMPARADO

Los medios de participación ciudadana han probado, con sus altibajos, su eficacia. No se puede obviar que se han tenido avances considerables al menos a nivel legislativo, y en la práctica, si bien se han tenido aciertos, también se ha incurrido en equívocos.

Asumiendo una postura crítica al respecto, uno de los elementos que han influido para la poca efectividad en la operación de los medios de participación ciudadana, es la cultura del ciudadano. Debido a que en la medida que éste se encuentre informado, tendrá mayores elementos para exigir a sus representantes resultados más eficaces.

Otro de los aspectos que no se pueden dejar de lado es el factor de la pobreza y la desigualdad. En la medida que se abatan dichos elementos, el ciudadano podrá tener mejores condiciones para preocuparse por el aspecto público, y un poco menos por qué le proveerá a su familia. Aunque es en ese sentido, en el que el ciudadano debe de asumir su corresponsabilidad.

Aunado a lo anterior, los legisladores tienen, entre sus múltiples cuentas pendientes, impulsar los mecanismos legales que hagan más asequible la operacionalización de los instrumentos de participación ciudadana, y los ejecutivos

[530] Cerrada Cristía José, op cit., nota 331.

trabajar decididamente en la publicitación del contenido, operación y alcance de los referidos instrumentos.

De lo contrario, el panorama no resulta alentador, y después de más de dos décadas, sólo podemos hablar que la aportación brasileña de Presupuesto Participativo resultó una figura de exportación para el continente europeo, y que apenas ha logrado permear en algunos cuantos países latinoamericanos.

5.4.1 Guatemala[531]

Dado que se pretende ilustrar cómo hay una correlación directa entre la eficacia de la aplicación de los medios de participación ciudadana, y la realidad social e histórica que impera en cada uno de los países en cuestión, el caso guatemalteco resulta interesante, pues nos permite partir de menor a mayor en el orden de estudio. ¿Por qué se afirma ello? Guatemala, a pesar de tener una cercanía mayor con las grandes economías norteamericanas, en comparación con las demás naciones centroamericanas, destaca por ser uno de los países más inestables de la región, dada la debilidad de sus instituciones gubernamentales.

Aunado a ello, Guatemala fue asediada durante casi todo el siglo XX por constantes golpes de Estado y brotes de guerrilla, impidiendo con esto una correcta consolidación de las mismas, y por consiguiente, si las instituciones oficiales del Estado no gozan de la salud requerida para hacer presencia efectiva en toda la geografía guatemalteca, la operacionalización de los medios de participación ciudadana se torna decididamente incierta. Sobre todo, si se tiene en cuenta el actual contexto de criminalidad a nivel nacional, producto de la entrada del poderoso cartel mexicano de los Zetas a la región, que es con mucho, un

[531] La información empírica y legislativa contenida en este apartado, fue obtenida gracias a la invaluable colaboración del Lic. Julio Solórzano, Director Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala; Eduardo Núñez, representante residente de *National Democratic Institut* Guatemala; Mario Toledo, Oficina del Representante Residente *National Democratic Institut* Guatemala; Sofía Villatoro, oficial de Programa/Asistente de Coordinación Pro-Democracia del Programa Regional de Consolidación del Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica, Misión Dinamarca en Guatemala.

desafío que rebasa la capacidad de reacción del de por sí, ya copado gobierno guatemalteco.

Para el caso guatemalteco, los ordenamientos donde se contemplan instrumentos de participación ciudadana son en su mayor parte privativos al ámbito local, pues la tendencia actual allende esos lares, va encaminada a que:[532]

> *…En Guatemala, actualmente la sociedad civil tiene un nicho político y social importante para potenciar su accionar en la reestructuración y dinamización de la administración pública. En otras palabras, nos referimos al proceso de descentralización, especialmente en el tema del traslado de la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el centro, hacia órganos que se hallan en la periferia del país (el interior), sean estos constitutivos o no de esos órganos nacionales. Siendo la Municipalidad, la mayor expresión de estos órganos en el interior, con lo cual, se vislumbra el fortalecimiento del poder local...*

Por lo tanto, conviene resaltar esta corriente decantada al fortalecimiento de las instituciones locales, por lo que se destacan varios tipos de consulta, como los que en supra líneas se transcriben directamente del Código Municipal de Guatemala:

> *ARTÍCULO 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.*

[532] Ramírez Pazos, Hugo Efrén, *La participación ciudadana, eje fundamental para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala*, USAC, DIGI, Guatemala, 2009, p. 21, *http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/investigacio_files/resumenes/inf0913.html.*

El primer tipo de consulta en comento, restringida al ámbito municipal, es un instrumento de participación perteneciente a los clasificados como d*esde arriba*, ya que la iniciativa de ponerlo en marcha se deja al arbitrio de un cuerpo colegiado de autoridades, en este caso, el Concejo Municipal.

Además, el invocado ordenamiento señala:[533]

> *ARTÍCULO 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.*

Caso contrario al numeral anterior, reviste el artículo que nos ocupa, dado que esta vez nos encontramos con un instrumento encasillado en la modalidad *desde abajo*, en el cual los ciudadanos de un municipio guatemalteco determinado, toman para sí mismos la atribución de convocar a consulta sin necesidad de esperar la convocatoria que pudiera emitir el Concejo, y por lo menos en cuanto a la legislación concierne, tendrán la oportunidad de que dicha consulta sea vinculante si cumplen con los porcentajes de participación establecidos en la ley.

Aunado a lo anterior, la legislación guatemalteca establece lo siguiente:[534]

> *ARTÍCULO 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizara consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas,*

[533] Código Municipal de Guatemala.
[534] *Idem*.

inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las costumbres unidades indígenas.

El tercer tipo de consulta contemplada por la legislación guatemalteca resulta peculiar pero no sorprendente, dado la composición étnica de la sociedad de este país centroamericano, reflejando entonces una conciencia de inclusión por parte del legislador. Demostrando entonces un interés por llevar los avances en democracia participativa al sector indígena de su país. Aunque sería conveniente precisar que muchas de las comunidades indígenas en Latinoamérica, ya desde hace mucho tiempo ejercen diversas formas de democracia participativa, adecuada a sus usos y costumbres, como habitualmente se denomina a su entramado normativo muchas veces no escrito.

Asimismo, el referido Código Municipal establece lo siguiente:[535]

ARTÍCULO 66. Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refieren los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:

1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.

2. Aplicación de criterios del sistema jurídico, propio de las comunidades del caso.

Para finalizar el tema de las consultas populares, la legislación en Guatemala prevé tanto el sistema de boletas común a los escenarios electorales estándar o, en otra medida, incluyente y consciente de la realidad social a la que se aplica la ley electoral, se pliega a las tradiciones del acervo cultural de sus etnias.

De interés para el tema que nos ocupa, es la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a nuestro juicio una ley de plena inclusión social, porque tiene en

[535] *Idem*.

cuenta la conformación pluricultural de la nación guatemalteca, al establecer, si bien, no instrumentos plenamente identificados, sí una directriz de participación ciudadana en el quehacer político del Estado guatemalteco, como se infiere del numeral que a continuación se cita:[536]

> *ARTÍCULO 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.*

También es interesante mencionar la Ley General de Descentralización, que incorpora a la participación ciudadana, como un elemento toral en el afán estatal de brindar mayor eficiencia a la administración pública, involucrando a los gobernados en la toma de decisiones, compartiendo de esta forma puntos de vista que sirven para una mejor administración del patrimonio nacional:[537]

> *ARTÍCULO 17. Participación de la población. La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.*

La disposición señalada es decididamente de corte generalista, ya que reconoce a la participación ciudadana como un instrumento que es susceptible de ser integrado a los esfuerzos gubernamentales para descentralizar la administración, mas no se especifica, cuáles serán los medios de participación ciudadana que coadyuvarán al proceso en mención.

[536] Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala.
[537] Ley General de Descentralización de Guatemala.

Aunado a lo anterior, el ordenamiento en comento establece:[538]

> *ARTÍCULO 18. De las organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera, podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.*

El caso particular del numeral que antecede, ya puede identificar una distinción sobre las formas de coordinación que pueden darse entre la ciudadanía y el gobierno, abriendo la posibilidad de que organizaciones constituidas conforme a la reglamentación del país se sumen al proyecto de co-gobierno, pero nuevamente se percibe una omisión en cuanto a la forma que revestirá esta colaboración.

En lo que respecta a la fiscalización social, la legislación de merito estipula:[539]

> *ARTÍCULO 19. Fiscalización social. Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades, y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario, solicitarán a la Contraloría General de Cuentas, la práctica de la auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que esta concluya*.

Llama la atención la figura que se propone en la estipulación que precede el presente comentario, en el sentido de que si bien no estamos seguros de que sea del todo efectiva en términos reales una *fiscalización social*, por lo menos es una propuesta valiosa, que adminiculada con mecanismos participativos de rendición

[538] *Idem*.
[539] *Idem*.

de cuentas podría convertirse en un contrapeso esencial a las administraciones que incurrieran en el dispendio de los recursos que tienen asignados.

Si bien se cuenta con una amplia gama de instrumentos de participación ciudadana en Guatemala, las estadísticas nos arrojan cifras poco alentadoras, obrando en los registros hasta el momento dos ocasiones donde se llevaron ejercicios de participación, aunque a descargo hay que reconocer que se trató de ocasiones donde temas de índole nacional estaban en la mesa:[540]

País	Fecha	Instrumento	Materia	Resultado	Consecuencia
GUATEMALA *	Ene-94	Consulta popular (Refrendo)	Reforma Constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la Institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano
GUATEMALA	May-99	Consulta popular (Refrendo)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate

Como se desprende del cuadro anterior, en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años, no interesaron a la ciudadanía, que mayoritariamente no participó en el proceso.

Quienes sí lo hicieron, votaron en un alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno de Álvaro Arzú. Este comportamiento se vio influenciado en gran medida por la acción del Congreso, que no sólo planteó en la consulta las 12 reformas originales relativas a los

[540] Zovatto, Daniel, *Las instituciones de la democracia directa en América Latina. Balance comparado 1978 – 2007* en Lissidini, Alicia, op cit., nota 505. El cuadro referido en esta página fue tomado de la fuente señalada y rediseñado por el suscrito.

Acuerdos de Paz, sino que incluyó aproximadamente 53 reformas y originó el rechazo a la consulta.

Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que caracteriza a este país. Es el caso de que en las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron impugnados, ni su legalidad o legitimidad cuestionadas por quienes resultaron derrotados.[541]

De los datos que fueron presentados anteriormente, sobre todo el porcentaje de abstencionismo ya citado, se colige que la población guatemalteca no le tiene especial fe a las instituciones públicas, y uno de los ejemplos, es que en las instituciones de seguridad no se confía para el establecimiento de la justicia y el respeto de la ley. Por toda la población es sabido de los altos índices de corrupción y malversación de fondos que han cometido muchos funcionarios, producto de lo cual, muchos planes de inversión social no tienen el impacto que se desea.[542]

Lo anterior, hace que las instituciones públicas no sean reconocidas y apoyadas en su función de procurar el bienestar de la población en general, y que por ende, carezcan de la legitimidad para proporcionar las condiciones necesarias para un desarrollo regular de una jornada donde se pueda operar satisfactoriamente un ejercicio de democracia participativa máxime que pese a tener previsto en su legislación mecanismos diversos de participación ciudadana las condiciones sociales, políticas y económicas de Guatemala hacen inviable su operación.

[541] Zovatto, Daniel, op cit., nota 505.
[542] *Idem*.

5.4.2 Costa Rica[543]

Prosiguiendo con el estudio de mérito, tornamos nuestra vista a otro miembro de la comunidad centroamericana, que a pesar de ser esta una región de extensión relativamente pequeña, comparada con otras del planeta, presenta un panorama totalmente diferente, si de hablar de Costa Rica se trata, se descubren instituciones estables y una democracia avanzada, aunque la brecha económica sigue siendo una de las principales problemáticas a combatir.

Sin embargo, como a continuación se expondrá, la legislación sobre medio de participación ciudadana y su aplicación, son sustancialmente superiores a los de sus vecinos. Entre los ordenamientos legales de Costa Rica, los dos más completos en materia de participación ciudadana, son la Ley de Iniciativa Popular y la Ley de Regulación del Referéndum. A continuación, comentaremos aspectos relevantes de la primera:[544]

> *ARTÍCULO 1.- Iniciativa*
>
> *Durante el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política. La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.*

Del primer articulado en mención, se desprenden las reglas básicas para la aplicación de la figura de iniciativa popular en Costa Rica, que tiene como finalidad conceder a la ciudadanía la facultad de legislar por sí misma, inclusive,

[543] La información empírica y legislativa contenida en este apartado fue obtenida gracias a la invaluable colaboración de Andrei Cambronero Torres, Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; MSc. Mariela Castro Ávila, Encargada de Formación en Democracia Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED); Evelyn Fernández R, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral con sede en San José de Costa Rica.

[544] Ley de Iniciativa Popular de Costa Rica.

modificar hasta cierto punto la Constitución sin necesidad de acudir a sus representantes y agotar el usual proceso legislativo.

Originando, con ello, una plataforma sobre la cual, la población puede introducir en la agenda legislativa temas que tal vez no sean del agrado del gobierno en turno pero que sus gobernados consideren de relevancia. Aunque haciendo acotaciones puntuales en temas delicados como el presupuestario o fiscal, donde la naturaleza de este instrumento de democracia directa, o en realidad, sus usuarios no estén preparados para manejar temas que necesariamente son correlativos a factores de estabilidad.

Asimismo, el ordenamiento en estudio establece:[545]

> *ARTÍCULO 2.- Procedimiento*
>
> *Para ejercer el derecho de iniciativa, se aplicará el siguiente procedimiento:*
>
> *a) Cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, interesados en someter al conocimiento de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley o una forma parcial a la Constitución Política, depositarán en la Asamblea Legislativa el correspondiente proyecto de ley, con las respectivas hojas, en las que se ha recolectado el porcentaje al que se refiere el artículo 1 de esta Ley. La Asamblea ordenará publicarlo en La Gaceta, a cargo del Estado; el encabezado de la publicación deberá de referirse expresamente a que se trata de un proyecto de ley bajo el procedimiento especial de iniciativa popular.*
>
> *b) El ciudadano o el grupo de ciudadanos a los que se refiere el inciso anterior, deberán de indicar, a la Asamblea Legislativa, su nombre, número de cédula de identidad y calidades, y serán los responsables de las firmas recolectadas.*

[545] *Idem*.

c) Cada una de las páginas en las que se recojan las firmas, deberá contener los siguientes elementos: la reseña del proyecto, el nombre, el número de cédula y la firma de los ciudadanos que apoyan el proyecto.

d) Una vez presentada la iniciativa ante la Asamblea Legislativa, esta, en un plazo máximo de ocho días, deberá remitirla al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Vale la pena destacar las molestias que se toma la legislación tica para detallar ampliamente todos los pasos a seguir por los ciudadanos, que en un momento dado decidan hacer uso de su derecho a utilizar la iniciativa popular. Poniendo en contexto el buen hacer de las autoridades, al demostrar en los hechos que no solamente se trata de ofrecer opciones de participación, sino que se las debe presentar en un formato claro, que se traduzca en una posibilidad real de operación por parte de los usuarios para que éstos no se desilusionen ante un excesivo abanico de requisitos y trabas para ejercer su legítimo derecho a incidir en la toma de decisiones.

En cuanto a la figura del referéndum, que con suma obviedad está contemplada en Costa Rica, en la llamada Ley de Regulación del Referéndum, es relevante comentar las siguientes disposiciones:[546]

ARTÍCULO 3.- Modalidades del referéndum

Son modalidades del referéndum las siguientes:

a) De iniciativa ciudadana: convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

b) Legislativo: convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros.

c) Ejecutivo: convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

[546] Ley de Regulación del Referéndum de Costa Rica.

Se ofrecen un trío de modalidades para convocar a referéndum, que en realidad, pueden ser agrupadas en dos categorías independientemente de su número: la de iniciativa ciudadana que responde al impulso de la ciudadanía. Mientras que las dos últimas, los referéndums de tipo Legislativo y Ejecutivo, que son promovidos por los poderes constituidos, que si bien son más fáciles de poner en marcha por no requerir la colecta de firmas, sino un acuerdo entre los órganos involucrados, no gozan de la legitimidad ciudadana que sí reviste un instrumento generado desde esta trinchera.

En cuanto al carácter vinculante, la citada Ley de Referéndum consigna:[547]

> *ARTÍCULO 4.- Carácter vinculante del referéndum Cuando participe por lo menos un treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y un cuarenta por ciento (40%), como mínimo, en los asuntos que requieran la aprobación legislativa por mayoría calificada. El resultado del referéndum será vinculante para el Estado; en tal caso, la ley promulgada será obligatoria y surtirá efectos desde el día en que dicha norma lo designe o, en su defecto, diez días después de su publicación en La Gaceta.*

De especial importancia, es que los ordenamientos que contienen los instrumentos de participación ciudadana contengan una certeza respecto si los mismos surtirán un efecto tangible en el estado de las cosas, pues de otra forma, el convocar a meros ejercicios simbólicos restaría credibilidad a estos procesos, alejando a los posibles participantes, que ya de por sí están predispuestos a orillarse al abstencionismo.

De modo que el fijar un porcentaje acorde con el padrón electoral para otorgarle carácter vinculante al referéndum, es la consecuencia lógica de la exigencia planteada anteriormente. Proporcionando la certidumbre necesaria para

[547] *Idem*.

determinar que es la voluntad popular, el catalizador de las demandas que encuentran su cause en los medios de participación ciudadana.

Habrá que recordar que dado el sustancial avance de Costa Rica en el tema de legislación ambiental, buena parte de los instrumentos que se han llevado a la práctica en este país, son para consultar cuestiones en esta materia. Como se puede apreciar en las estadísticas que pone a disposición del público el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, que dicho sea de paso, funge un papel fundamental en su compaginación con la ciudadanía para materializar los instrumentos de participación ciudadana que surgen de la misma.

Ello se ve reflejado en la redacción de la Ley de Regulación del Referéndum, la cual contiene una serie de contemplaciones que reflejan una preocupación real del organismo encargado de la defensa y el fomento de la democracia por desarrollar una de sus facetas con mayor margen de avance, como lo es la democracia participativa. Así, por citar casos concretos, podemos exponer:[548]

> *ARTÍCULO 33.- Gastos de transporte*
>
> *El día en que se celebre el referéndum, el transporte público será gratuito para todos los ciudadanos en todas las líneas y rutas nacionales, las cuales no podrán ser modificadas ese día. Estos gastos correrán por cuenta del Tribunal.*

Así, por ejemplo, la redacción del artículo anterior ilustra la intención de la autoridad electoral por fomentar la participación de la ciudadanía en los ejercicios de democracia participativa, garantizando que la manifestación de su opinión les sea lo menos onerosa posible. Como es el caso de la publicidad:[549]

> *ARTÍCULO 34.- Gastos de publicidad*

[548] *Idem*.
[549] *Idem*.

El TSE destinará una partida presupuestaria adecuada para hacerles publicidad a la convocatoria a referéndum y al texto propuesto, en los diferentes medios de comunicación del país; dicha partida no podrá exceder de un cinco por ciento (5%) del costo total de la suma gastada con dinero del presupuesto nacional en la anterior elección presidencial.

Asimismo, la legislación ya contempla la asignación de presupuesto para publicitar el referéndum, estimulando por tanto el involucramiento de los ciudadanos en la realización de los ejercicios de participación ciudadana, ya que el espíritu de la ley es el dotarlos de las mejores condiciones y herramientas, señalando con precisión las facilidades que se ponen a su disposición.

Otro punto destacable, son las previsiones que la legislación tiene el buen tino de dictar, en cuanto a un eventual obstáculo de carácter laboral que pudiera impedir la asistencia a votar el referéndum, como lo ejemplifica la reforma al Código de Trabajo expuesta en *infra* líneas:[550]

ARTÍCULO 35.- Reforma del Código de Trabajo

Refórmase el inciso j) del artículo 69 del Código de Trabajo. El texto dirá:

"Artículo 69.- Fuera de las contenidas en otros artículos de este Código, en sus Reglamentos y en sus leyes supletorias o conexas, son obligaciones de los patronos:

[...]

j) Conceder a los trabajadores el tiempo necesario, sin reducción de salario, para el ejercicio del voto en las elecciones populares y consultas populares bajo la modalidad de referéndum.

[...]"

[550] *Idem*.

No habría que omitir la amplia gama de atribuciones de la que goza la autoridad electoral costarricense, en virtud de que cuenta con los instrumentos legales requeridos para ejercer una acotación significativa a la influencia que los poderes del Estado quisieran llegar a ejercer dentro de los procesos de participación, limitando el destino de recursos a campañas mediáticas que incidieran en forma positiva o negativa sobre el ejercicio de un determinado medio de participación ciudadana:[551]

> *ARTÍCULO 20.- Prohibiciones*
>
> *Establécense las siguientes prohibiciones:*
>
> *a) Prohíbese al Poder Ejecutivo, las entidades autónomas, las semiautónomas, las empresas del Estado y los demás órganos públicos, utilizar dineros de sus presupuestos para efectuar campañas a favor o en contra de los textos o proyectos sometidos a la consulta del referéndum; asimismo, queda prohibido usar, para tal fin, dinero procedente del exterior donado por entidades privadas o públicas.*

Dentro del mismo orden de ideas de la estipulación legal anterior, se cuenta con una restricción hacia las encuestas, que a diferencia de nuestro país, se ven acotadas dentro de un marco de tiempo que es razonable para limitar su incidencia en la expresión popular en caso de que se les utilizara con propósitos deshonestos de manipulación de la intención del ejercicio ciudadano:[552]

> *ARTÍCULO 21.- Regulación de la publicación de encuestas*
>
> *Prohíbense la publicación, la difusión total o parcial o el comentario de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión, dos días antes de la votación y el día de la celebración del referéndum, así como las operaciones de simulación de voto realizadas a partir de sondeos*

[551] *Idem*.
[552] *Idem*.

de opinión, directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum.

En lo tocante a las estadísticas de participación ciudadana, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica ha venido registrando todos los ejercicios de esta índole desde 1999 a la fecha, pudiéndose extraer los siguientes datos relevantes:[553]

1.- De 1999 a 2011 se organizaron un total de 9 plebiscitos, así como en 2007, un referéndum.

2.- La gran mayoría de estos ejercicios entrañaron decisiones ciudadanas en torno a dos temáticas predominantes: cuestiones en donde iba implícito una consecuencia de impacto ambiental, o bien, la modificación de límites y creación de nuevas demarcaciones políticas.

3.- Destaca, por tanto, entre los ejercicios antes mencionados, uno sólo concerniente a una revocación de mandato para el alcalde del canton de Perez Zeledon, donde de los electores que participaron, más del 80%, votó a favor de su destitución.

4.- De todos los ejercicios antes mencionados, los plebiscitos, por haber sido instrumentados a nivel de cantón o provincia, se agrupan dentro de la clasificación de trascendencia regional, siendo la excepción el referéndum de 2007, que por tratarse del Tratado de Libre Comercio para Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, es considerado un tópico de trascendencia nacional.

De lo anteriormente expuesto se evidencia la enorme tradición que posee Costa Rica en Participación Ciudadana a nivel legislativo y de operación. Aspecto que se robustece con el trabajo que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones el cual es la instancia responsable de organizar los procesos de Democracia Participativa

[553] Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, Plebiscitos 1999-2012, Referéndum 2007*, *http://www.tse.go.cr/pdf/varios/consultas_populares.pdf*

y dar a conocer los resultados. Por lo que se podía hablar de eficiencia normativa en la legislación Costarricense en materia de participación ciudadana.

En consecuencia, Costa Rica es un ejemplo en el impulso que las autoridades gubernamentales han realizado tanto para la operación de instrumentos de Democracia Participativa como en el incremento de la cultura democrática del ciudadano al permitir que tanto la ciudadanía como la entidad gubernamental impulsen la implementación práctica de los multireferidos instrumentos con procesos previos de información sobre el asunto que se va a ventilar en la especie.

5.4.3 Uruguay[554]

Finalmente, toca el turno de Uruguay, país pionero en América Latina en cuanto a la aplicación efectiva de los medios de participación ciudadana, encontrándose a la cabeza de las estadísticas en la región. Sin lugar a dudas se puede afirmar que hace mucho que dejaron de ser la gran novedad para transformarse en un elemento cotidiano, y sin el cual difícilmente la sociedad uruguaya podría concebir su sistema democrático. Destaca que muchos de los mecanismos que se han puesto en marcha en Uruguay son los del tipo ciudadano, es decir, es la sociedad quien se da a la tarea de organizarse y llevar a cabo el ejercicio, en vez de concurrir a una convocatoria gubernamental.

Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. Desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa. En efecto, la constitución uruguaya desde el año 1934 sostiene que la soberanía nacional se expresa en forma directa a través de las elecciones, la iniciativa popular y el referéndum, e indirectamente a través de los poderes representativos. Conforme a este texto, se adopta una forma de gobierno representativo que coexiste con algunos institutos de democracia directa.

[554] La información empírica y legislativa contenida en este apartado fue obtenida gracias a la invaluable colaboración de Sandra Etcheverry, Ministra de la Corte Electoral del Uruguay.

En Uruguay, el referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una ley (dentro del año de su promulgación), que ha sido aprobada con todas las formalidades del caso. En el ámbito departamental se puede utilizar para oponerse a un decreto emanado de una Junta Departamental.

Por su parte, la iniciativa popular es la facultad acordada al Cuerpo Electoral de proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental.

Además, la Constitución Uruguaya prevé otro tipo de consulta popular, que es el referéndum en materia constituyente, denominado plebiscito en la Carta Fundamental.

El plebiscito es el acto por el cual los ciudadanos aprueban o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualquiera de los procedimientos establecidos en el art. 331 de la Constitución. Es la última etapa o fase de un proceso, que para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada.

De esta forma, cabe destacar que en Uruguay plebiscito y referéndum son conceptos distintos. El plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, si se tiene en cuenta el derecho comparado tanto en la región como en el mundo, es evidente que podría ser equiparado, sin mayores reservas al referéndum constitucional que tienen algunos ordenamientos constitucionales.[555]

En lo tocante a los marcos normativos que fundamentan las figuras que se han enunciado y que se aplican en la nación sudamericana, cabe resaltar el hecho de

[555] Rissotto González, Rodolfo “Democracia directa, el caso de Uruguay” en Lissidini Alicia, op cit., nota 505.

que a tal grado se encuentran ponderadas que su basamento es de nivel constitucional, confirmando lo que ya más de 50 años de ejercer una democracia participativa como no existe en otra latitud de Latinoamérica refleja: el poder ciudadano de influir en las decisiones públicas es una realidad en la República Oriental del Uruguay.

El referéndum de carácter nacional está previsto en la Constitución de la República, y tiene naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se puede utilizar para derogar una ley. El art. 79 inciso 2° dispone que:[556]

> *…el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo.*

El mismo inciso 2° del art. 79 de la Constitución fija los límites en su aplicación. En efecto, la norma dispone que:[557]

> *...estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco cabe en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo.*

El referéndum de carácter departamental está previsto en la constitución de la República uruguaya, y al igual que el referéndum nacional, tiene una naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se utiliza exclusivamente para derogar un Decreto emanado de una Junta Departamental. El recurso de referéndum en materia municipal, ha sido previsto en el artículo 265 de la Constitución de 1934 que dice:[558]

> *...la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara podrá instituir el referéndum en materia municipal.*

---

[556] Constitución de la República Oriental del Uruguay.
[557] *Idem*.
[558] *Idem*.

Figura por demás interesante, ya que el referéndum municipal en Uruguay no está limitado por razones de materia, permitiendo un acceso total del ciudadano a la toma de decisiones en la administración pública.

La iniciativa popular es otra de las formas de ejercer en forma directa la participación ciudadana. El derecho de iniciativa está previsto en el literal a) del artículo 331 que consagra uno de los procedimientos habilitados para promover la reforma de la Constitución mediante: [559]

> *iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.*

En cuanto a las instancias de aplicación de los instrumentos de democracia participativa en Uruguay, no hace falta explayarse para demostrar el porqué se le considera a este país como el paraíso de la participación ciudadana, los números hablan por sí solos:[560]

Año	TIPO DE ACTOS ELECTORALES O COMICIOS	TOTAL HABILITADOS PARA SUFRAGAR	TOTAL DE VOTANTES EN EL ACTO (1)	TOTAL DE VOTOS Y % OBTENIDOS (2)	% ABSTENCIÓN EN EL ACTO (3)
1958	PLEBISCITO (R)	1,409.372	1,023.683	235.941	27.37%
1958	PLEBISCITO (R)	1,409.372	1,023.683	153.662	27.37%
1962	PLEBISCITO (R)	1,409.372	1,171.020	195.623	23.31%
1966	PLEBISCITO (R)	1,526.888	1,231.762	86.315	25.63%
1966	PLEBISCITO (R)	1,656.322	1,231.762	175.095	25.63%

[559] *Idem.*
[560] Rissotto González, Rodolfo, “Democracia directa, el caso de Uruguay” en Lissidini, Alicia, op cit., nota 505.

1966	PLEBISCITO (R)	1,656.322	1,231.762	1.120	25.63%
1966	PLEBISCITO (R)	1,656.322	1,231.762	786.987	25.63%
1971	PLEBISCITO (R)	1,875.660	1,740.119	491.680	7.35%
1971	PLEBISCITO (R)	1,875.660	1,740.119	1,870.000	7.35%
1980	PLEBISCITO (R)	1,944.951	1,689.424	707.118	13.14%
1989	REFERENDÚM NACIONAL (C)	2,283.597	1,934.715	799.109	13.14%
1989	PLEBISCITO (R)	2,302.771	2,056.355	1,681.592	15.28%
1992	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,324.276	489.067	448.265	10.70%
1992	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,324.276	489.067	21.473	21.04%
1992	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,324.276	738.405	693.688	68.25%
1992	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,324.276	738.405	14.960	68.25%
1992	REFERENDÚM NACIONAL (C)	23,445.007	1,941.829	1,293.016	17.20%
1980	PLEBISCITO (R)	1,977.951	1,689.424	707.118	14.59%
1994	PLEBISCITO (R)	2,278.375	1,964.771	559.321	13.76%
1994	PLEBISCITO (R)	2,328.478	2,130.618	694.351	8.50%
1994	PLEBISCITO (R)	2,343.920	2,130.618	1,540.462	8.50%
1996	PLEBISCITO (R)	2,343.920	2,019.843	1,015.828	13.83%
1998	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,394.152	368.186	360.986	88.29%
1998	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,385.065	532.451	526.745	77.59%
1998	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,379.558	112.622	110.957	95.26%
1999	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,380.697	225.546	222.982	90.52%
1999	PLEBISCITO (R)	2,402.160	2,147.149	965.734	10.62%
1999	PLEBISCITO (R)	1,402.160	2,147.149	860.063	10.62%
2001	ACTO DE ADHESIÓN (D/N)	2,394.219	498.182	965.734	79.19%
2003	REFERENDÚM NACIONAL (C)	2,466.682	2,053.570	1,929.042	16.75%
2004	PLEBISCITO (R)	2,477.190	228.360	143.260	10.04%

Las experiencias de democracia participativa en la República Oriental del Uruguay, han sido tan variadas y llevan operándose tantas décadas en aquellos lares que dan muestra de lo profundamente inmiscuida que está la ciudadanía en los temas de gobierno, y que el aparato gubernamental ha conseguido ofrecer formas atractivas para operar la instrumentación e incorporar los resultados a su

actividad, ejemplificándose de esta forma el experimento de cogestión más exitoso de la región, y que si bien, es gracias a que la extensión y la población de Uruguay es lo suficientemente pequeña, en la medida que facilita la logística de operar en forma continua la democracia participativa. Por lo tanto, es valioso como un esquema para incorporar a cualquier plan de participación ciudadana que desee iniciarse a nivel local en alguna otra nación latinoamericana.

5.5 CONSIDERACIONES CAPITULARES

Ciertamente, muchos analistas se cuestionan si los medios de democracia directa en América Latina conducirían al *cesarismo*[561] y al debilitamiento de las instituciones republicanas. Sin embargo, desde un punto de vista particular, ésta no es la pregunta crucial que debemos responder[562] sino otra más compleja, hasta cierto punto contrafáctica: ¿está, por ejemplo, la Venezuela de Chávez peor con medios de democracia directa de lo que hubiese estado sin éstos?

Más allá de que cualquier respuesta que se esgrima es puramente conjetural, ésta posiblemente sería un *no*: Venezuela no está peor ahora con usos y desusos de medio de democracia directa que sin éstos. De lo contrario, por ejemplo, la reforma constitucional plebiscitada en 2007 hubiese sido aprobada con una notable facilidad, gracias a las mayorías extraordinarias en la Asamblea Nacional de las que goza el Ejecutivo, donde Chávez controla a casi la totalidad de sus miembros.

Como fue apuntado en el presente desarrollo capitular, varios han sido los países que presentan medios de participación ciudadana, como lo son: Costa Rica, Ecuador, Uruguay, y Venezuela. De hecho, si hay dos países que destacan a nivel agregado en la cantidad de usos de medios de participación ciudadana en

[561] Se trae a colación el término de referencia para aludir a un sistema de gobierno basado en torno al poder de un líder, comúnmente surgido en momentos de inflexión política, que se presenta como la alternativa para regenerar la sociedad o conjurar hipotéticos peligros internos y externos, liderazgo que estaría entonces en posición de operar instrumentos de participación para crear un efecto de cercanía con la ciudadanía y de legitimidad ante la misma.

[562] No se puede obviar que el abuso de cualquier institución del Estado traería aparejada las mismas consecuencias corrosivas de las instituciones republicanas, verbigracia, el abuso de los vetos o de los decretos presidenciales.

América Latina son Ecuador y Uruguay. Sin embargo, un recuento minucioso de cómo y cuándo los han usado demuestra las enormes diferencias entre ambos países. Destaca que, en Ecuador, la democracia directa ha sido básicamente una herramienta del poder mientras que, para Uruguay, ha sido la inversa.

La realidad ha sido que, la mayor parte de las experiencias de aplicación de instrumentos participativos han sido producto de demandas ciudadanas, sobre todo detonadas desde el movimiento sindical y las fuerzas políticas de oposición. En otras palabras, en el continente, en el uso plebiscitario o desde arriba de estos mecanismos, Ecuador va a la cabeza; mientras que Uruguay está en la misma posición pero en el uso ciudadano de éstos.

Por lo que, si se presta atención a los episodios de aplicación de instrumentos de democracia participativa que ha habido en América Latina, no es difícil señalar los que lograron acaparar más atención internacional y mediática. Algunos de los más comentados en los últimos años fueron aquéllos que presentaron fuertes discrepancias sobre la forma en que debían tener, y sobre cómo interpretar sus resultados, pero no sobre el procedimiento en sí mismo.

En muchos de estos casos, se traslucen problemas de articulación y vacíos en los mandatos legales que permiten poner en marcha estos medios de participación ciudadana. Entre los que suscitaron fuertes tensiones destacan el *referéndum autonómico* celebrado en el 2008 en Bolivia, el llamado *referéndum del gas* también en este mismo país pero en 2004, y el intento de revocación de mandato presidencial en Venezuela en ese mismo año. Así, los peligros más evidentes se encuentran en el diseño institucional sobre la puesta en marcha de un mecanismo de participación ciudadana y la forma que determina su resultado.

En el caso de Guatemala, los instrumentos de democracia participativa, en el papel, se postulan como un aliado importante en los esfuerzos de descentralización del país así como de la toma de decisiones en las comunidades indígenas, sin embargo, el caso de Guatemala es un ejemplo contundente de que la operacionalización de medios de democracia participativa, y por tanto, la

eficacia de la misma, está condicionada por la realidad social y política de un país, que en lo que concierne al caso especifico, décadas de guerra civil y represión gubernamental, aunado a la infiltración en tiempos recientes del crimen organizado mexicano al territorio guatemalteco, hacen de sus instrumentos legales de democracia participativa, una proposición de difícil implementación en un futuro próximo.

Costa Rica, revela que las condiciones de estabilidad política y social de las que ha gozado en contrapunto a la mayoría de sus vecinos centroamericanos, le permiten tener una experiencia más satisfactoria en el terreno de la implementación de la democracia participativa, hecho que se sustenta en la puesta en marcha de referéndums y plebiscitos desde los 90's a la actualidad. Habría que destacar que si bien las figuras implementadas no son en modo alguno novedosas, su regulación (las leyes regulatorias del plebiscito y el referéndum, por citar algunas) si contiene disposiciones de marcada tendencia garantista, sobre todo en lo referente a las condiciones de equidad para poder ejercer el derecho a expresar la voluntad por medio de un instrumento de democracia participativa.

En lo concerniente a la República Oriental del Uruguay, su larga historia en la organización de escenarios de democracia participativa, que data de la década de 1950 en adelante, la coloca como la líder indiscutible en la materia de la comunidad latinoamericana. Factores que contribuyen a la envidiable salud de la democracia participativa en Uruguay son, por puntualizar: el grado constitucional del que gozan la variedad de instrumentos de participación ciudadana que frecuentemente se ponen en práctica en aquellas latitudes, con el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como los más socorridos.

Ahora bien, la circunstancia de que la mayor parte de los ejercicios llevados a cabo sean de los clasificados *desde abajo*, es decir, que los ciudadanos y no el gobierno son los encargados de convocarlos, y finalmente, las reducidas cifras territoriales y poblacionales de Uruguay son facilitadores de los procesos de participación ciudadana que por lo visto, han surtido cambios perceptibles por

quienes participan en ellos, generando nuevas instancias de los mismos dada la satisfacción de su aplicación para resolver problemas de la vida nacional en los diversos niveles de gobierno.

Las experiencias de la operación de medios de democracia directa en las sociedades boliviana y venezolana refuerzan la convicción de que las formas que revisten y no tanto la intención con la que se realizan, pueden complicar su ejercicio. Tal ocurre con los mecanismos de democracia directa, sus probabilidades de puesta en marcha y finalmente, el éxito de los mismos.

Emprender el estudio comparado de los avances obtenidos en democracia participativa en América Latina se convierte en un esclarecedor recorrido por la legislación de la región que nos alerta de los grandes rezagos que nuestro país tiene en el tema, ya que si bien la experiencia mexicana en cuanto a ejercicios de democracia no es en modo alguno despreciable, se ha concentrado en perfeccionar en forma excesiva la vertiente de la democracia electoral, delimitando al acto de votar como el único matiz de expresión de la ciudadanía nacional, herramienta insuficiente para que el pueblo pueda influir de forma más directa sobre la agenda pública.

La mayor parte de los países latinoamericanos transitan ya por la senda de la aplicación de instrumentos de democracia participativa, inclusive ya hablándose de figuras tan trascendentales como las constituciones participativas, todo lo anterior con diversas proporciones de éxito pero por lo menos han hecho el esfuerzo de proporcionar al gobernado, vías alternas de participación política.

El referido aspecto, va en sentido contrario a la realidad mexicana, que como ya se señaló con anterioridad, considera al voto como el pináculo de la expresión política y en torno al mismo se han construido vastas maquinarias electorales, así como imponentes entramados legales e institucionales, un flamante y costoso sistema que si bien garantiza el derecho a votar, precluye y hace cortina de humo, salvo contadas y muy aisladas experiencias de participación ciudadana en el ámbito local y estatal, sobre las demás opciones que en la región se empiezan a

ofertar a los ciudadanos ávidos de tener un rol más relevante en las decisiones que hasta hace poco eran atribución exclusiva de una reducida clase política.

Obviamente, la exigencia de espacios de participación ciudadana diversos a la jornada electoral no tiene que derivar en un proceso de importación a gran escala de los avances de nuestros vecinos latinoamericanos, dado que rara vez esta aproximación al problema ha dado resultados satisfactorios por ser una salida fácil: copiar y limitarse a ofertar un amplio abanico de opciones no surtiría el efecto deseado puesto que no se habría hecho el análisis de las situaciones concretas y atinentes al país así como la capacitación que necesitan quienes van a ser los usuarios de los nuevos mecanismos de participación política, es decir, una ciudadanía ignorante de los medios a su disposición solamente los convertirá en letra muerta.

Buena parte de las inquietudes de los habitantes de una comunidad o ciudad determinada, giran en torno a la aplicación de los recursos presupuestarios en forma discrecional por las autoridades; la transparencia y la rendición de cuentas en este tema son tareas pendientes que bien pudieran hallar un saludable cauce con la aplicación de la figura denominada presupuesto participativo, tal vez no la de mayor difusión pero si con repercusiones interesantes en demasía por la implicación tan directa que tiene el ciudadano sobre la administración pública.

La adaptación del presupuesto participativo, que ya ha visto su implementación en Chile y Brasil, en una herramienta de participación pública, puesta a disposición del ciudadano mexicano, sería una solución viable para devolverle relevancia al que constitucionalmente es la célula primordial del Estado mexicano, el municipio, ya que sería la pauta de entrada a un experimento de cogobierno cuyo factor de operacionalización es proclive al ámbito gubernamental local.

Ello, representa que el permitir que los nativos de un municipio específico tengan un peso real en la asignación de recursos a los proyectos que consideren más pertinentes para el desarrollo municipal legitimaría las decisiones del cabildo, ya que no estarían concentradas a un grupo de individuos atentos a sus intereses

sino a la totalidad de la municipalidad, siendo los vecinos quienes están en contacto directo con las problemáticas de sus respectivos barrios, colonias y comunidades, por tanto sus puntos de vista son los más autorizados, y en la modalidad del presupuesto participativo, serían utilizados para apoyar públicas con alto grado de pertinencia social.

Así pues, la adopción del presupuesto participativo como el instrumento idóneo para acercar la democracia participativa a la población, por ser este un mecanismo con resultados dotados de inmediatez y que pone en un plano de mayor equidad a la colectividad ciudadana con la clase política, la cual no debe sacar a relucir las fobias que frecuentemente le causa la mención de las diversas formas de participación ciudadana, antes bien, debiera verles como una forma de reinventarse y legitimarse para aliarse con la población en un nuevo pacto de gobernabilidad que les permita superar el desprestigio con el que hoy se le asocia a la clase política y a la élite partidocrática mexicana.

CAPÍTULO SEXTO

6. PROSPECTIVA DE LA PARTIDOCRACIA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

"…es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc… Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego".
Norberto Bobbio[563]

En el inicio del siglo XXI, los constantes y convulsionados cambios sociales, políticos y económicos que se presentan en el orbe, y en el que la región latinoamericana no resulta ajena, menos aún el contexto nacional, demandan el redimensionamiento del papel de los partidos políticos, las instituciones democráticas, la educación, la cultura democrática y los medios de comunicación, así como instrumentos más eficaces de participación política para el común de los ciudadanos.

En ese sentido, habiendo transitado por cinco capítulos en los que se abordó: el estudio de las teorías sobre los partidos políticos y la democracia; los retos de la Democracia en México; los aspectos fácticos de la partidocracia en el Congreso de la Unión; el avance de la Democracia Participativa en las entidades federativas mexicanas y la experiencia de Guatemala, Costa Rica y Uruguay en la operación de instrumentos de participación ciudadana, ahora corresponde identificar la prospectiva que presenta la democracia participativa y la partidocracia en México.

De ahí que, en dicha prospectiva no se aborda el futuro de los referidos elementos puesto que, como decía Bobbio, *sobre el futuro no hago ni previsiones ni*

[563] Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 15.

apuestas. Dejemos las previsiones para los astrólogos, las apuestas a los jugadores de azar.[564]

Para tales efectos, se parte de las siguientes condiciones identificadas en los capítulos precedentes:

1. Los partidos políticos son organismos necesarios para el sistema electoral y el sistema político como entes articuladores de las demandas de los ciudadanos mientras que la Democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultura del pueblo, ambos necesarios en el Estado Constitucional.

2. La Democracia Mexicana presenta una serie de retos como: desigualdad social, abstencionismo, clase política improvisada, falta de cultura política y conciencia democrática.

3. La Democracia representativa ha perdido eficacia respecto a los resultados que arroja la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y el ejercicio del poder.

4. Los partidos políticos en México han monopolizado el ejercicio del poder, acotado la participación activa del ciudadano en los asuntos públicos y evidenciado prácticas partidocráticas en el Congreso de la Unión.

5. La Democracia participativa representa un complemento a la participación ciudadana en la vida pública al aperturar canales de expresión más allá de los establecidos en los partidos políticos.

6. Las entidades federativas mexicanas han mostrado poco avance en la operación de instrumentos de participación ciudadana a pesar de que la mayoría de estas han legislado sobre la materia.

[564] Norberto Bobbio alertaba sobre el peligro de las profecías debido a que lo única afirmación posible era *que si se perfilan ciertas condiciones, es probable que de ellas deriven ciertas consecuencias*. Véase Garzón Valdés, Ernesto, op cit., 229, pp.102-128.

7. Guatemala y Uruguay presentan experiencias exitosas en materia de Plebiscito y Referéndum mientras que Brasil y Chile han implementado la figura de presupuesto participativo.

Cabe destacar que las condiciones anteriormente citadas resultan necesarias para dar continuidad al estudio que nos ocupa. Toda vez que, *a priori*, la partidocracia y la Democracia Participativa presentan elementos que las tornan irreconciliables.

De ahí que, los elementos de referencia coadyuvarán a identificar los factores que fortalecen la partidocracia en detrimento de la Democracia Participativa y, *contrario sensu,* aquellos elementos que fortalecen la Democracia Participativa acotando las prácticas partidocráticas hasta la construcción de la llamada *Ecuación en la Democracia Mexicana*.

6.1 LA PARTIDOCRACIA VISTA A TRAVÉS DEL UMBRAL DE LA TEORÍA DE JUEGOS DE VON NEUMAN y MORGENSTERN

La partidocracia en nuestro país, reflejada principalmente en el Congreso de la Unión, como ya fue advertido en el capítulo tercero del presente trabajo, ha impuesto la voluntad de la élite partidocrática sobre el interés colectivo, dejando a la voluntad particular de los ciudadanos, detentadores originarios de la soberanía, en el último eslabón de la larga cadena de las prioridades políticas.

Motivo por el cual, los ciudadanos se ven acotados en su participación y poder de decisión, ya que sus representantes populares no necesariamente atienden los intereses colectivos o velan por el bienestar de sus electores. Por el contrario, los primeros se han convertido, en muchos de los casos, en meros intermediarios para la consecución de los intereses de las élites partidocráticas, sabedores que dicha disciplina partidista, disfrazada de unidad y compromiso institucional, les redituará en la obtención de posiciones políticas.

En consecuencia, resulta dable abordar la forma de operar de la elite partidocrática[565], para intentar encontrar algunas respuestas que coadyuven a dimensionar el por qué de su actuación. Es por ello, que resulta pertinente retomar la teoría de juegos[566] como un referente teórico que permita explicitar las peculiaridades de las relaciones al interior y entre partidos políticos a partir, en términos de Schelling[567], del estudio del comportamiento de los actores partidocráticos en el que la constante es ganar.

Es por lo anterior, que la teoría de juegos publicada por Neuman y Morgenstern[568] a finales de la primera mitad del siglo pasado, si bien, emana del ámbito de la

[565] Con la expresión *elite partidocrática* se alude a un determinado grupo de individuos que detentan el poder de los partidos políticos, sus órganos de dirección y determinan sus vías de acción en pro de la conservación de intereses particulares y los privilegios que gozan los institutos políticos a los que pertenecen. Esta presenta como características: el control de los representantes populares, la conservación del patrimonialismo partidario, la partidización de la sociedad civil, la vida interna de los partidos políticos como coto vedado y la opacidad en el ejercicio del poder, por mencionar algunos de los ocho que comprenden los indicadores para identificar la partidocracia referidos en el capítulo Primero de este trabajo.

[566] La teoría de juegos, de gran popularidad durante el siglo XX, ha tenido un impacto importante en diversos ámbitos de la ciencia. Tal es el caso que algunos de sus representantes han sido reconocidos por el Comité del Premio Nobel incluso en el presente siglo, cuyo origen se remonta a "La teoría del juego y las ecuaciones integrales de núcleo simétrico izquierdo" de Émil Borel. La citada teoría representa "*un enfoque que incorpora conocimientos de varias ciencias para estudiar o predecir la conducta humana en situaciones de confrontación o conflicto entre varias partes o personas",http://apuntesdepublicidad.com/sites/default/files/ESQUEMAS%20TEORIA%20DE%20LOS%20JUEGOS.pdf*

[567] Thomas Schelling en su obra *The Strategy of Conflict* estableció, entre otros aspectos, que existen dos grandes grupos de teorías para abordar el estudio del conflicto: uno para conocer sus causas y establecer su tratamiento y, otro, que estudia el comportamiento a que da lugar. *Véase* Shelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, *http://www.eumed.net/cursecon/textos/2005/schelling-estrint.htm*

[568] La conjunción de esfuerzos tanto de Jhon Von Neuman con Oskar Morgenstern materializados en su obra "Theory of Games and Economic Behavior" permitió que la teoría de juegos adquiriera la dimensión que resultaría aplicable a diversos campos del conocimiento y no sólo al de la economía. El referido aspecto fue posible gracias al estudio del comportamiento del ser humano en sus relaciones con sus semejantes.

Sin embargo, Jhon Nash, ganador del Premio Nobel de Economía en 1994, estableció lo que se le conoce como "El equilibrio de Nash" mediante el cual se prevé que los jugadores pueden obtener buenos resultados en la medida que tanto unos como otros cambien la estrategia del juego, de tal manera que ningún jugador obtendrá más ganancias si sólo éste cambia su estrategia,*http://apuntesdepublicidad.com/sites/default/files/ESQUEMAS%20TEORIA%20DE%20LOS%20JUEGOS.pdf*

En el año 2005 el Comité del Premio Nobel otorgó, en el campo de la Economía, tal distinción a Thomas C. Schelling y Robert J. Aumann por sus aportaciones en el estudio de los conflictos mediante la teoría de juegos. Ello, debido a que Schelling analizó la referida teoría en el campo de las Ciencias Sociales mientras que Aumann hizo lo propio en el campo de las matemáticas. MB, "Nobel de economía por teoría del juego", *http://www.dw.de/dw/article/0,,1736848,00.html*

economía, también lo es que ésta resulta aplicable a varios campos del conocimiento, entre los cuales se encuentra la ciencia política. Dicha teoría nos permite conocer y dimensionar cómo es que se presentan las relaciones de poder entre las élites partidocráticas a partir de las estrategias que cada uno de ellos plantea.[569]

En ese sentido, si bien es cierto que la teoría de juegos aborda, en un principio, el fenómeno de los juegos de azar, también lo es que en las últimas décadas ha servido para entender las diferentes formas en que los seres humanos se relacionan con cierta lógica, a partir de las motivaciones u objetivos que éstos buscan alcanzar.

En la medida que se presentan determinadas circunstancias, el ser humano reacciona de distintas maneras, dependiendo de la forma, temporalidad y eficiencia con que éste pretenda resolver las situaciones de conflicto existentes y que, en un momento dado, le impiden la consecución de sus objetivos propios o irrogados.

6.1.1 El prototipo del juego en los partidos políticos

Mutatis mutandis, como en la teoría de juegos en comento, la multireferida élite rige la toma de decisiones y sus actuaciones por dos tipos de juegos, empleados cada uno de ellos, según la importancia del interés que se persiga: suma cero y suma distinta a cero. La primera, *suma cero,* entendida como la opción de ganar todo sin dejar que el contrincante gane algo mientras que la segunda, *suma distinta a cero,* implica que ambas partes obtengan un beneficio producto de las relaciones generadas durante el juego. Por lo que, tal opción, por demás ilustrativa

[569] Desde la perspectiva de la teoría de juegos, La estrategia se compone de los siguientes pasos: 1).- Proveerse de toda la información posible; 2).- Estudiar lo que queremos hacer y nuestras posibilidades de actuación; 3).- Considerar las posibilidades de actuación de los contrarios; 4).- Sopesar las posibles reacciones de los otros jugadores a nuestras iniciativas; 5).- Considerar nuestras respuestas a sus iniciativas y 6).- Elegir la alternativa más adecuada a nuestros intereses, *http://apuntesdepublicidad.com/sites/default/files/ESQUEMAS%20TEORIA%20DE%20LOS%20JUEGOS.pdf .*

en el caso de las relaciones existentes entre los actores partidocráticos, será utilizada para efectos del presente desarrollo capitular.

De esta manera, la suma cero, con base en lo establecido en el presente trabajo de investigación, es perceptible con mayor frecuencia en el caso mexicano. Debido a que las llamadas relaciones políticas dadas entre pares, común e inadecuadamente llamadas negociaciones[570], giran en torno a posturas radicales y cimentadas con singular cerrazón en querer asumir los menores costos políticos, obteniendo los mayores dividendos para su instituto político y, por ende, para sí. Esto es, ganar todo y dejar sin nada al adversario. Aspecto nada recomendable cuando, al menos en el caso mexicano, se pregona la transición del Estado Constitucional al Estado Democrático de Derecho.[571]

Como también se pregona, al menos al exterior del país, que México posee una Democracia consolidada, instituciones sólidas garantes de la efectividad del sufragio, órganos fiscalizadores de los recursos públicos, equilibrio entre los poderes públicos y, finalmente, una sociedad cada vez más crítica e informada.

Por lo que, para lograr el fortalecimiento de las instituciones políticas, administrativas y jurisdiccionales; la reivindicación de la clase política; las reformas estructurales que demanda el Estado; la consolidación de la Democracia y el incremento de la cultura democrática del ciudadano, se requiere que los actores políticos, estrechamente vinculados con las élites partidocráticas, maticen el juego suma cero mediante la concertación de los asuntos, la transparencia en el

[570] Se pone en tela de juicio el concepto negociación, ya que en asuntos de vital importancia para el país, los partidos políticos ponderan cuál asunto es el que les redituará más con el menor costo político posible y sin la mínima afectación de los intereses de la cúpula partidocrática. Por lo que el efecto de ganar-ganar muchas de las ocasiones no está en consideración de manera bidireccional. Por el contrario, la negociación se utiliza como elemento mediático para mostrar el oficio político o el interés por proyectar sensibilidad política cuando los intereses partidistas así lo permiten y la coyuntura política lo amerite.

[571] Para Fioravanti, citado por David Cienfuegos, las formas que adopta el Estado moderno europeo son: el Estado jurisdiccional, el Estado de Derecho y el Estado constitucional. *Véase* Cienfuegos Salgado, David "El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos", en Méndez Rivera José Ángel (coord.), *La protección constitucional de los Derechos de Tercera Generación*, México, Universidad de Colima, 2011, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, p. 63.

ejercicio del poder público y el diseño institucional que permita al ciudadano una participación activa en la vida pública. Ello, en aras de la consecución de los objetivos colectivos y de la tutela del bien común. De lo contrario, tendremos partidos políticos fuertes a costa de una ciudadanía[572] acotada e inexistente.

Aspecto posible debido a que la actividad desplegada por los partidos políticos pareciera un entramado de relaciones construidas a partir de estrategias de negociación. Dicho de otra manera, los referidos institutos políticos replican la teoría de juegos aplicada a los negocios. Esto es, buscar que el bienestar de uno se alcance en detrimento del otro y de que sus ganancias sean inversamente proporcionales a las pérdidas de sus adversarios[573] siendo el nivel de satisfacción del cliente, ciudadano, no siempre el fin último.

Sin embargo, la oficiosa tendencia a buscar el lucro político con cada acción, ha coadyuvado a inhibir el interés del ciudadano común y acotar las formas de participación ciudadana. Esto es así debido a que el referido ciudadano sólo cuenta con el ejercicio del sufragio como medio potencialmente eficaz para oponerse a las decisiones partidocráticas. Sin embargo, en la *praxis,* el referido instrumento no ha sido suficiente para acotar el desmedido poder de las multicitadas élites.

Lo anterior, toda vez que en el capítulo tercero del presente trabajo se advirtió la materialización de indicadores de partidocracia en el congreso de la Unión y que, en la mayoría de los casos en estudio, no se tomó en cuenta la opinión de los ciudadanos. Puesto que, la tendencia en México ha sido el fortalecimiento de la Democracia Electoral y durante años se consideró que la tutela del derecho a votar era suficiente para darle voz al ciudadano en la vida pública del Estado.

---

[572] Para Leonardo Valdés: "Construir ciudadanía significa contribuir al acercamiento de la política a los ciudadanos. Es una tarea que demanda corresponsabilidad de autoridades electorales, partidos políticos, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, y es además el complemento a los arreglos institucionales que en los últimos 30 años nos han permitido transitar hacia la democracia". *Véase* Valdés Zurita, Leonardo "Cambio institucional y participación ciudadana", en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando, op cit., nota 480, p. 33.

[573] Se recomienda revisar el material del Bustos Farías, Eduardo, *Teoría de Juegos aplicada a los negocios*, *http://www.angelfire.com/ak5/bustosfarias/clase39.pdf.*

Sin embargo, como ha quedado de manifiesto en el presente trabajo de investigación la emisión del sufragio es un elemento insuficiente para dar participación activa al ciudadano en los asuntos públicos máxime si se pretende acotar la partidocracia como también resulta ineficaz la sola previsión normativa de instrumentos de participación ciudadana. Puesto que además se requiere: incrementar la cultura democrática del ciudadano, garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo óptimo de los derechos políticos y libertades civiles del ciudadano, tutelar el derecho a la información y coadyuvar en la construcción de ciudadanía.[574]

En esa tesitura, como se apuntó en la hipótesis de investigación, después de enfrentar un presidencialismo hegemónico y lograr una alternancia en el poder en el año 2000, se esperaba que el poder decimonónico que detentaba la figura del presidente, fuera trasladado a la ciudadanía. Sin embargo, el referido poder fue absorbido por los partidos políticos, quienes, en términos partidocráticos, lo han ejercido a plenitud con los excesos que han quedado acreditados en diversas circunstancias.

La situación referida en el párrafo que antecede, de dominio pleno para las cúpulas de poder, ha servido como aliciente para que los institutos políticos encuentren su *status quo.* De tal manera, que actualmente poseen: presupuesto público con severas deficiencias en su fiscalización; ausencia de ideología; observancia parcial de sus documentos básicos; ineficaz justicia intrapartidaria; inagotable tiempo para saciar sus intereses y tomar en cuenta al ciudadano cuando la circunstancias mediáticas así lo ameriten mediante el otorgamiento de *paliativos democráticos*[575], así como los recursos humanos, materiales y

[574] Los elementos señalados no busca, de ninguna manera, el detrimento de la Democracia Representativa. Por el contrario, resultan vías para fortalecer la participación del ciudadano y la actuación que realizan sus representantes al contar con ciudadanos informados, interesados en la vida pública, y atentos a reconocer el desempeño de aquellos representantes populares que cumplen con su obligación constitucional y legal en el desempeño del encargo.

[575] El término de *paliativo democrático*, alude a la previsión de medios de participación ciudadana ineficaces e inalcanzables en la práctica, foros de reflexión y opinión sobre temas de interés colectivo, debates entre candidatos a distintos cargos de elección popular, audiencias públicas por

financieros necesarios para la búsqueda de la permanencia de sus intermediarios en el poder.

De ahí que, la Teoría de Juegos resulta vinculable con la partidocracia toda vez que las élites partidocráticas toman muchas de sus decisiones con base en la *rentabilidad electoral*. Esto es, con base en qué tanto les redituara en votos el tomar una determinada decisión y en qué momento es pertinente asumirla. La referida decisión puede ir desde: ir en alianza o coalición con determinado instituto político; impulsar o frenar la aprobación de una determinada iniciativa de ley o reforma constitucional; definir el método para la definición de candidaturas a cargos de elección popular; impulsar agendas legislativas comunes entre diversas fracciones parlamentarias; designación de integrantes y titulares de organismos constitucionales autónomos; concertacesión para la designación integrantes y titulares de órganos constitucionales autónomos e impulso y aprobación, en su caso, de reformas estructurales, por mencionar algunos.

En esa tesitura, la élite partidocrática es la instancia facultada para determinar el tipo de juego que se tomará: suma cero o suma distinta a cero. La decisión, definitivamente, estriba en el costo político que desea asumir la entidad de interés público en razón de la coyuntura, la importancia del tema o la ponderación realizada en términos del factor costo-beneficio.

6.1.2 Juego Suma Cero

En ese sentido, el juego *suma cero* generado entre los partidos políticos con mayor presencia en el Congreso de la Unión, ha servido sólo, al menos a nivel legislativo, para aprobar lo estrictamente necesario respecto del funcionamiento del Estado y lo más importante para los intereses de las élites partidocráticas.

---

parte de la clase gobernante y entrevistas concedidas en la agenda gubernamental a grupos de manifestantes, por mencionar algunos, sin que éstos tenga impacto en la toma de decisión final.

Tal es el caso de quien fuera Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, quien aseveró que “En México vivimos una democracia sin demócratas” y “la democracia mexicana no ha dado los resultados esperados y que la élite política sigue menospreciando la legalidad y permitiendo la corrupción.”. Véase Vargas Isita, Héctor, “Historia del Día: México es una Democracia sin demócratas, dice Ugalde”, El Financiero, 14 de junio de 2012 *http://www.elfinanciero.com.mx/item/24460/26.*

Dicho aspecto, ha sido evidenciado en reiteradas ocasiones, verbigracia, las innumerables iniciativas que aún se encuentran pendientes por dictaminar en comisiones, las iniciativas que habiendo sorteado el obstáculo de la comisión han sido discutidas en el pleno de cada una de las cámaras y han tenido que retornar a las mismas comisiones.[576]

De igual manera, el juego suma cero también en el ámbito cotidiano de las referidas entidades de interés público ha sido útil, en la circunstancia mediática oportuna y cuando el impacto político puede otorgar buenos dividendos, para exhibir las deficiencias administrativas de gobiernos en sus tres órdenes: federal, estatal o municipal, siempre y cuando los titulares de los organismos implicados en irregularidades tengan filiación partidista diversa al denunciante.[577]

No obstante, la multireferida suma cero también ha marcado la pauta para negociaciones futuras en las que los institutos políticos buscan alcanzar para tener

[576] En muchos de los casos ha bastado la salida abrupta de los legisladores de una determinada fracción, para *reventar* la sesión por falta de quórum y posponer su discusión hasta nueva ocasión en la que se lleguen a los *consensos necesarios* y/o se regrese a comisiones para un análisis profundo. *Verbigracia*, entre agosto de 2009 y agosto de 2011 en la LXI Legislatura, la Cámara de Diputados había recibido: 2392 iniciativas, de las cuales apenas aprobó: 199, desechó: 99 y tenía pendientes: 2094. *Véase* Integralia, op cit., nota 214.

Como fue referido en el capítulo Tercero del presente trabajo, un ejemplo emblemático es el relativo a la iniciativa con carácter de preferente que presentó el Presidente Felipe Calderón en materia Laboral ante la Cámara de Diputados. Sin embargo, después de más de 40 días de proceso legislativo, de haber pasado por la aprobación de la Cámara de Diputados y de ser aprobada en lo general por la Cámara de Senadores, el 23 de octubre de 2012 la iniciativa de trámite preferente en materia de Reforma a la Ley Federal del Trabajo fue devuelta a la Cámara de Diputados y esta turnó a las comisiones correspondientes. Por lo que, después de haber seguido el trámite legislativo, el 13 de noviembre de 2012 el Pleno de la Cámara revisora aprobó la minuta y el 30 de noviembre de 2012 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma en comento. SEGOB, "Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*",* op cit., nota 292.

[577] Desde un punto de vista particular, la crítica es un elemento toral en el Estado Democrático de Derecho. Desafortunadamente, en el caso que se alude, lo deleznable estriba en que mientras se hace énfasis en las irregularidades de los adversarios políticos también se encubre las faltas cometidas por los correligionarios y se vanaglorian de los pocos o nulos aciertos de las administraciones gubernamentales afines en términos partidistas cuando, en ambos casos, lo menos importante es que con las referidas acciones el principal afectado es el ciudadano al contar con funcionarios incapaces de velar por el bien común. Verbigracia, los *video escándalos del señor de las ligas* vinculado al Partido de la Revolución Democrática, *las grabaciones de las conversaciones telefónicas* del *Gober Precioso* vinculado al Partido Revolucionario Institucional*, el chamaqueo al Niño Verde* vinculado al Partido Verde Ecologista de México*, la donación de millones de pesos del erario público a la Iglesia Católica por el Gobernador de Jalisco* vinculado al Partido Acción Nacional, por mencionar algunos.

preeminencia en la designación de funcionarios y servidores públicos, ya sea por facultad expresa otorgada al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo, al caso pareciera resultar indistinto. Sin embargo, con las condiciones de la democracia moderna, el juego practicado por los partidos políticos con mayor presencia en el Congreso de la Unión cada vez se torna más inviable, ya que la ciudadanía ha incrementado su conciencia crítica y manifestado en las urnas el voto diferenciado, quizá para salvaguardar el equilibrio de fuerzas políticas y de poderes públicos.[578]

Aunado a lo anterior, el caso de las campañas electorales pareciera ser uno de los ejemplos más emblemáticos del multireferido juego al desarrollar los partidos políticos, durante el proceso electoral, una tendencia a valerse de cualquier medio para alcanzar la mayor cantidad de cargos de elección popular buscando, incluso, el *carro completo*.[579] Debido a que ante la incapacidad de articular propuestas viables que impulsen el nivel de preferencia en el electorado, los partidos políticos buscan apostar todas sus reservas de distintas maneras: al filo de la ley entregar recursos y beneficios gubernamentales durante el periodo prohibido por la legislación electoral; desvío de recursos públicos a las campañas electorales.

Además, la intervención de los gobernantes para apoyar candidaturas afines y denostar las de los adversarios políticos; difundir logros gubernamentales en la llamada *veda gubernamental*[580] y, en el más decepcionante de los casos, limitar la campaña electoral a denostar al contrincante, exponiendo asuntos vinculados con

[578] Como fue referido en el capítulo Tercero del presente trabajo, durante el proceso legislativo para la designación de los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, se alzaron diversas voces que denunciaron la probable repartición de los 3 lugares vacantes en el referido organismo autónomo para que los partidos con mayor presencia en la Cámara de Diputados propusieran a quienes ellos determinaran.

[579] El término *carro completo* alude a la intención de los partidos políticos por ganar, en la vía de mayoría relativa, todos los cargos públicos de elección popular que se encuentren en disputa en una misma jornada electoral, verbigracia, a nivel estatal sería: Gobernador, la totalidad de distritos electorales uninominales locales y de alcaldías.

[580] Con el término de *veda gubernamental*, quizá originada en el concepto de "veda electoral" atípica en nuestro sistema electoral hasta la elección del año 2012, se alude al periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales y la jornada electoral, en el cual, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales derivado de la Reforma Constitucional en materia Electoral de 2007, los poderes públicos deberán abstenerse de difundir logros y avances bajo cualquier modalidad de comunicación social que pudieran impactar en el proceso electoral de manera tal que se vulnere, entre otros, el principio de equidad en la contienda.

sus correligionarios, asistentes, familiares e inclusive aspectos que corresponden al ámbito de la vida privada.[581] Ello, en plena conciencia de arriesgar todo para alcanzar el objetivo de dejar sin nada al contrincante a costa de lo que resulte necesario.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el juego de mérito asumido por los partidos políticos genera una serie de distorsiones políticas y democráticas a nivel tal que lo que importa es la preservación del patrimonialismo partidario sobre las consecuencias inmediatas o mediatas que pudieran traer consigo determinadas prácticas partidocráticas. Esto es, si dos de las finalidades de los institutos políticos son la preservación del registro como partido político y la conservación del poder entonces, en aras de dichos fines, la toma de decisiones y la medición de consecuencias resultan elementos torales para tales efectos. Por lo que, el juego de suma cero es, quizá, el más socorrido por los partidos políticos cuando estos cuentan con las condiciones políticas que les permitan su materialización.

6.1.3 Suma distinta a Cero

Por su parte, la *suma distinta a cero*, entendida como la posibilidad de que las partes inmersas en el juego obtengan beneficios al mismo tiempo, resulta una forma de operación política eficaz para la consecución no sólo de los fines de los institutos políticos sino del propio Estado. Puesto que mediante el uso de dicho sistema se permite que los actores involucrados en la negociación puedan obtener ventajas para sus partidos y representados sin menoscabar los intereses propios de la Nación.

[581] No puede pasar inadvertido que, en el caso de México, en la elección presidencial de 2006 se acuñó el concepto de *campaña negra* mediante la cual, la plataforma electoral de los partidos políticos y sus candidatos se dejó de lado privilegiando el ataque entre los contendientes a la presidencia de la República. Sin embargo, tal conducta inusitada, al menos en la dimensión que se presentó, origina que se demerite tanto el nivel de las campañas electorales como la actividad política. Puesto que se privilegia el ataque a la propuesta logrando que la decisión del voto se limite a ver quién salió menos afectado con los ataques, y no por quién presentó las propuestas más viables para el desarrollo del país.

Para poca fortuna del sistema político mexicano, dicho resultado es el menos común. Puesto que, las innumerables iniciativas de ley o reforma constitucionales se encuentran empantanadas, como quedó evidenciado en el capítulo Tercero del presente trabajo y de conformidad con los datos que arroja Reporte Legislativo, en el Congreso de la Unión sin que la Máxima Tribuna del país proyecte eficiencia y eficacia en el trabajo legislativo máxime que el interés permanente de los partidos políticos es el patrimonialismo partidario, conservado mediante prácticas partidocráticas, como en el caso, el Congreso de la Unión.

Sin embargo, la interrogante ineluctable es ¿cómo lograr dicho estadio? La respuesta está en la ineludible responsabilidad que debe asumir el ciudadano para incrementar su cultura política y desarrollar conciencia crítica. Para tales efectos, se debe dotar de mayores instrumentos a los ciudadanos para exigir mejores condiciones económicas, políticas sociales y culturales. Puesto que no es dable exigir clase política de mayor envergadura sino se tiene ciudadanos con cultura democrática. Es por ello que se requiere una actitud proactiva del ciudadano para acotar a la élite partidocrática mediante el cumplimiento de los roles que cada una de las partes tiene asignado.

Lo anterior, debiera representar un círculo virtuoso en el que, como fue señalado *ut supra,* cada uno de los actores, lleve a cabo el papel que le fue encomendado. De ser así, los propios actores partidocráticos, al estar vigilados por ciudadanos mejor informados y críticos, deberán acreditar, en los hechos, su compromiso con los intereses colectivos y limitar la práctica partidocrática.[582]

En ese sentido, la ecuación resulta viable si se plantea que: a mayor cultura democrática, mejor nivel de la clase política y menor práctica partidocrática. Debido a que con independencia de la cuantificación que se le pretenda hacer, la

[582] Desde un particular punto de vista, en el caso de los servidores públicos, cuyo origen sea de elección popular, en aras de velar por los intereses de la Nación, debieran desprenderse de los intereses particulares e incluso de sus electores. Esto es, en un juicio de ponderación, deberá lograr preeminencia los intereses del país sobre los de los propios electores que no siempre resultan compatibles. Ahora bien, no resulta desconocido que dicha conducta advierte un costo político sin precedentes que pocos actores políticos están dispuestos a asumir.

cualificación resulta un elemento toral para su consecución. Esto es, la revisión cualitativa de la actuación de los representantes populares y servidores públicos conlleva elementos a considerar en el momento de la emisión del sufragio. Aspecto que, sin lugar a dudas, obligará a la acotación de los excesos de la élite partidocrática.

De ahí que, en el juego de suma distinta a cero, la concepción de la democracia no puede verse limitada a la sola participación del ciudadano[583] en las urnas, sino que la democracia debe representar un sistema de vida en el que el gobernado posee las condiciones no mínimas, sino óptimas para el pleno ejercicio de sus derechos políticos[584] y de participación ciudadana, así como que la clase política es responsable del ejercicio de la soberanía que les ha sido conferido por el ciudadano anteponiendo los intereses del Estado sobre los de la cúpula partidista que lo cobija.

La anterior aseveración no resulta temeraria, ya que, al menos en el caso mexicano, se tienen notables avances en el redimensionamiento de los conceptos de Constitución, Derecho Fundamental, Tutela efectiva, control de constitucionalidad y de convencionalidad, por mencionar sólo algunos. Sobre todo, a partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos que redimensiona la interpretación constitucional e impulsa el rompimiento del

[583] En el concepto de participación se distinguen dos vertientes: 1).- Ciudadana, mediante la cual el ciudadano toma un papel proactivo en la toma de las decisiones que atañen al colectivo y atiende las diferentes formas de Democracia Directa existentes en la legislación, pugna por su aplicación y eficacia; y, 2).- Electoral, en la cual el ciudadano acude a las urnas a ejercer el sufragio con la finalidad de elegir a quienes, en términos del sistema electoral, habrán de constituir el poder público.

[584] Para estos efectos, se consideran como derechos políticos: votar, ser votado, asociación, y participación política. En este contexto, Joan Prats establece que "Por lo demás puede pensarse fundadamente que estos derechos se justifican por sí mismos no sólo en la medida en que amplían las capacidades de los individuos para gobernar sus vidas, sino también porque como se ha demostrado suficientemente, especialmente a través de los estudios de Sen sobre las hambrunas, los derechos civiles y políticos actúan como incentivos democráticos protectores de la población contra las consecuencias innecesariamente graves de las catástrofes y calamidades o de los errores políticos." Véase Prats Catalá, Joan, "Globalización, Democracia y Desarrollo. La revalorización desde lo Local", *Gobernanza*. *Revista para la cultura democrática del siglo XXI*, No. 27, *http://aigob.org/numero-27/285-globalizacion-democracia-y-desarrollo*

paradigma que excluía a la Democracia como un elemento transversal del Estado Constitucional Democrático de Derecho.

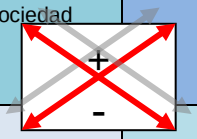
6.2 ECUACIÓN DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Después de haber transitado por el análisis a los fundamentos teóricos tanto del sistema de partidos como de la democracia, los aspectos fácticos de la partidocracia mexicana, el estatus de la Democracia Participativa en México hasta las experiencias de la Democracia Participativa en América Latina resulta procedente encontrar una serie de elementos que permitan a nuestro país acotar la partidocracia e incrementar la participación activa del ciudadano en la vida pública.

Es por lo anterior que se configura lo que se ha llamado como la *ecuación de la democracia mexicana,* la cual consiste en que: *a mayor democracia participativa menor partidocracia y mejor democracia representativa.* Esto es:[585]

[585] Los elementos insertos en el cuadro fueron tomados como referentes de los desarrollos capitulares que engrosan el trabajo que nos ocupa. Los puntos suspensivos representan el espacio en el que se podrían insertar los elementos enunciados en el cuadrante cruzado. Ello, bajo la premisa de que lo que fortalece la Partidocracia, debilita la Democracia Participativa y lo que Debilita la Partidocracia, Fortalece la Democracia Participativa.

	PARTIDOCRACIA	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	
FORTALECE +	1. Instrumento legal de los partidos políticos en materia de Democracia Participativa. 2. Pobreza. 3. Desigualdad social. 4. Abstencionismo electoral. 5. Falta de conciencia democrática. 6. Falta de cultura política. 7. Deconstrucción del discurso. 8. Monopolio de las nominaciones a los puestos de elección popular. 9. Control sobre los representantes electos por el pueblo. 10. Patrimonialismo partidario. 11. Partidización de la sociedad civil 12. Ausencia de transparencia en el ejercicio del recurso público y privado. 13. Concepción de la vida interna de los partidos políticos como coto vedado. 14. Opacidad en el ejercicio del poder político. 15. Acotación de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos.	1. Tutela de los Derechos Humanos. 2. Voto nulo. 3. Desarrollo óptimo de los derechos políticos y libertades civiles. 4. Construcción de ciudadanía. … … … …	FORTALECE +
DEBILITA -	1. Autorregulación como proceso de competencia. 2. Acceso de ciudadanos a tribunales. 3. Figuras democráticas y estándares internacionales de legitimidad. 4. Participación Electoral 5. Candidaturas independientes. 6. Mecanismos eficaces de rendición de cuentas. 7. Reelección legislativa. 8. Voces críticas en el sobredimensionamiento de los partidos políticos.	1. Falta de previsión normativa. 2. Altos costos en su operación. 3. Falta de capacitación a funcionarios de los institutos electorales locales. 4. Uso sinónimo de los conceptos de participación ciudadana y participación electoral. 5. Incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 6. Inactividad de los Cabildos para ejercer su facultad orgánica en la materia.	DEBILITA -



	9. Participación Ciudadana. 10. Conciencia crítica 11. Cultura democrática.	… … … …	

La referida ecuación consiste en que la democracia participativa representa un elemento eficaz para acotar el poder excesivo de los partidos políticos, generando con ello un fortalecimiento de la democracia representativa al contar con representantes legitimados, cuya conducta se ciñe a la disposición de la ley y genera las condiciones para que la ciudadanía sea partícipe de los asuntos públicos.

Por lo anterior, en líneas inferiores se abordaran aquellos elementos considerados torales para el debilitamiento de la partidocracia e ineludibles para el fortalecimiento de la Democracia Participativa mismos que no han sido abordados en los desarrollos capitulares precedentes.

6.2.1 La autorregulación como proceso de competencia

Uno de los elementos torales para el fortalecimiento de la Democracia, es la participación de partidos políticos conscientes de la trascendencia de su actuar para el desarrollo democrático del Estado, ya que no se puede dejar de lado que éstos, durante largas décadas, han representado un instrumento de interlocución entre el gobernante y el gobernado, además de ser vías para la conformación del sistema representativo.

Sin embargo, también, como ya ha sido señalado a lo largo del presente trabajo, los multireferidos institutos políticos han detentado un poder que no les corresponde al ser los únicos que toman decisiones y velan por los intereses de la

cúpula gobernante, logrando con ello, que los partidos políticos se encuentren hoy severamente cuestionados y se hable de la llamada crisis de los partidos políticos.

Dada la situación anterior, un sistema que se precie de ser democrático debe, en principio, generar condiciones propicias para la participación del colectivo y establecer una serie de reglas que permitan la auto regulación de los partidos políticos como parte del proceso de competencia política. Ya que, en la medida de que los partidos políticos generen e impulsen los procesos de su regulación, harán que el sistema de partidos sea más competitivo y que los resultados electorales, así como el desempeño de los servidores públicos, sea más eficiente.

En ese sentido, el Estado Mexicano durante el siglo XX experimentó una serie de reformas electorales que coadyuvaron a redimensionar el papel de los partidos políticos y a desarrollar procesos de mutación de las instituciones democráticas del país. Ello, debido a que como se recordará, los propios institutos políticos con el devenir temporal fueron experimentando etapas de transformación, que los convirtió en espacios monopólicos de control del poder, a pesar de las consecuencias que dicha conducta traería. A la postre, logrando una transición del sistema monocrático al partidocrático.[586]

En el México pos revolucionario, los partidos políticos lograron jugar un papel trascendental para la vida pública, ya que, poco a poco, se convirtieron en instrumentos indispensables para el acceso, permanencia y control del poder. Pese a ello, también se hizo necesaria su decidida participación para lograr la creación y fortalecimiento de las instituciones democráticas del país, verbigracia, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, para llegar a ello, se transitó por una serie de reformas a la legislación de particular importancia para el Estado Mexicano, como lo son la de 1917, 1983, 1990, 1996 y 2007. Así como la aprobación de diversas leyes

[586] Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2008, *passim.*

relacionadas con la materia electoral, mismas que fueron diseñando los instrumentos legales que, a la postre, permitieron una justicia electoral regulada a través de productos legislativos que si bien no perfectos, sí perfectibles, como es el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.[587]

Cabe destacar que las reformas señaladas en el párrafo que antecede se lograron concretar como parte de una evolución del sistema electoral en México, fuertemente impulsado por hechos sociales, económicos, políticos y culturales. Al caso, Revolución Mexicana, Movimiento estudiantil de 1968, caída del sistema electoral en la elección presidencial de 1988, pérdida de la mayoría en el Congreso de la unión del partido hegemónico en 1997, alternancia en el poder ejecutivo federal en el año 2000 y el conflicto post electoral de 2006, por mencionar algunos.

A manera de antecedente, una vez promulgada la Constitución vigente, el 6 de febrero de 1917 entró en vigor la Ley Electoral de 1917, la cual contó, entre otros, con las siguientes características: como finalidad tenía el dar a conocer la convocatoria al pueblo mexicano sobre las elecciones extraordinarias de presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; Previó la posibilidad de que todo ciudadano pudiese demandar la nulidad de las elecciones en una elección de diputados al Congreso Constituyente; estableció penas para conductas que estando señaladas como infracciones no tuvieran sanción alguna; previó el sistema de partidos políticos; contó con campo temporal de validez, definido.[588]

---

[587] Se recomienda la obra de Paoli Bolio sobre la Legislación Electoral de 1917 a 1978. Véase Paoli Bolio, Francisco J., *Legislación Electoral y Proceso Político. 1917-1978*, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf.*

Asimismo, el trabajo del Dr. Orozco Enríquez sobre la legislación electoral. Véase Orozco Enríquez, José de Jesús, *La legislación electoral en México*, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1045/8.pdf.*

[588] Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas selectos del Derecho Electoral. Formación y transformación de las Instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005, *passim.*

Para el 2 de julio de 1918, Venustiano Carranza promulgó la llamada Ley para la Elección de Poderes Federales, la cual no contó con *vacatio legis*; estableció causales de inelegibilidad de candidatos que tuvieran la calidad de militares, secretarios o subsecretarios de Estado, gobernadores de los Estados, ministros de culto, presidente de la república; reguló la renovación, por elecciones ordinarias de los Poderes legislativo y Ejecutivo de la Unión. Estableció que las elecciones extraordinarias serían convocadas por el Congreso o por la Cámara que le hubiere hecho falta algún vacante que cubrir; reconoció el derecho al sufragio al varón; previó algunos medios de impugnación; reconoció la postulación de candidatos independientes.[589]

El 7 de enero de 1946, el Presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Electoral Federal, instrumento jurídico que contuvo una serie de disposiciones entre las que se encontraban: la creación de órganos electorales en el nivel central, estatal y distrital; la posibilidad de que el ciudadano se representara por un partido político cuando su credencial de votar no le hubiera sido expedida; la facultad investigadora a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre violaciones al voto público; la nulidad del voto en lo individual, la nulidad de la votación recibida en casilla y la nulidad de la elección y consideró que los cargos electorales no eran renunciables.[590]

Cinco años después, el 4 de diciembre de 1951, el Presidente Miguel Alemán promulgó la Ley Electoral Federal misma que adoleció de medios de impugnación en particular; los partidos políticos eran también responsables de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral; el ciudadano estaba en posibilidad de reclamar la nulidad de la elección ante los colegios electorales correspondientes y reconoció el derecho a votar a los varones mayores de 18 años si estaban casados y de 21años si no lo estaban.[591]

[589] *Idem.*
[590] *Idem.*
[591] *Idem.*

Tuvieron que pasar más de dos décadas para que el 5 de enero de 1973, el Presidente Luis Echeverría Álvarez expidiera la Ley Federal Electoral, ordenamiento que estableció la credencial de elector permanente; creó el Registro Nacional de Electores; contempló un sistema de anulación de las elecciones por la vía del órgano administrativo; fue omisa al señalar el término de candidatos comunes.[592]

En 1977, el Presidente José López Portillo, impulsó una de las reformas en materia electoral más importantes, quizá a partir de esa fecha se haya creado un parte aguas en el sistema jurídico mexicano, al menos en lo correspondiente a la materia electoral, debido a que el 28 de diciembre de 1977 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida por su siglas como LOPPE. Dicho ordenamiento continuó con la calificación política de las elecciones; concedió a la entonces Comisión Federal Electoral personalidad jurídica; previó los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación.[593]

Posteriormente, el 12 de febrero de 1987 se presentó otro gran avance legislativo, ya que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral, antecedente del actual código adjetivo electoral, el cual, entre sus previsiones normativas, incrementó de de 100 a 200 los diputados plurinominales[594], previó un Tribunal Especializado en materia electoral denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral conocido por sus siglas TRICOEL; los medios de impugnación eran administrativos y jurisdiccionales.[595]

Posterior a dicha reforma y con la creación del TRICOEL, se logró un avance significativo al contar con un órgano de carácter administrativo creado *ex professo* para la materia electoral aunque sus integrantes fueran designados por el

[592] *Idem.*
[593] *Cfr.* Romano Morales, Rocío, "El siglo de las instituciones", en González Oropeza, Manuel (coord.), *La Justicia Electoral en México 20 años,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2009, t. I, pp. 289-296.
[594] *Ibidem,* p. 318.
[595] Elizondo Gasperín, María Macarita, op cit., nota 588, *passim.*

Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos y que sus resoluciones fueras modificadas o confirmadas por los colegios electorales. El avance estriba en que fue la primera instancia ajena a los colegios electorales y a la comisión electoral, creada como órgano especial de la materia electoral que resolvería asuntos vinculados con ésta y que, a la postre, se convertiría en el antecesor del Tribunal Federal Electoral.

Aunado a los avances ya referidos, el 15 de agosto 1990 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional, en la cual, se crea el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que contempló la creación dos organismos autónomos que resultan torales para el sistema democrático de México: el Instituto Federal Electoral, IFE, y el Tribunal Federal Electoral, conocido por sus siglas como TRIFE, considerado este último órgano autónomo en materia electoral, contaba con una sala central y 4 salas regionales y aunque sus resoluciones eran obligatorias podían ser modificadas por los colegios electorales.[596]

Para 1993, con la reforma a los artículos 41 y 60 de la Carta Magna, el TRIFE se constituyó como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, con lo que desaparece la auto calificación de las elecciones de diputados y senadores, pues sería competencia del IFE su calificación. Sin embargo, se mantuvo la calificación política de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que seguía siendo competencia del Colegio Electoral.[597]

Con la reforma constitucional de 1996, el TRIFE se incorpora al Poder Judicial de la Federación y cambia su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocido por sus siglas como TEPJF, dotándosele de la denominación de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones serían

[596] *Idem.*
[597] *Idem.*

definitivas e inatacables, aspecto de especial relevancia, ya que con el TEPJF concluye una larga historia de calificación política de las elecciones.

Sin embargo, habían transcurrido 17 años desde la creación del IFE, y 11 años de la propia del TEPJF, cuando debido al conflicto post electoral de la elección presidencial de 2006, el Congreso de la Unión, con el apoyo de la mayoría de las legislaturas locales, aprobó la reforma constitucional en materia electoral de 2007. Dicha reforma tuvo avances importantes como la regulación de los partidos políticos en el acceso a radio y televisión, la constitución del IFE como instancia única para administrar el tiempo en radio y televisión en materia electoral; la creación de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, regulación de las precampañas electorales; la llamada veda electoral y veda gubernamental; la prohibición de promoción personalizada de servidores públicos con recursos del erario, entre otros aspectos.

Ahora bien, de la revisión a los antecedentes legislativos, la creación de órganos autónomos y las reformas electorales, se puede advertir, que si bien es cierto, se ha asumido una postura crítica respecto del actuar de los partidos políticos, también lo es que sin su participación los avances señalados, *ut supra,* no hubieran sido posibles. Ello, ha permitido, de alguna manera, que los propios institutos políticos a través de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión y las legislaturas locales, sean coparticipes de un proceso de auto regulación en aras de mejorar la competencia electoral y rendir mejores cuentas a la ciudadanía.

En ese sentido, las reformas han sido un proceso incremental que ha venido ocurriendo por las demandas de los propios partidos políticos para hacer más equitativas las reglas del juego y transparentar, en un primer momento, los resultados electorales para posteriormente buscar la transparencia y equidad en los procesos electorales. De tal manera que se logró la regulación de aspectos como: régimen de financiamiento, acceso a radio y televisión, rendición de cuentas, justicia intrapartidaria, todos referentes a los partidos políticos así como

duración de las campañas electorales, regulación de las precampañas electorales, integración de los organismos constitucionales autónomos en materia electoral y su renovación escalonada, propaganda gubernamental y, a partir de la reforma política de 2012, candidaturas independientes. Aspectos que coadyuvan en la acotación de la partidocracia y fortalecen la Democracia mexicana.

Ya que en términos de Bobbio, dos de los elementos torales de la Democracia son la publicidad y las reglas claras. Esto es, en la medida que existan reglas definidas en el actuar de los partidos políticos, gobernantes y los ciudadanos, adminiculado con el conocimiento que se tenga de éstas, se logrará avanzar en el sinuoso camino de la Democracia.

6.2.2 Acceso de ciudadanos a tribunales

6.2.2.1 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

Desde la famosa tesis de la incompetencia de origen y el Amparo Morelos[598], el Juicio de Garantías conocido como el Juicio de Amparo, creado para proteger la esfera jurídica del gobernado cuando ésta ha sido vulnerada en las llamadas garantías individuales, resulta improcedente para la tutela de los llamados derechos políticos del gobernado[599], catalogados en la primera generación de los derechos humanos y consagrados en el texto constitucional federal, así como en múltiples instrumentos internacionales.[600]

[598] Sobre la Incompetencia de origen y el Amparo Morelos se recomienda el estudio realizado por Se recomienda el estudio realizado por José Arquímedes Gregorio Loranca Luna intitulado Estudio del Amparo Morelos. *Véase* Loranca Luna, José Arquímedes Gregorio, Estudio del Amparo Morelos*, Temas de Derecho Procesal Electoral,* México, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2011, t. II, pp.65-89.

[599] Se recomienda el estudio realizado por Marco Antonio Zavala Arredono intitulado El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im) procedencia del amparo en materia electoral. *Véase* Zavala Arrendondo, Marco Antonio, La (im) procedencia del amparo en materia electoral *Véase Ibidem,* pp.91-161.

[600] Algunos de los instrumentos internacionales, pertenecientes al Sistema Universal y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, vinculados con los derechos políticos son: Carta de las Naciones Unidas; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones

Al caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en la llamada parte orgánica como en la dogmática, prevé una serie de derechos considerados como derechos políticos, entre los cuales se encuentran:[601]

1. Derecho a votar y ser votado para los cargos de elección popular (artículo 35, I y II, constitucional).

2. Asociarse libre y voluntariamente para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 9 y 35, III, constitucional).

3. Ejercer el derecho de petición en materia política (artículo 8 y 35, V, constitucional).

4. Libertad de expresión de las ideas (artículo 6, 7 y 33, constitucional).

5. Derecho a la información (artículo 6, constitucional)

6. Derecho de reunión en materia política (artículo 9, constitucional).

7. Constituir agrupaciones y partidos políticos (artículo 41, constitucional).

8. Derecho a la igualdad (artículo 1 y 2, constitucional).

Por su parte, el Pacto de Nueva York prevé, entre otros aspectos, el derecho al sufragio en igualdad de condiciones para el hombre y la mujer, así como el

---

internacionales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertados fundamentales universalmente reconocidas; Declaración del Milenio; Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre; convención Americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos; Carta Democrática Interamericana; Convención sobre los derechos políticos de la mujer; Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer. Véase Tribunal Electoral del Estado de Colima, *Compendio Legislación Electoral 2012,* México, Tribunal Electoral del Estado de Colima, 2012, pp. 357-370.

[601] Flores Bernal, Raúl, Un estudio comparativo entre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y el Recurso de Amparo Constitucional Español, *http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/RaulFloresBernal.pdf.*

derecho a votar y ser votado sin restricciones basadas en raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, posición económica o condición social.[602]

En el ámbito nacional, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé, dentro del sistema de medios,[603] el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano,[604] conocido en el ámbito procesal electoral como JDC, el cual sólo procederá:[605]

> ***1.*** *…cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.*
>
> ***2.*** *Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.*

---

[602] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 y al cual el Estado Mexicano se adhirió el 24 de marzo de 1981, *http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm*

[603] Los *medios de impugnación* electoral son aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad o ilegalidad. Véase Orozco Enríquez, Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, Medios de Impugnación*, Diccionario Electoral,* op cit., nota 35, pp. 156-164.

[604] Sobre la evolución de este Juicio, se recomienda la obra de Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/16.pdf.

[605] Artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente.

El referido ordenamiento establece que el JDC es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Sala Regional o Superior en los términos de la ley.[606] Sin embargo, atendiendo al principio de definitividad, el ciudadano sólo podrá acudir ante este órgano jurisdiccional una vez que haya agotado las instancias previas[607] excepción hecha del *per saltum*.[608]

En la *praxis*, el JDC se ha convertido en un instrumento altamente demandado por el ciudadano para oponerse, principalmente, a las decisiones de los órganos intrapartidistas que conculcan sus derechos políticos, verbigracia ocupar cargos directivos al interior del instituto político, acceder a nominaciones de candidaturas en la vía de mayoría relativa o representación proporcional, por mencionar alguno ya que, en términos de Terrazas Salgado, la aparición y el desenvolvimiento de los partidos políticos que han llegado a adquirir la exclusividad en la postulación de

[606] Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[607] *Ibídem*, artículo 80 base 2.

[608] Para Carlos Báez Silva y David Cienfuegos, el *per saltum,* consiste en la petición que el sujeto legitimado para promover alguno de los juicios constitucionales en la materia, le hace al órgano jurisdiccional terminal para que éste, saltando las instancias correspondientes y ordinarias, conozca y resuelva un litigio cuyo conocimiento y resolución corresponde a un órgano jurisdiccional que, en situaciones ordinarias, debe dictar una resolución impugnable ante el referido órgano terminal. Véase Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, "El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, nueva serie, año XLII, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1201-1236.
Al respecto se recomienda la lectura: Sentencia recaída en el expediente TEDF-JLDC-024/2009 emitida por el pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal con fecha siete de abril de 2007; Sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-385/2012 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 22 de marzo de 2012; Jurisprudencia 9/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29, *http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1070*; Jurisprudencia 11/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 29 a 31, *http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1072*; Jurisprudencia 5/2005, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 172 y 173, *http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=702.*

candidaturas, determina que entre elector y elegido, se erija una nueva entidad que limita de manera considerable la libertad de elegir.[609]

Tal es el caso que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considerando a partir del año 1996, ha visto un incremento considerado en el número de asuntos presentados para su resolución vía JDC. Ya que, prácticamente en los últimos 10 años, el citado instrumento se ha incrementado exponencialmente, de 142 recursos recibidos en 2001 a 14,865 en 2011, aunque para el 8 de agosto de 2012 la Sala Superior del Tribunal Electoral ya había recepcionado 1,807 recursos.[610]

Esto es, la relación año-número de JDC recibidos-resueltos por Sala Superior en los últimos 16 años es la siguiente:

JDC ante Sala Superior															
Año número de expedientes recibidos-resueltos															
1996		**1997**		**1998**		**1999**		**2000**		**2001**		**2002**		**2003**	
2	2	64	64	109	68	43	80	253	251	142	130	1183	1187	638	634
2004		**2005**		**2006**		**2007**		**2008**		**2009**		**2010**		**2011**	
1001	992	918	921	1775	1783	2585	2531	2935	2990	3066	3070	1270	1249	14865	14849
2012															
1807	1830														
Número de JDC Presentados: 32, 656 JDC **Número de JDC Resueltos:** 32, 631															

[609] Terrazas Salgado, Rodolfo, Análisis y evolución del control jurisdiccional en los conflictos internos de los partidos políticos*, Temas de Derecho Procesal Electoral*, op cit., nota 598, pp.353-388.

[610] *Cfr.* Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, Asuntos recibidos por la Sala Superior por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T002.pdf*

Los anteriores datos que arrojan como resultado que, de 1996 a 2012, la referida instancia del Tribunal Electoral ha recibido un total de 32, 656 JDC lo que representa el 66.25% de los asuntos que se reciben en la oficialía de partes del multireferido órgano jurisdiccional[611] mientras que el número de asuntos resueltos en el Juicio de mérito, es de 32, 631 JDC de los 48, 804 asuntos resueltos por dicha Sala, número que representa el 66.86%.[612]

Los datos señalados, *ut supra,* resultan reveladores, máxime, si se considera que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considerando las 5 salas regionales y la propia Superior, en los últimos 16 años ha recibido 95, 275 JDC y ha resuelto 95; 188 lo que representa el 81.50%[613] de los asuntos sometidos a la jurisdicción de dicho Tribunal. Aspecto que acredita no solo el derecho que tiene el ciudadano para recurrir ante las instancias jurisdiccionales sino la tutela de acceso a la justicia efectiva que el multireferido Tribunal otorga.

Ahora bien, hasta enero de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había resuelto 74,608 JDC, de los cuales, 42, 160 la autoridad responsable era el partido político. En dicho rubro se destacan los siguientes elementos: [614]

---

[611] *Idem.*

[612] *Cfr.* Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, Asuntos resueltos por la Sala Superior por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T002.pdf*

[613] *Cfr.* Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, Asuntos resueltos por el Tribunal Electoral por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf*

[614] *Cfr.* Cienfuegos Salgado David, El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, Temas de Derecho Procesal Electoral,* México, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2011, t. III, pp. 323-405. El cuadro es elaboración propia.

JDC Partido Político como autoridad responsable	
Relacionados con la vida interna	**Fundados**: 12, 987 **Fundados en parte**: 173
	Infundados: 3,645
	Desechados: 12,649 **Sobreseídos**: 617
procesos internos	**Fundados**: 417 **Fundados en parte**: 3,166
	Infundados: 753
	Desechados: 2,166 **Sobreseídos**: 186

Lo anterior, sin lugar a dudas, ha representado que las decisiones tomadas al interior de los partidos políticos son revisables en instancias jurisdiccionales, otorgando la posibilidad real y material de que el ciudadano se oponga a las decisiones arbitrarias y cupulares de los referidos institutos políticos y quizá, lo más trascendente en un Estado Democrático, la restitución al gobernado del derecho conculcado por la autoridad responsable.

De ahí que, el acceso de los ciudadanos a instancias jurisdiccionales sea un elemento que acota la partidocracia y fortalece la democracia mexicana al permitirle al ciudadano mediante control constitucional oponerse a las

determinaciones de los institutos políticos que vulneren o restrinjan el goce de los derechos políticos del ciudadano.

6.2.3 Figuras democráticas y estándares internacionales de legitimidad

6.2.3.1 Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos

Es relevante analizar a la luz del contexto de la partidocracia mexicana el caso del ex-secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda Gutman, quien intentó hacer valer su derecho político a ser votado, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero de una forma poco ortodoxa, si se tiene en cuenta las condiciones que imperan en México para hacer política: solicitó ser registrado como candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pero con la salvedad de que no estaba siendo postulado por ningún partido político, es decir, en los hechos, estaba solicitando su registro como candidato independiente, figura jurídica que la legislación aun no contemplaba en la época que tuvo lugar la pretensión del ex canciller Castañeda.

Como era de esperarse, no le fue concedido el registro a Castañeda Gutman, lo cual dio inicio a un largo proceso judicial que terminó llegando a instancias internacionales y sentando ciertos precedentes dignos de reseñarse en materia de derechos políticos, así como dejar la inquietud entre los colectivos nacionales por impulsar la demanda del acceso a cargos de elección popular sin el requisito indispensable de pasar primero por la postulación a través de un partido político, mecanismo que muchos consideran como puntal fundamental del monopolio de la expresión política, ya que este acaparamiento del acceso a los cargos de elección es terreno fértil para el fortalecimiento de la partidocracia.

La serie de etapas en las que se desenvolvió el litigio que Jorge Castañeda promovió ante la negativa de su candidatura independiente, son en forma concreta y sucinta, las que a continuación se detallan, las cuales pueden ser clasificadas en cuanto a su tramitación como internas e internacionales:

a) Internas:

1.- Solicitud de registro ante el IFE

El 5 de marzo de 2004, Jorge Castañeda presentó un escrito ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (IFE), en el que extendía una solicitud para registrarse como candidato al cargo de elección popular correspondiente al Ejecutivo Federal.

Unos días después, el 12 de marzo de 2004, la mencionada oficina dio respuesta a la solicitud, en la que explicó los requisitos para proceder al registro de un ciudadano en los términos de la solicitud, básicamente que el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente, señalaba como atribución de los partidos políticos la postulación de candidatos al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero también hizo la precisión la autoridad electoral de que existen plazos específicos que la propia legislación de la materia prescribe para el registro de candidatos, que van del 1o. al 15 de enero de 2006, para las elecciones a celebrarse ese año.

2.- Amparo contra la determinación negativa del IFE ante Juzgado de Distrito

Ante la respuesta del IFE, Castañeda interpuso un juicio de amparo el 29 de marzo de 2004 ante un juez de distrito en materia administrativa, en el que argumentaba básicamente que el artículo 175 del ya mencionado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contravenía la Constitución, por soslayar entre otros los derechos políticos previstos en el artículo 35 constitucional.[615] El 16 de julio de 2004 se dictaminó la resolución por la cual se

[615] López Hernández, María Edith. Análisis del Caso Castañeda Gutman vs. Los Estados Unidos Mexicanos*. Dossier. http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/Edith_Lopez.pdf.*

consideró improcedente el amparo interpuesto, con base en, entre otros, el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, que dispone de manera expresa que este instrumento de garantía no resulta procedente contra las resoluciones de los organismos en materia electoral.

3.- Recurso de revisión contra la denegación del amparo ante la SCJN

Esto llevó a Castañeda a impugnar la decisión del juez de distrito a través el recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo. Tomando en cuenta los razonamientos del quejoso, que incluía cuestiones de legalidad y de constitucionalidad, el recurso fue tramitado y decidido con relación a las primeras ante un tribunal colegiado de circuito, y a iniciativa de éste, se planteó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para resolver las cuestiones de constitucionalidad.

La SCJN aceptó conocer del asunto y admitió a trámite el recurso de revisión en los temas atinentes a la constitucionalidad. El pleno de la Corte analizó el caso en sus sesiones del 8 y 16 de agosto de 2005. En dichas sesiones, la SCJN tomó la decisión razonada de confirmar el sentido de la sentencia del juez de distrito que fue impugnada, dando como resultado que el juicio de garantías fuera considerado improcedente, lo que determinó su sobreseimiento definitivo.[616] La decisión de la Suprema Corte dio justificación a Castañeda para considerar agotados los recursos de defensa a su disposición y poder plantear el asunto ante instancias internacionales.

b) Internacionales:

4.- Puesta a consideración del caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El asunto de Jorge Castañeda ante los organismos del sistema interamericano inició el 17 de octubre de 2005, fecha en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dirigió al Estado mexicano una comunicación en la

[616] *Idem.*

que otorgaba medidas cautelares a favor de Jorge Castañeda Gutman, que consistían en ordenar a las autoridades mexicanas que dicha persona fuera registrada para ser considerada candidato al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa misma fecha, la CIDH comunicó al Estado la apertura a trámite de la petición, por supuestas violaciones a los artículos 1o., 2o., 8.1, 13, 16, 23, 24, 25, 29 y 30, todos ellos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que involucran, entre otros derechos, el acceso a la justicia, el debido proceso, la libertad de expresión, el derecho de asociación, los derechos políticos y la igualdad ante la ley.[617]

El Estado dio contestación a las medidas cautelares solicitadas por la Comisión, en el sentido de que no podía procederse de acuerdo con lo solicitado, ya que la inscripción de Jorge Castañeda como candidato en las elecciones presidenciales no era plausible, dado que ni siquiera la etapa de registro de candidatos estaba cercana, pues sería del 1o. al 15 de enero de 2006. En la respuesta del Estado, se indicó que de presentarse el actual quejoso a dicha etapa, su solicitud sería turnada al Consejo General del IFE, cuyas determinaciones son recurribles ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión Interamericana reaccionó elevando a consideración de la Corte Interamericana una solicitud de medidas provisionales, esto es, que la Comisión buscó convertir en un fallo jurisdiccional lo solicitado. No obstante lo anterior, la Corte, en su resolución del 25 de noviembre de 2005, consideró, entre otros aspectos, negar las medidas solicitadas, porque su otorgamiento habría significado un juzgamiento anticipado por vía incidental.[618]

Cabe destacar que la Comisión Interamericana decidió desestimar el ofrecimiento que hizo el Estado de poder atender sus recomendaciones y procedió a demandar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sustentándose en la

[617] Carmona Tinoco, Jorge Ulises, op cit., nota 207.
[618] *Idem.*

violación que encontró al artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

5.- Proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El 11 de mayo de 2007 el Estado mexicano fue notificado de la demanda respecto al caso 12.535 (Jorge Castañeda Gutman), y un par de meses después el documento de los peticionarios, en los que insistían en que ahora la Corte se pronunciara sobre el resto de los derechos que habían planteado inicialmente ante la Comisión, y respecto de lo cual, en la misma no había encontrado violación alguna.

México elevó una serie de excepciones preliminares ante la Corte, vinculadas por una parte al tema del principio de definitividad, ya que estimaba no habían sido agotados todos los recursos internos, y por la otra, a la manera en que la Comisión Interamericana tramitó el asunto, ya que se consideraba que el organismo en mención se había conducida con parcialidad hacia una de las partes. La sentencia fue finalmente emitida el 6 de agosto de 2008, pero no fue dada a conocer hasta el 2 de septiembre del mismo año.

En el fondo, la Corte Interamericana consideró que no hubo violación a los derechos políticos ni al derecho a la igualdad ante la ley en contra de Jorge Castañeda, pero que sí fue trasgredido el artículo 25, con relación a los artículos 1o. y 2o. de la Convención. Esto es, básicamente, que el Estado, al momento de los hechos del caso, no tenía previsto en el ordenamiento interno un recurso judicial efectivo para atender los planteamientos de constitucionalidad de las leyes electorales.[619]

El citado fallo de la Corte Interamericana llevaba una gran carga de expectativas, pues había quienes tenían las esperanzas, además del propio Castañeda Gutman, de que sirviera como un parteaguas hacia la apertura política en el país con la introducción de las candidaturas independientes como la puerta de entrada

[619] *Idem.*

a poner sobre la mesa de discusión figuras adicionales de participación ciudadana. Finalmente, este no fue el caso.

Lo anterior, debido a que la Corte Interamericana sólo se pronunció sobre la falta de medios de defensa contra disposiciones inconstitucionales en materia electoral, a lo que no se resta importancia, pues se subsana una deficiencia grave del sistema jurídico que dejaba en la indefensión al ciudadano, pero por la coyuntura que se experimentaba en el país y por las mismas deficiencias de los representantes del señor Castañeda, se pudo haber hecho más por mejorar el sistema democrático mexicano.

No obstante, el tema de las candidaturas independientes siguió siendo una demanda recurrente hacia los legisladores, y, como fue ampliamente comentado en el capítulo Tercero del presente trabajo, en la reforma constitucional en materia política aprobada por el Poder Legislativo en 2012, fue considerado como derecho de los ciudadanos mexicanos el presentar candidatura independiente, como se consigna en la subsecuente nota periodística:[620]

> *El Congreso mexicano declaró hoy válida la reforma constitucional para que los ciudadanos participen como candidatos independientes en elecciones a la Presidencia o aspiren a cualquier otro cargo popular a partir de 2015, informaron fuentes legislativas.*
>
> *La misma fue aprobada por 18 de los 32 congresos estatales que hay en México y ya fue enviada desde el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.*
>
> *La Comisión Permanente, órgano que sustituye al Congreso durante los períodos de receso, en el caso actual hasta el 1 de septiembre, emitió su aprobación a la tan esperada reforma política que permite a*

[620] Redacción de Excelsior, "A partir de 2015 podrán participar candidaturas ciudadanas", *Excelsior*, 18 de julio de 2012, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-adrenalina&cat=28&id_nota=848502.*

los ciudadanos postularse sin necesidad de pertenecer a un partido político.

A nadie escapa que es la de nuestro país, una democracia en proceso de consolidación, que enfrenta un formidable obstáculo para tal fin, en el flagelo de la partidocracia, que buscó prolongar hasta lo imposible su monopolio sobre la expresión política y sobre la designación de candidatos a puestos de elección popular. Empero, la ciudadanía cada vez más informada e inconforme con este secuestro, en los hechos de su legitimo derecho de participar en forma trascendente en la vida pública del país, se va abriendo los espacios, ya que es saludable y sumamente necesario abrir una alternativa viable a la política exclusivamente partidista que tantos resultados insatisfactorios ha entregado; la misma Corte Interamericana, dentro de la sentencia del caso Castañeda Gutman, pondera lo siguiente al respecto:[621]

Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.

A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad,

[621] Corte Interamericana De Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 6 de Agosto de 2008, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas) Párrafo 204. *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.*

fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación.

En este sentido, los estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

Lo expresado con antelación, resulta particularmente relevante en el afán del ciudadano por buscar espacios para la participación política más allá de la emisión del voto y a través de las reglas impuestas por los partidos políticos para la asignación de candidaturas a puestos de elección popular. Toda vez que, Jorge Castañeda si bien no tuvo un impacto inmediato para materializar sus aspiraciones de ser candidato independiente registrado ante el Instituto Federal Electoral a la Presidencia de la República en 2006, sí apertura la discusión sobre el monopolio que ejercían los partidos políticos como vías casi exclusivas de acceso al poder, como bien lo apunta Cárdenas Gracia.

Tal fue el impacto de la resolución de la Corte Interamericana sobre el *thema decidendi* que 7 años después, el Congreso de la Unión, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas Locales, aprobó la reforma constitucional en materia política en la que se consideró la figura de candidatura independiente. Aspecto que si bien no es la panacea sí coadyuva a transitar en el largo camino por acotar la partidocracia imperante en México.

6.2.4 Voces críticas en el sobredimensionamiento de los partidos políticos

Si bien, la directriz de la presente investigación se enfoca en la democracia participativa como alternativa de la expresión ciudadana ante el estancamiento de las formas de democracia tradicional, vale la pena dedicar un espacio a comentar una vía de manifestación política propuesta por dos connotados personajes de la actualidad mexicana: la politóloga y académica del ITAM, Denisse Dresser, y el

periodista Pedro Ferriz de Con, quienes en los últimos años, han sido fuertes impulsores de un llamado a utilizar el llamado “voto nulo”, aunque con diferencias concretas en cuanto a su significación y objetivo.

Tal es la importancia del tema, que el voto nulo se vio como una alternativa del ciudadano para oponerse a las prácticas partidocráticas y a los lamentables escándalos protagonizados por la clase política. En ese sentido, como fue advertido en el capítulo segundo del trabajo que nos ocupa, el voto nulo representó una vía de expresión sobre el hartazgo que vive la sociedad ante la ineficacia de la Democracia Representativa, la partidocracia que impera en nuestro país y la búsqueda de canales de expresión y participación permanente en la vida pública de México.

6.2.4.1 Pedro Ferriz de Con

El señor Ferriz de Con, profesional experimentado de la prensa radiofónica de gran presencia nacional, llamó a ejercer esta particular forma de manifestar la voluntad popular, poniendo en marcha una campaña a la que denominó “La Revolución del Intelecto”, como se aprecia en la nota que se cita a continuación:[622]

> *El periodista de Grupo Imagen Pedro Ferriz de Con, subió un video a You Tube, para invitar a los jóvenes a anular su voto por candidatos legislativos, poniendo "No" en la boleta electoral, en protesta por la existencia de candidaturas plurinominales.*
>
> *"Es mi obligación de comunicador y también de mexicano hacer un llamado a la conciencia de cada uno de ustedes..." dice al principio del video.*
> *El video es una explicación de 7 minutos de su campaña "No a los plurinominales" que Ferriz de Con llama "La revolución del intelecto" y*

[622] Redacción de Medios y Ciudadanos. “Ferriz de Con lleva su campaña de no a los plurinominales a You Tube” *Medios y Ciudadanos,* 3 de agosto de 2012, *http://www.mediosyciudadanos.com/2012/03/ferriz-de-con-lleva-su-campana-de-no.html.*

que el conductor ha impulsado desde su espacio radiofónico durante los últimos años.

Como se puede constatar de la textual que precede, Ferriz de Con se vale de su condición de líder de opinión para echar a andar una iniciativa que busca cristalizar el anhelo de muchos mexicanos cansados de la forma en cómo se llevan a cabo los procesos legislativos al interior del Congreso de la Unión: la supresión definitiva de las 200 curules plurinominales de diputados federales y 32 de senadores elegidos por este mismo criterio, a los que muchos perciben como legisladores, que sólo se deben al partido que les designó en listas, y del cual sirven como fieles alfiles en cualquier negociación que pueda acontecer. Estas son las palabras exactas de Ferriz para formular esta exigencia ciudadana:[623]

"Di no a los plurinominales, rompe la coraza de un sistema que condena... Vota por el presidente de tu elección pero cuando tengas la boleta de senador y de diputado, ponle un "No" a la boleta y tómale una foto a tu voto, y difúndela en las redes sociales". "No es una abstención o un voto nulo. Es rechazo. Y el rechazo es rechazo... Mi voto es un "No" a lo que me propones para el Senado".

Aunque si bien jurídicamente lo que propone el señor De Con, dada nuestro actual entramado legal, no traería repercusiones significativas en cuanto al objetivo de la eliminación de las curules y escaños plurinominales, sí dotaría de una plataforma de expresión a todo ese contingente cansado de las prácticas profundamente despreciativas de la política mexicana que negocian reformas y acuerdos de acuerdo al interés partidista, le harían saber a esta élite que el rechazo está presente, será cada vez mayor y si no se le conceden los espacios que por derecho corresponden, se verán orillados a desafiar frontalmente los mandatos de una clase dirigente deslegitimada.

[623] *Idem*.

Sin embargo, Ferriz de Con hace alusión a que el problema no solamente reside en los políticos, sino en amplios sectores de la ciudadanía, como lo menciona en el fragmento de una columna de su autoría, que se transcribe enseguida:[624]

> *Hay dos enormes estratos de la población que frenan la iniciativa ciudadana. Por un lado está esa "mayoría silenciosa" que no entiende, no se interesa, ni acciona nada que promueva su punto de vista. No tiene educación ni alcances para reclamar lo suyo. Es gente neutra que se hizo o viene de la costumbre de que es un cero a la izquierda, no cuenta y nunca será tomada en serio por ningún sector dirigente. Luego hay otro sector de la sociedad que tiene la inteligencia para armar el andamiaje de una Revolución del Intelecto, porque está educada, conoce otros sistemas democráticos, sabe del peso que tiene la ciudadanía consciente, pero no hace nada porque cree que no está acompañada de las grandes mayorías que serían de hecho un factor contundente de peso.*

Independientemente de la opinión que nos merezca el señor De Con por el desempeño de su labor, no deja de ser un acierto el que haga uso de su notoriedad como comunicador a nivel nacional y trate de llegar a auditorios más juveniles por medio de *Youtube* y las redes sociales, ya que esto le permite generar interés entre sectores, cuya expresión de las ideas es mucho más vocal y reviste una mayor oportunidad de reproducirlas.

Logrando con ello, obtener más visibilidad y con ello más posibilidades de interesar a la *mayoría silenciosa* [625]y sacarla de su adormecimiento, así como a quienes por considerar que no hay más que apoyen la causa, lo dan como un esfuerzo perdido, de tal forma que los más de 4 millones de ciudadanos que

---

[624] Ferriz de Con, Pedro. "¡Hasta aquí!". *Excelsior,* 28 de marzo de 2011, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=706564*.

[625] El término *mayoría silenciosa* alude aquel sector de la población en edad de participar que no acude a las urnas a emitir el sufragio o que bien acudiendo a ejercerlo se mantiene alejada y hasta indolente de la actuación de las élites partidocráticas y los representantes populares que solo voltean la mirada hacia la sociedad cuando se avecina el proceso electoral en el que tienen aspiraciones políticas de figurar.

suscribieron su apoyo a la campaña de Ferriz de Con son una muestra positiva de que México tal vez no siempre permanezca en el limbo de la participación ciudadana, que el mismo periodista describe ironizando en su misma columna:[626]

> *Por la costumbre se forma casi otra naturaleza. Ya estamos acostumbrados a ser como somos y eso nos ha marcado una cierta idiosincrasia. Las frases de consuelo: México es así. Así ha sido siempre. No cambiaremos. Está en nuestra naturaleza. Inmovilismo y resignación que paraliza la más nimia iniciativa. Nos encontramos en la entrada de un callejón sin salida. Luego de cuatro millones de voluntades que han dicho no a los plurinominales —legisladores que han llegado a serlo sin el voto del pueblo—. Se cancela la idea que anime a discutir una Reforma Política que dé nuevo ímpetu a nuestro organismo de acuerdos. No han querido hacernos caso. No sólo eso. Hemos sido ignorados. Para lo que habremos de concluir que nos queda una sola alternativa: o nos movemos, o dejamos todo al olvido e indolencia.*

No carecen de razón los comentarios del señor Pedro Ferriz, pues no hay que olvidar que una de las estratagemas de las que la partidocracia se vale para afianzarse en sus cotos de poder, es fomentar la indiferencia, la apatía y el hastío del ciudadano común por todo lo que huela a política; con el fin de mantenerle alejado de ella y que no desarrolle una postura crítica que lo lleve a exigir cambios sustanciales y rendiciones de cuentas. Entraña pues, que todo se preserve como está para comodidad de la clase que gobierna, y eso es lo que en definitiva no se debe inculcar a las nuevas generaciones.

Por lo que cuestionar no es síntoma de insurrección, sino de una preocupación auténtica, porque las cosas se hagan bien y todos tengamos voz en las decisiones, sin dejarle todo al arbitrio de quienes en su mayoría, salvo contadas excepciones, ejercen una función de pseudo-representación. Es por eso, que

[626] *Idem.*

cobra relevancia el que al periodista aludido se le haya concedido un espacio en la tribuna del Congreso de la Unión, donde manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:[627]

> *Aquí deposito, en las manos del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, cuatro millones de voluntades ciudadanas que exigen la desaparición de las formas plurinominales. La libre iniciativa de cuatro millones de infatigables e inquietos radioescuchas —y sin incluir al resto de los auditorios— que desean tener que ver con el arribo de ustedes al poder y al fuero. Cuatro millones que se dieron un espacio para opinar como ciudadanos responsables, sabedores de que la democracia se ejerce todos los días. Conscientes de que no hay poder en México que pueda ignorar a la sociedad.*

Tenemos pues, la señal inequívoca de que los ciudadanos desean ser escuchados, que se les abran nuevos espacios de expresión y de que estarán constantemente vigilantes de sus legisladores; todo por algo debe empezar y de esta forma se sientan precedentes sobre los cuales construir las plataformas de escrutinio público que tanta falta hacen a fin de poner cortapisa a un arbitrio político dejado a la deriva.

6.2.4.2 Denise Dresser

La amplia difusión que hizo la reconocida académica, Denisse Dresser, de su propuesta de anulación del voto, catalogada en la prensa como la punta de lanza de lo que se dio en llamar el *movimiento anulista*, y que data de antes de las elecciones intermedias de 2009, que si bien no proponía la demanda concreta de suprimir espacios para los candidatos plurinominales, sí llevaba implícita una expresión de rechazo a un sistema rebasado e insuficiente para la nueva clase de ciudadano consciente de las herramientas de la democracia que no le son concedidas para que el poder del pueblo no rivalice con el de la partidocracia. La

[627] Ferriz, Pedro. "revolucióndelintelecto.com", *Excelsior*, 18 de abril de 2011, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=opinion&cat=11&id_nota=718431.*

misma Dresser hace un apunte muy atinado de cuál es la situación en nuestro país, debido al sostenimiento de la partidocracia en el poder:[628]

> *El problema de México –advirtió– no es quién va a ganar la próxima elección presidencial. Es la prolongación de un pacto inequitativo que lleva la concentración de la riqueza en pocas manos, un pacto ineficiente porque detiene el crecimiento económico, un pacto autosustentable porque sus beneficiados, nuestros representantes, no lo quieren alterar".*
>
> *A los presentes les recordó que la democracia en México es como "un perro verde"; es decir, un modelo atípico de representación política que adolece de opciones como reelección, candidaturas ciudadanas, plebiscito, referéndum e iniciativas ciudadanas.*

El párrafo citado con anterioridad, es una radiografía imbuida de una terrible precisión respecto de la concepción que se tiene de cómo hacer política: se accede a los puestos de elección popular con miras al beneficio personal a través de la perpetuación del dominio partidario y sus socios fácticos, a la vez que se retrasa la apertura a nuevas formas de participación ciudadana.

Por ello, es que movimientos como el que giran en torno a los postulados de la señora Dresser, son vistos con incomodidad por los integrantes de la casta política. Debido a que confunden la intención original de la politóloga con una especie de llamado a la represalia en las urnas, como se aprecia en las líneas sucesivas:[629]

> *El movimiento anulacionista es acusado de neutralizar el voto de castigo, no sólo a diputados y partidos, sino a los gobiernos, como el*

---

[628] Redacción de Chihuahua Exprés, "En las elecciones debemos buscar la fruta menos podrida: Dresser", *Chihuahua Exprés,* 15 de mayo de 2012, *http://www.chihuahuaexpres.com.mx/principal/index.php?option=com_content&view=article&id=1361:en-las-elecciones-debemos-buscar-la-fruta-menos-podrida-dresser&catid=1:noticias&Itemid=25*

[629] Redacción de la Revista Proceso, "Voto nulo: más allá del 5 de julio", *Proceso*, 27 de junio de 2009, *http://www.proceso.com.mx/?p=116455.*

de Calderón, pero Dresser lo niega: "El PAN no está feliz con el voto nulo, no está pensando que va a evadir el voto de castigo Al contrario, piensan que están haciendo las cosas tan bien que lo que necesitan es el voto de recompensa y que, al no darse ese, se va acabar empoderando a los priistas Esa es la preocupación del gobierno"

Aclara: "esto va más allá de castigar a un gobierno en particular en este momento. El voto nulo es un castigo a un sistema político que carece de elementos esenciales de representatividad y de rendición de cuentas"

Pero la doctora en Ciencias Políticas, no tiene una visión de corto plazo para su propuesta de anulación del voto, tal como lo menciona, no se trata de darle la espalda a un gobierno emanado de un partido especifico, sino a la totalidad del sistema político vigente en nuestro país que nos ofrece magras opciones para que el pueblo tenga una representatividad efectiva, producto de la decadencia de la democracia hacia una partidocracia sin contrapesos de origen ciudadano.

Curiosamente, en el interludio de 3 años entre las elecciones de 2009 y las elecciones de 2012, cuya peculiaridad principal es que en estas últimas tiene lugar una elección de presidente de la Republica, la misma Dresser reconsideró su postura anterior y partiendo del análisis que hace de las condiciones que rodearon al proceso electoral de 2012, llama esta vez a no anular el voto, de lo cual queda constancia en la nota que se muestra:[630]

La profesora en ciencia política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Denisse Dresser Guerra, rechazó al voto nulo como una muy mala idea del electorado en una elección presidencial porque acabaría beneficiando al puntero "y yo no estoy dispuesta a regalarle mi voto al PRI", por lo que invito al electorado para que voten y con todo y que "dejen al ciudadano mexicano con la opción de ir a las urnas

[630] Trujillo Báez, Norma, "Voto nulo beneficiaría al puntero, dice Dresser", *La Jornada de Veracruz*, 30 de abril de 2012, *http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=120430_112022_807.*

el 1º de julio y escoger la fruta menos podrida, porque si los ciudadanos desde abajo no emprendemos una lucha por nuestros derechos el poder en sus múltiples manifestaciones no nos va a hacer grandiosas concesiones".

Lo que lleva implícito el mensaje de la experta en ciencia política es que en un escenario de elección presidencial, la promoción del voto nulo acaba por ser una herramienta de apoyo hacia aquel partido cuya maquinaria electoral esté mejor trabajada en añadidura a una reserva de voto duro probada, de tal forma que el gran ganador de una jornada electoral en nuestro país en donde se registraran grandes porcentajes de anulación del voto sería el Partido Revolucionario Institucional por revestir las características antes mencionadas que lo ponen en ventaja de darle las circunstancia de la anulación masiva.

Dresser, con sus afirmaciones de la fruta menos podrida, deja entrever que su opinión sobre el sistema sigue siendo la misma de 2009, reprueba las imposiciones de una clase política que no produce candidatos acorde con las expectativas del ciudadano, pero al mismo tiempo, identifica la necesidad de que por lo menos el percibido como más nocivo de entre ellos no acceda al poder por los riesgos potenciales que representa junto con su instituto político, como se colige del fragmento de prensa que se esboza en infra líneas:[631]

La doctora en Ciencia Política por la Universidad de Princeton comentó que ahora el PRI está más dinosáurico, con más apoyo de las televisoras, más maquinaria electoral, clientelista, igual a triunfo electoral, esa es la ecuación priísta y están desligándola de manera avasalladora a lo largo del país y el hecho es que hay 20 puntos de distancia entre Enrique Peña Nieto y sus principales contendientes y lo que estoy advirtiendo a lo largo del país es la regresión, quizá con la cara bonita de Peña Nieto pero protegiendo los intereses de siempre, es el PRI que no se ha modernizado.

[631] *Idem.*

Cabe destacar que aunque en los albores del proceso electoral del 2012 tanto Ferriz De con como Denisse Dresser pugnaban por que el ciudadano anulara su voto como una manifestación inequívoca de rechazo a la situación de la cúpula gobernante y la partidocracia, posteriormente Dresser concluyó que en el proceso electoral en comento el anular el voto representaba fortalecer a quien tenía una estructura partidaria y amplia ventaja en las encuestas. Por lo que, llamó a que el individuo ejerciera el sufragio votando, *mutatis mutandi*, por el candidato menor peor.

Ahora bien, como fue apuntado en el capítulo segundo de este trabajo, el voto nulo en la elección intermedia de 2009 alcanzó cerca de dos millones de votos mientras que en la elección federal de 2012 ajustó el 2.4% del total de votos emitidos en la jornada electoral.[632]

En consecuencia, las notas precedentes, son un recuento puntual de los factores que han llevado a un considerable número de nacionales a expresar su repudio al proceso electoral de 2012, considerando que los peores vicios de la partidocracia hicieron acto de presencia, y suponiendo una interrogante de ominosas consecuencias en cuanto a su respuesta: ¿acaso estamos a las puertas de una partidocracia transformada, pero ahora en su versión rebosante de atavismo, como lo es una, donde en vez de la multiplicidad de partidos en pugna por sus intereses, resurja el partido dominante que por medio de su hegemonía no deje espacio más que para los suyos propios, manteniendo la agenda ciudadana con una prioridad marginal?

La respuesta a dicha interrogante, desde un particular punto de vista, se logrará construir con el paso del tiempo y el transcurrir del sexenio. Puesto que no es posible eludir el 1 de diciembre de 2012 como la fecha en la que habrá de tomar posesión el nuevo Presidente de la República y con él, una serie de factores e

[632] Véase Instituto Federal Electoral, "Sistemas de Cómputos Distritales, Entidad Federativa y de Circunscripción", *Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa,* México, IFE, *http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html.*

inercias que marcaran la pauta para saber si tendremos la partidocracia hasta el momento experimentada o volveremos a un régimen de partido hegemónico en el que la expresión y participación política será dada bajo las circunstancias y los cauces que éste construya.

6.2.5 Instrumento legal de los partidos políticos en materia de Democracia Participativa

6.2.5.1 Juicio de Revisión Constitucional Electoral

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral, considerado como uno de los medios de control de la Constitución, es conocido en el ámbito procesal electoral por sus siglas como JRC, de estricto derecho y derivado de la previsión normativa del artículo 94, fracción IV de la Constitución General de la República. Dicho medio, vino a subsanar la omisión del sistema jurídico mexicano respecto a la previsión de recursos que tutelaran los problemas de constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad en materia electoral.[633]

Para David Cienfuegos, el JRC es un mecanismo de naturaleza federal que:[634]

> *…como medio de control constitucional está destinado al escrutinio de los actos de autoridades locales electorales, que sean contrarios a algún precepto constitucional; esto con el fin de que su actuar se efectúe bajo los principios fundamentales que rigen la materia electoral, además de que, en principio, se circunscribe en el ámbito de resolución de conflictos judiciales de la democracia directa, pues su ejecución se da en el ámbito de los procesos encaminados a la renovación de los órganos de gobierno, sin que ello sea un obstáculo para la revisión de procesos de participación política ciudadana…*

[633] Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano,* 2ª. Ed., México, Porrúa, 2006, p. 734.
[634] Cienfuegos Salgado, David, El juicio de revisión constitucional electoral*, Temas de Derecho Procesal Electoral,* op cit., nota 598, pp.489-567.

Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que el JRC es un medio para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos, y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.[635]

Asimismo, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la propia Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Por lo que el referido instrumento, es competencia de sus salas Regionales y Superior[636], siendo procedente, entre otros aspectos, cuando los actos impugnados sean definitivos y firmes, que violen algún precepto de la Constitución Federal, y que la violación reclamada sea material y jurídicamente reparable durante los plazos electorales.[637]

Ahora bien, como se desprende de las características señaladas, *ut supra,* el JRC si bien no es procedente contra las determinaciones de los partidos políticos, sí lo es contra las determinaciones de las autoridades electorales, las cuales han substanciado asuntos vinculados con éstos. Máxime, que el multireferido Juicio sólo puede ser promovido por los propios institutos políticos.

Por lo anterior, el referido medio de impugnación es invocado en este apartado, toda vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó

---

[635] Artículo 3° inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente.

[636] *Ibidem,* artículo 87 base 1. Incisos a) y b). La porción normativa invocada establece que el referido medio de Impugnación es competencia de la Sala Superior, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y de la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

[637] *Ibidem,* artículo 86 base 1. y 2.

que tanto el plebiscito como otros medios de democracia directa, son recurribles a través del JRC de acuerdo al siguiente razonamiento:[638]

> *…se tiene en cuenta que ordinariamente a los procedimientos de democracia directa le son aplicables los lineamientos previstos para las elecciones de representantes democráticos, por lo que en este sentido, se puede afirmar que también existe actividad electoral en estos procedimientos, puesto que la condición de elector es común para votar por una persona o por una opción. Por ende, al constituir los procesos plebiscitarios, instrumentos de ejercicio de derechos político-electorales y encontrarse inmersos en la naturaleza de la materia electoral, deben estar sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad del sistema de medios de impugnación en materia electoral, a través del juicio de revisión constitucional electoral, que constituye la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control.*

De la exposición inserta en líneas superiores, se desprende que los medios de participación ciudadana al ser de naturaleza electoral, deben de estar sujetos a la constitucionalidad y legalidad, por lo que el JRC es la vía idónea para garantizar que las determinaciones de la autoridad electoral se ciñan a tales controles.

Esto es así, debido a que como fue analizado en el capítulo tercero del presente trabajo de investigación, las legislaturas estatales que han legislado sobre medios de participación ciudadana, han encomendado a su Instituto Electoral Local la función de organizar y dar a conocer los resultados de los medios de participación ciudadana que requieran su intervención. Por lo que, la resolución emitida por la autoridad electoral local en materia de los referidos instrumentos de participación es revisable por los partidos políticos vía JRC, cuando dicho resolutivo viole algún precepto de la Carta Magna.

Lo anterior, resulta de especial trascendencia, ya que no es posible obviar que los partidos políticos a pesar de que no sean los promoventes de los medios de Democracia Directa, en su carácter de entidades de interés público, poseen

[638] Tesis XVIII/2003, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 47 a 49.

interés legítimo para cuestionar la resolución que, en el *thema decidendi*, emita el instituto electoral local con el fin de que se revise la constitucionalidad y legalidad del acto.

Ahora bien, en cuanto a la sustanciación de este recurso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1996 al mes de agosto de 2012, ha recibido 8,259 JRC, que representa el 7.03% de los asuntos recibidos por el referido órgano jurisdiccional en los 16 años de vigencia del JRC[639], de los cuales ha resuelto 8,135, que representa el 6.97% de los asuntos sometidos a su jurisdicción.[640]

Aunado a lo anterior, es de interés señalar que sólo entre el año 1996 y propio 2010, el Tribunal Electoral había recibido 6,259 JRC, de los cuales, atendiendo la proporción autoridad responsable-número de JRC, se advierte lo siguiente:[641]

JRC **Partido Político como autoridad responsable**		**JRC** **Actos impugnados**	
Institutos Estatales Electorales	316	elecciones	4911
Legislaturas locales	118	Actos de órganos electorales	1708
Otros	47	Conflictos intrapartidistas	101
		Otros	20

[639] *Cfr.* Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf.*
[640] *Cfr.* Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos, *Asuntos resueltos por el Tribunal Electoral*, op cit., nota 613.
[641] *Cfr.* Cienfuegos Salgado, David, El juicio de revisión constitucional electoral, op cit., nota 598, pp.564-565.

De las anteriores referencias numéricas, es plausible aseverar que es importante el incremento que ha presentado el JRC como medio de impugnación. Sin embargo, la mayoría de las impugnaciones han sido contra determinaciones de los institutos electorales locales en asuntos relacionados con elecciones.

No obstante ello, el JRC es un medio de control constitucional que tienen los partidos políticos para solicitar se revise las actuaciones de la autoridad electoral entre las cuales se encuentran, potencialmente, las relativas a instrumentos de participación ciudadana y sus resultados. Aspecto que fortalece la partidocracia en caso de que el partido político sin mayor causa que su afán patrimonialista busque controvertir los resultados, valiéndose de su calidad de entidad de interés público, aduciendo simuladamente una afectación al interés público y fortalecer con ello la partidocracia.

En consecuencia, así como el ciudadano tiene el JDC para buscar la tutela de sus derechos políticos-electorales, los partidos políticos tienen el JRC como medio de impugnación que le permite controvertir las decisiones de la autoridad electoral que vulneren algún precepto de la Constitución, siendo ambos susceptibles de invocación en la materia de participación ciudadana.

Ello, debido a que, mientras el ciudadano vía JDC puede recurrir cuando se hace nugatorio su derecho a ejercitar el derecho de participación en alguno de los instrumentos de Democracia Participativa previstos en la Constitución Local y ahora Federal, el partido político puede usar el JRC para impugnar los resultados y las actuaciones que deriven de la autoridad electoral en ejercicio de alguno de los multireferidos medios de participación ciudadana.

De ahí que, mientras el JDC es un instrumento que coadyuva al fortalecimiento de la Democracia Participativa, el JRC es un instrumento que coadyuva al fortalecimiento de la partidocracia siempre y cuando el partido político lo ejerza en aras del patrimonialismo partidario.

6.3 CONCLUSIONES FINALES

El óptimo funcionamiento del Estado Constitucional demanda la sinergia de la clase gobernante, los partidos políticos y la ciudadanía en el que cada uno de los referidos elementos asuman, en corresponsabilidad, el cumplimiento cabal del rol que les corresponde desempeñar en el juego democrático siendo estos fortalecidos por la tutela de los derechos fundamentales, la creación de instituciones democráticas, la construcción de ciudadanía, la profesionalización de la clase política y la consideración de la Democracia como elemento transversal, todo en el marco de la Constitución moderna.

Desafortunadamente, el poder, como elemento articulador del Estado, ha sido objeto de disputa de la clase política e instrumento para acotar la participación de la ciudadanía hasta reducirla a la mera emisión del sufragio con el afán de que sean los partidos políticos los que logren conservar las prerrogativas que poseen en detrimento del desarrollo democrático del colectivo.

De tal manera que si bien los partidos políticos como parte de un sistema de auto contención y articulación, atienden las demandas de los ciudadanos hasta llegar a convertirse en vías para la expresión política de los individuos, éstos degeneraron a tal grado que no solo toman las grandes decisiones sino que: monopolizan la asignación de candidaturas; ejercen control sobre los representantes populares; conservan el patrimonialismo partidario y partidizan la sociedad civil.

Además, acotan la participación ciudadana en la vida pública, ejercen con opacidad el poder público, adolecen de transparencia en el ejercicio del financiamiento público y conservan su vida interna como coto vedado.

Cabe destacar que las características que se enuncian con antelación no son privativas del contexto mexicano puesto que también en América Latina los partidos políticos tienden a buscar un posicionamiento ante la sociedad mediante el otorgamiento de ciertas prerrogativas: acceso a medios de comunicación y financiamiento público, por mencionar algunas mientras que en el Estado

Mexicano los partidos políticos ya poseen el estatus de entidades de interés público a nivel tal que son los grandes actores de la vida política nacional.

Tal es la importancia que revisten los partidos políticos en México que de estos depende la aprobación o congelamiento de iniciativas de ley que reditúen políticamente y coadyuven a la preservación del patrimonialismo partidario aunque ello implique el despliegue de prácticas partidocráticas. Tal es el caso de la remoción de consejeros del Instituto Federal Electoral y el nombramiento de quienes ocuparan su lugar; Ley televisa; Reforma Energética; Ley de Seguridad Nacional y Reforma Política.

Por su parte, la Democracia en su concepción clásica de *demos* pueblo y *cratos poder* ha sido redimensionada hasta alcanzar una serie de acepciones entre las que se encuentran: Participativa, Directa, Indirecta, Electoral, Sustantiva, Adjetiva y procedimental e incluso ser considerada como forma de vida.

No obstante lo anterior, la democracia mexicana presenta una serie de retos que hacen más compleja su materialización entre las que se encuentra la pobreza, desigualdad social, la falta de cultura política y conciencia democrática. Aspectos que subyacen en la idiosincrasia del pueblo mexicano que, durante varias décadas, encontró en la llamada Democracia Representativa el pretexto para dejar en la clase política la toma de las decisiones.

De ahí que, la llamada Democracia Representativa no resulta eficaz para satisfacer las expectativas del ciudadano y otorgar los resultados que el pueblo espera. Motivo por el cual se ha generado en las entidades federativas mexicanas una serie de reformas legales y constitucionales para implementar mecanismos de Democracia Participativa que permitan al ciudadano el acceso a opciones para la participación en los asuntos públicos como forma no de debilitar la Democracia Representativa pero sí a la partidocracia la cual escudándose en ésta ha tomado para sí el monopolio del ejercicio del poder.

En esa tesitura y a pesar de que la mayoría de los estados de la república mexicana no han presentado experiencias en la materia de mérito, con la reforma política de 2012, inicialmente impulsada por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, se aprobaron una serie de modificaciones al texto constitucional federal en las que se estableció, entre otros aspectos importantes, como derecho del ciudadano: participar en consultas populares y presentar candidaturas independientes.

En ese contexto y una vez conocida la situación que priva en México, destacan los casos de Costa Rica y Uruguay como naciones latinoamericanas que se han distinguido por su notable avance no solo en la previsión normativa de instrumentos de Democracia Directa sino por ser pioneros en generar las condiciones para que dicha disposición sea eficaz y, sobre todo, el caso de Brasil, impulsor del presupuesto participativo como forma de dar cabida a los habitantes de un determinado centro de población para participar en la identificación de sus necesidades colectivas y, a partir de ello, construir el presupuesto público que habrá de ejercer la autoridad local.

De ahí que, ante las referidas circunstancias, la democracia mexicana necesita una serie de elementos que coadyuven, por un lado, acotar la partidocracia y, por otro, a fortalecer la Democracia Participativa. Dichos elementos contenidos en lo que se ha denominado como la *Ecuación en la Democracia Mexicana* permiten determinar que a *mayor democracia participativa menor partidocracia y mejor democracia representativa.*

Lo anterior resulta importante en la medida que no se puede desdeñar que los procesos de reforma legal y constitucional que se han generado en nuestro país fueron alcanzados por la voluntad política de los partidos como consecuencia de los procesos de autorregulación que estos se han impuesto para ser más democrático el juego electoral. Aunque no es óbice reconocer que ello también ha sido producto de la masa crítica desarrollada por ciertos sectores de la sociedad entre los que se encuentran algunos intelectuales como Denisse Dresser quienes

han alzado la voz para hacer patente el hartazgo de la sociedad con el *modus operandi* de los partidos y la clase política e incluso han llamado, en algún momento a la anulación del voto, y a ejercer el sufragio votando por el menos peor.

El referido aspecto, resulta inaceptable para un Estado que se precie de ser democrático puesto que este tiene como función sustantiva el generar las condiciones óptimas para que el ciudadano ejerza a plenitud sus derechos políticos y libertades civiles, en el que la diversidad en la oferta política, la libertad y la pluralidad resultan elementos torales.

En consecuencia, la Democracia Representativa requiere una clase política preparada, partidos políticos que apuesten por el juego suma distinta a cero, gobernantes que satisfagan las necesidades sociales, órganos autónomos que garanticen procesos democráticos, legisladores profesionales, normas jurídicas eficaces, y una Democracia Participativa que complemente la participación del ciudadano en la vida pública como elemento de acotación de partidos políticos y élites partidocráticas.

Finalmente, la prospectiva de la partidocracia y la Democracia Participativa en México no debe descansar sobre una carta de buenas intenciones desde la perspectiva de un Estado ideal sino ser cimentada sobre las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales e idiosincráticas que privan en nuestro país.

Bibliografía

ABDULLAH, Talal, "Oman: Sultan Qaboos Restructures Cabinet Ministers", *Global Arab Network,* March 7 2011, *http://www.english.globalarabnetwork.com/2011030710133/Oman-Politics/oman-sultan-qaboos-restructures-council-of-ministers.html.*

ACHARD D., Flores, M., *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, PNUD, 1997, *http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD.pdf*.

ACKERMAN M. Jhon, "Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/el/el13.htm.*

AGENCIA, "Hay 75.8 millones de ciudadanos en Padrón Electoral: IFE", *Noticieros Televisa México,* 20 de abril de 2008, *http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/725126.html.*

AGUIRRE Quezada, Juan Pablo, "Reforma Energética", *Reporte CESOP*, México, Núm. 57, agosto 2012, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop.*

AGUIRRE Ramírez, Pedro, *Hacia una ley de partidos políticos en México*, *http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/LeyGeneral.pdf.*

ALCÁNTARA, Sáez, Manuel, "Luces y Sombras de la calidad de la democracia en América Latina", *Revista de Derecho Electoral*. *Tribunal Supremo de Elecciones*, San José de Costa Rica, núm. 6, segundo semestre 2008.

ALEJANDRE Ramos, Gonzalo y Escobar Cruz, Claudio, "Jóvenes, ciudadanía y participación política en México", *Espacios Públicos,* vol. 12, núm. 25, sin mes, 2009, *http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67611350007*.

AL MASRY, Al Youm, "University students in Egypt protest against police brutality", *Egypt Independent,* Dec 20 2011, *http://www.egyptindependent.com/news/university-students-egypt-protest-against-police-brutality.*

ALMASMARI, Hakim "Yemeni government supporters attack protesters, injuring hundreds", *The Washington Post,* March 16 2011, *http://www.washingtonpost.com/world/yemeni-government-supporters-attack-protesters-injuring-hundreds/2011/03/16/AB56R9g_story.html.*

AL-ZIDJALY, Najma. "From Oman, with Love", *The New York Times*, March 7 2011, *http://www.nytimes.com/2011/03/08/opinion/08al-zidjaly.html.*

ÁLVAREZ, Xóchitl, "Guanajuato cancela urbanizar tres terrenos", *El Universal,* 7 de diciembre de 2010, *http://www.eluniversal.com.mx/estados/78874.html.*

ARELLANO Trejo, Efrén y Tenorio Colón, Karen Nallely, "Consulta popular: la construcción de un nuevo marco jurídico", *Reporte CESOP,* México, núm. 45, junio de 2011, *www3.diputados.gob.mx/.../file/Reporte_45_Reforma_politica.pdf.*

ARVIZU, Juan, “Impulsan el poder ciudadano”, *El Universal*, 12 de abril de 2011, *http://www.eluniversal.com.mx/nacion/184706.html.*

ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, México, Fontamara, 2007.

AUER, Andreas, Conferencia Internacional “Democracia Directa en América Latina”, Buenos Aires, Argentina el 14 y 15 de marzo de 2007, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Centro de Investigación sobre Democracia Directa de la Universidad de Ginebra, Suiza, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, *http://www.idea.int/americas/dd_in_la_conference.cfm*.

BÁEZ Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, “El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, nueva serie, año XLII, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009.

BAREIRO, Line y Soto, Lilian, Los partidos políticos. Condiciones de inscripción y reconociendo legal, en Nohlen Dieter *et al* (comp.), *Tratado de derecho electoral de América Latina*, 2ª. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

------, “Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad”. Ponencia presentada en el Módulo I en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

BARRIOS, Alejandra, “El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo”. Ponencia presentada en el Módulo II en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

BASSOLS Batalla, Ángel (coord.), *Realidades y problemas de La geografía en México: ¿A dónde vamos?, Nuestro Tiempo,* 1982.

------, *Geografía económica de México. Teoría de los fenómenos generales, análisis regional,* 4ª. ed., México, Trillas, 1982.

------, *Geografía Socioeconómica de México. Aspectos físicos y económicos de México*, México, Trillas, 2002.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

BONOMETTI Petra y Ruiz Susana, “La democracia en América Latina y la constante amenaza de desigualdad”, *Andamios Revista de Investigación Social*, México, núm. 13- 20, agosto de 2010, *http://vlex.com/vid/216546645?ix_resultado=17.0&query%5Bbuscable_id%5D=4&query%5Bbuscable_type%5D=ColeccionTipo&query%5Bfilters_order%5D=sort&query%5Bremote_ip%5D=148.213.130.160&query%5Bsort%5D=date&query%5Btextolibre%5D=PARTIDOS+POLITICOS.*

BOVERO, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

BREWER-CARÍAS, Allan R., *Democracia Participativa, Descentralización Política y Régimen Municipal, passim, http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol6/6-4.pdf.*

BRIONES C, Ramos, C., *Gobernabilidad en Centroamérica*; San Salvador: Ed. FLACSO Nº 3. P.VII., 1995, *http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD.pdf*.

De BUFALÁ, Pablo, "Crisis democrática de los partidos políticos", *Revista Jurípolis*, México, núm. 1, enero de 2005, *http://vlex.com/vid/220085301?ix_resultado=4.0&query%5Bbuscable_id%5D=4&query%5Bbuscable_type%5D=ColeccionTipo&query%5Btextolibre%5D=PARTIDOS+POLITICOS.*

BUSTOS Farías, Eduardo, *Teoría de Juegos aplicada a los negocios*, *http://www.angelfire.com/ak5/bustosfarias/clase39.pdf.*

CABREJA Polanco, Javier, "Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política" en *cuadernos de CAPEL. Participación política e inclusión,* número 5, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2010.

CAJICA Lozada, Gustavo, "Estado constitucional de Derecho y legitimidad democrática. Comentarios a un texto de Ferrajoli"*, Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla,* No, 2, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr7.pdf.*

CÁMARA de Diputados, CESOP, *Encuesta sobre reforma política 1 al 3 de julio de 2011*, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/011_comites_lxi/001_comite_del_cesop.*

------, *Reporte CESOP,* México, número 10, marzo de 2008, LX Legislatura, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/007_reporte_cesop.*

CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia,* Instituto Federal Electoral, 1995, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

CAPARRÓS Valderrama, Rafael, "Robert Michels y las teorías Elitista-Competitivas de la Democracia", *Entelequia*. *Revista Interdisciplinar,* N°. 6, primavera 2008, pp.207-242, *http://www.eumed.net/entelequia/pdf/2008/e06a10.pdf*.

CÁRDENAS, Gracia José, *Partidos Políticos y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, colección Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, s.f, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/503/4.pdf.*

------, "Aproximación al futuro estado de partidos en México"*, El poder legislativo en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, *http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=967.*

------, "Sociedad civil ausente y partidocracia presente", *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, *biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/5.pdf.*

------, "Acerca del modelo democrático de la transición*", México: Hacia una reforma del Estado*, s.f, México, *http://ierd.prd.org.mx/publi/Mexico/jcg1.pdf.*

CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, "El caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional,* México, Vol. IX, 2009, *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/9/pim/pim29.pdf.*

CERRADA Cristía, José, *Democracia Participativa y Gestión Local. Impacto sobre las decisiones políticas*, http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-6.pdf.

CIENFUEGOS Salgado, David "El Estado constitucional. Una reflexión para el modelo mexicano de protección de los derechos", en Méndez Rivera José Ángel (coord.), *La protección constitucional de los Derechos de Tercera Generación*, México, Universidad de Colima, 2011, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana.

------, El juicio de revisión constitucional electoral*, Temas de Derecho Procesal Electoral,* México, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2011, t. II.

------, El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, Temas de Derecho Procesal Electoral,* México, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2011, t. III.

CÓDIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

------ Municipal de Guatemala.

COMANDUCCI, Paolo, *Constitución y Teoría del Derecho*, México, Fontamara, 2007.

COMISIÓN Nacional de los Derechos Humanos, *Participación política de la mujer en México,* México, CNDH, 2009, *http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/igualdad/7_2.pdf*.

CONCHA, Miguel, "Ley de Seguridad Nacional", *La Jornada,* 23 de abril de 2011, *http://www.jornada.unam.mx/2011/04/23/opinion/012a2pol.*

CONGRESO de la Unión, *DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 12 de noviembre de 2007, *http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/reforma-electoral1ARTS.CONST..pdf.*

CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, *Medición de pobreza 2010*, http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do.

CONSEJO Nacional Electoral, "CNE emitió primer boletín oficial con 90% de transmisión de las actas escrutadas", *CNE NOTICIAS,* 7 de octubre de 2012, *http://www.cne.gov.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3051*.

CONSTITUCIÓN de la República Oriental del Uruguay.

------ Política de los Estados Unidos Mexicanos.

------ Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

CORTE Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos"*, sentencia del 6 de agosto de 2008. (Excepciones preliminares,, fondos, reparación y costas*), Costa Rica, *http://www.cjf.gob.mx/reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf.*

------, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Jorge Castañeda Gutman (Caso 12.535) contra los Estados Unidos Mexicanos*, *http://www.cidh.oas.org/demandas/12.535%20Jorge%20Castaneda%20Gutman%20Mexico%2021%20marzo%202007%20ESP.pdf.*

------, *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 6 de Agosto de 2008, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas), *http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.*

CORTÉS, Nalleli y Saúl Lilia, "Retrasa al Ejecutivo reformas energéticas", *El Universal,* 5 de noviembre de 2003, *http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=104188&tabla=nacion.*

COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2008.

CHÁVEZ, Víctor*,* "Pospuesta la designación de los consejeros"*, El Financiero,* 29 de noviembre de 2011, *http://www.elfinanciero.com.mx/index.php/politica/50923-existe-voluntad-para-elegir-consejero-del-ife-pan-.*

DAGNINO Evelina, Olvera Alberto y Panfichi Aldo, *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo,* San José de Costa Rica, *http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/democra/05dag.pdf*.

DALLA Vía, Alberto Ricardo, *El Régimen Electoral y los Partidos Políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, *www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/7.pdf.*

------, "Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales" conferencia magistral dictada en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

DOCH, "IFE pide acelerar designación de consejeros", *El Economista,* 24 de noviembre de 2010, *http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/11/24/ife-pide-acelerar-designacion-consejeros*.

DONAIRES, Sánchez Pedro, *Los derechos humanos, Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, número 5 2001/2002, *http://www.filosofiayderecho.com/rtfd/numero5/15-5.pdf.*

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

EDITORIAL, "Mediocracia contra democracia", La Jornada, 30 de diciembre de 2007, *http://www.jornada.unam.mx/2007/12/30/index.php?section=opinion&article=002a1edi*.

EL AMRANI, Issandr, "Morocco's second spring", *The Guardian,* April 17 2011, *http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/apr/17/morocco-second-spring-king-revolution.*

ELIZONDO Gasperín, María Macarita, *Temas selectos del Derecho Electoral. Formación y transformación de las Instituciones*, México, Instituto Electoral de Chihuahua, 2005.

ESTATUTO Básico de los partidos y movimientos políticos, *http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CO/colombia-ley-nb0-130-de-1994.*

ESTEINOU Madrid, Javier, "Reseña de la Democracia nueva forma de gobernabilidad de Raúl Trejo Delarbre", *Revista Argumentos*, México, número especial 48-49, 2005, *http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59504914*.

------, “La Ley Televisa ante la Suprema Corte de Justicia”, *Revista Mexicana de Comunicación,* México, Número 105, enero-junio, *http://www.amedi.org.mx/sitio_anterior/spip.php?article469.*

FAHIM, Kareem "Slap to a Man's Pride Set Off Tumult in Tunisia", *The New York Times,* Jan 21 2011, *http://www.nytimes.com/2011/01/22/world/africa/22sidi.html?pagewanted=1&_r=1&src=twrhp.*

FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales” en Carbonell Miguel (editor), *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2007.

------, Sobre los Derechos Fundamentales, *Cuestiones Constitucionales*. No. 15. julio-diciembre 2006, *www.journals.unam.mx/index.php/cuc/article/view/2172/1734*.

FERRANDO Badia, Juan, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos el democrático, el social-marxista y el autoritario*, 2ª. Edición. España, Tecnos, 1989.

FERREIRA Delia, “Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política” Ponencia presentada en el Módulo III en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

FERRER Mc-Gregor Poisot, Eduardo, “Voto razonado”, *Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,* 26 de noviembre de 2010.

FERRIZ de Con, Pedro. “¡Hasta aquí!”. *Excelsior,* 28 de marzo de 2011, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=706564*.

------, “revolucióndelintelecto.com”, *Excelsior*, 18 de abril de 2011, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=opinion&cat=11&id_nota=718431.*

FINN, Tom, “Yemen president quits after deal in Saudi Arabia”, *The Guardian,* November 23 2011, *http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/23/yemen-president-quits.*

FISS, Owen, “¿Por qué el Estado?”, en Carbonell Miguel (editor), *Teoría del neoconstitucionalismo*, Madrid, Trotta, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2007.

FLORES B., Imer, *El problema del “voto nulo” y el “voto en blanco” a propósito del derecho a votar (vis A vis Libertad de Expresión) y del movimiento anulacionista, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/14.pdf.*

FLORES Bernal, Raúl, Un estudio comparativo entre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y el Recurso de Amparo Constitucional Español, *http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/RaulFloresBernal.pdf*

FOURNIER García, Ma. de Lourdes, *et al*., “Encuesta y participación ciudadana en asuntos públicos: la consulta ciudadana sobre la reforma energética”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública,* México, vol. 3, número 5, junio de 2010, *http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/002_publicaciones/003_revista_legislativa.*

FUNDACIÓN ESTE PAÍS, *Indicadores de pobreza en México. Un balance de su evolución entre 1992 y 2006*, *http://estepais.com/inicio/historicos/201/12_indicadores_indicadores%20de%20pobreza.pdf.*

FUNDACIÓN Konrad Adenauer, IDD-MEX. *Índice de desarrollo democrático de México 2011,* México, Konrad Adenauer Stiftung, COPARMEX, Poli Lat, 2011.

FUNDAR, "Ingresos petroleros en el sector público presupuestario"*, Ingresos Petroleros, http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm.*

GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano,* 2ª. Ed., México, Porrúa, 2006.

GARCÍA Amado, Juan Antonio, "Derechos y pretextos. Elementos de crítica del neo constitucionalismo" en Carbonell Miguel (editor), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos,* Madrid, Trotta*,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 2007.

GARCÍA, Carina, "Archivan Ley de Seguridad Nacional", *El Universal,* 23 de noviembre de 2011, *http://www.eluniversal.com.mx/notas/811180.html.*

GARCÍA Laguardia, Jorge Mario, *Referéndum*, Biblioteca Católica Digital, *http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm.*

GARCÍA Pelayo, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid. Alianza Editorial. 1986.

GARZÓN Valdés, Ernesto, "El futuro de la democracia. Problemas conceptuales y empíricos: algunas propuestas de Norberto Bobbio" en Córdova Lorenzo y Salazar Ugarte Pedro (coordinadores), Política y Derecho. *Re pensar a Bobbio*, México, Siglo XXI Editores, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2005.

GAYTÁN Alcalá, Felipe y Fregoso Bonilla, Juliana, "La Ley Televisa de México", *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI,* junio, número 094, Ecuador, Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, 2006, *http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=16009408*.

GOBIERNO del Distrito Federal, "Convocatoria de la consulta ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética", Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 19 de junio de 2008, *http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF_respaldo_abril_2012/GODF%2017%20JULIO%202008.pdf.*

GOBIERNO del Estado de Tlaxcala, Decreto 93, *Periódico Oficial*, 6 de noviembre de 2009, *http://www.ietlax.org.mx/Transparencia/DISPOSICIONES%20%20LEGALES/ACUERDOS%20DEL%20CONSEJO%20GENERAL/acuerdos%20IET_2010/IET-CCC%2001-2009%2018-02-10%20REFERENDUM%20PANOTLA.pdf.*

GOBIERNO Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, "Decreto No 397.- Mediante el cual se reforman, adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca", *Extra Periódico Oficial*, 15 de abril de 2011, *http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2011-4-15.*

GONZÁLEZ, Mariana, "Negocios de Familia", *Gaceta Universitaria*, *http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/380/380-13.pdf.*

HABERLE, Peter, "*Manifestaciones particulares"* en *El Estado Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.

HELD, David, *Modelos de Democracia*, 3ª. Edición, España, Alianza Editorial, 2007.

HERNÁNDEZ, Erika, "Promueven juicio por falta de consejeros", *terra, 21 de abril de 2011, http://noticias.terra.com.mx/mexico/promueven-juicio-por-falta consejeros,47efe89bc58c3310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html.*

HÉRNANDEZ Navarro, Luis, "La mediocracia también llora", *La Jornada,* 13 de septiembre de 2007, *http://www.jornada.unam.mx/2007/09/13/index.php?section=opinion&article=010a1pol*.

HURTADO, Osvaldo, "El futuro de la democracia electoral en las Américas" en Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia *Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2008.

IGP, "Riesgo real, si siguen incompletos consejeros IFE: analista. Con José Cárdenas", *Grupo Radio Fórmula*, 14 de diciembre de 2011, *http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=214269*.

ILAQUICHE Raúl, "Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad". Ponencia presentada en el Módulo I en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

INSTITUTO Federal Electoral, "Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009", *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009*, México, IFE, *http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html*.

------, "Sistemas de Cómputos Distritales, Entidad Federativa y de Circunscripción", *Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa,* México, IFE, *http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html.*

------, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, México, Centro para el Desarrollo Democrático, Instituto Federal Electoral, Noviembre 2008, *http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/AC_RefElect0708.pdf.*

------ Nacional de Estadística Geografía e Informática, "Datos Generales", *Estadística a propósito del Día Mundial de la Población*, México, 2008, *www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/.../2008/poblacion0.doc.*

------ Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral,* San José de Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2010.

------, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*, San José de Costa Rica, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia Danesa de Cooperación Internacional, Norwegian Ministry for Foreign Affairs, 2007.

------ Mexicano de la Juventud, “Encuesta Nacional de Juventud 2010”, *Resultados Generales*, México, Secretaría de Educación Pública, 2010, *http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion_ENJ_2010_Dr_Tuiran_V4am.pdf.*

INTEGRALIA, *Reporte Legislativo*, México, Número Uno, febrero - abril 2011, *http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo.pdf.*

------*Reporte Legislativo*, México, Número Dos, septiembre - diciembre 2011, *http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo2012.pdf.*

------, *Reporte Legislativo*, México, Número 3, LXI Legislatura (2009-2012), *http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo_lxi.pdf.*

JÁCOME Francine, *Evolución/involución de la democracia en América Latina,* Caracas Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Agosto de 2010, *http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoFrancineEvolucionInvolucion.pdf*.

JUÁREZ Navarro, Angélica, “IEM en contra de la remoción de los consejeros del IFE”*, Cambio de Michoacán*, 13 de septiembre de 2007, *http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=68712*.

JURISPRUDENCIA 40/2010, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 42 a 44.

------ 5/2005, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 172 y 173, *http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=702.*

------ 9/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29, *http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1070*.

------ 11/2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 29 a 31, *http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1072*.

JUSIDMAN, Clara, “Desigualdad y política social en México”*, Revista Nueva Sociedad,* Núm. 220, marzo-abril 2009, *http://www.nuso.org/upload/articulos/3602_1.pdf*.

KADRI, Ranya and Bronner, Ethan. “King of Jordan dismisses his cabinet”, *The New York Times,* February 1 2011, *http://www.nytimes.com/2011/02/02/world/middleeast/02jordan.html.*

KIRKPATRICK, David, “Named Egypt’s Winner, Islamist Makes History”, *The New York Times*, June 24 2012, *http://www.nytimes.com/2012/06/25/world/middleeast/mohamed-morsi-of-muslim-brotherhood-declared-as-egypts-president.html?pagewanted=all.*

LASALLLE, Ferdinand, *Qué es una constitución*, México, Gernika, 2009.

LATINOBARÓMETRO, *Informe 2011*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2011, *http://www.latinobarometro.org.*

LEÓN Ganatios Luis, “Calidad democrática y satisfacción ciudadana en Latinoamérica”, en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana.

LEY de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala.

------ Iniciativa Popular de Costa Rica.

------ los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala.

------ Participación Ciudadana del Distrito Federal.

------Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

------ Participación Ciudadana el Estado de Baja California.

------ Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.

------ Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

------ Participación Ciudadana del Estado de Colima.

------ Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.

------ Participación Ciudadana del Estado de Morelos.

------ Participación Ciudadana del Estado de Quintan Roo.

------ Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí.

------ Regulación del Referéndum de Costa Rica.

------ General de Descentralización de Guatemala.

------ General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

------ Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

------ Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

LEYNE, Jon, "Egypt protests: Anti-Mubarak demonstrators arrested", *BBC News*, Jan 26 2011, *http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12289475*.

LIEBERHERR Françoise, “El presupuesto participativo: Herramienta de una democracia participativa” en *Revista urbanews,* núm. 7, Direction Du Developpement et de la Cooperation, febrero 2003, *http://cooperation.epfl.ch/files/content/sites/cooperation/files/shared/publications/urbanews/UrbaNews_7_es.pdf*.

LÓPEZ Hernández, María Edith. Análisis del Caso Castañeda Gutman vs. Los Estados Unidos Mexicanos*.* *Dossier. http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/Edith_Lopez.pdf.*

LÓPEZ Martínez, Raúl, “Sergio García Ramírez y el lado oscuro del PRI”, *e-consulta.com,* 18 de diciembre de 2011, *http://e-consulta.com/veracruz/component/k2/item/7162-sergio-garc%C3%ADa-ram%C3%ADrez-y-el-lado-oscuro-del-pri*.

LORANCA Luna, José Arquímedes Gregorio, Estudio del Amparo Morelos*, Temas de Derecho Procesal Electoral,* México, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2011, t. II.

MACHUCA, Alfonso, “Todo está listo para realizar el plebiscito en Guanajuato Capital”, *Milenio,* 29 de noviembre de 2010, *http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/75b72844da8089d57a31be8af12ff6c7.*

MAINWARING, Scott y Scully, Timothy, “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”*, Revista de Ciencia Política,* Argentina, V. XVII, núm. 1-2, 1995, *http://catedras.fsoc.uba.ar/deluca/mainwaring.pdf.*

MALONE, Barry, “Gaddafi killed in hometown, Libya eyes future”, *Reuters,* Oct 20 2011, *http://www.reuters.com/article/2011/10/20/us-libya-idUSTRE79F1FK20111020.*

MARTÍNEZ Corbalá, Gonzalo, “De la sana distancia a la prudente cercanía”, *La Jornada,* 11 de diciembre de 2006, *http://www.jornada.unam.mx/2006/12/11/index.php?section=opinion&article=026a1pol.*

MÉNDEZ de Hoyos, Irma, “Mecanismos de participación ciudadana. Regulación de consultas en el Distrito Federal”, 27 *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, *http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/27_mecanismos.pdf.*

MERCADO Maldonado, Asael y Gallegos Magdaleno, Nicolás, “La crisis de la democracia en México”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas,* 17, 2008.1, *http://www.ucm.es/info/nomadas/17/asaelmercado.pdf.*

MEYER, Lorenzo, “¿Pérdida o transformación?”, *Reforma,* 2 de enero de 2005, *http://vlex.com/vid/x00bf-perdida-transformacion-82106102*.

MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

------, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003.

MIF, ”Nuevos consejeros IFE dan cuenta de compromiso”, *El Economista*, 16 de diciembre de 2011,*http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/12/16/nuevos-consejeros-ife-dan-cuenta-compromiso*.

MRA, “Asignan Consejeros IFE con violación a la Constitución: esp. Con Primitivo Olvera”, Grupo Radio Fórmula, 18 de diciembre de 2011*, http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=214875*.

MIRANDA Camarena, Adrián Joaquín et al, “iniciativa de decreto sobre la propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón”, *Espiral*, vol. XVI, núm. 48, mayo-agosto, 2010, *http://redalyc.uaemex.mx/pdf/138/13815733004.pdf.*

MORAL Padilla, Luis, “La Ley Televisa”, *Revista Sociedad, Desarrollo y Movilidad en Comunicación,* México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Unidad Académica de

Ciencias Jurídicas y Sociales, 2010, *http://www.eumed.net/libros/2010a/664/La%20Ley%20Televisa.htm.*

MORÁN Torres, Enoc Francisco, "La ineluctable transición de la ficción normativista a la cientificidad del Derecho: del aislamiento a la transversalidad en la investigación jurídica", en Pineda Villarreal Jorge (coord.), *Metodología e Investigación Jurídica*, México, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica, 2012, *Obra Jurídica* Enciclopédica.

MONTECINOS Egon, "Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?" en *Revista de Ciencia Política*, volumen 31, No. 1, Chile, Universidad de los Lagos, 2011, *http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2011000100004&script=sci_arttext.*

NACIF, Benito, El problema del voto en blanco, *http://www.ife.org.mx/documentos/Consejeros_www/Benito_Nacif/Reflexiones/ElProblemaVotoEnBlanco.pdf .*

NEGRETTO, Gariel L., *Reforma Política y Democracia. Claves del Cambio Institucional en México*, México, CIDE, http://www.reformapolitica.cide.edu/libro_Reforma_Politica.pdf.

NOHLEN, Dieter, Sistemas de Partidos*, Diccionario Electoral,* Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, t.II, *http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo II.pdf.*

------*, Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999, *http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/sistgob.pdf.*

------, *Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI,* XVII Conferencia Protocolo de Tikal, San José de Costa Rica, 24 de septiembre de 2003.

------, "La reelección", en Nohlen Dieter *et al* (comp.), *Tratado de derecho electoral de América Latina*, 2ª. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

NOTIMEX, "Woldenberg dice no a remoción de consejeros del IFE", *Dossier Político*, 24 de agosto de 2007, *http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=24978&relacion=dossierpolitico&criterio=tac*.

------, "Probable nueva etapa de reformas energéticas: Reyes Heroles", *uno noticias,* 1 de mayo de 2012, *http://www.unonoticias.com/DS/348274/w-Probable-nueva-etapa-de-reformas-energeticas-Reyes-Heroles.html* .

OJESTO Martínez Porcayo, José Fernando, *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/16.pdf.

ORGANIZACIÓN de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos,* ratificada por México el 3 de febrero de 1981, *http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-32.html.*

------ para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “México: mejores políticas para un desarrollo incluyente”, *Serie Mejores Políticas*, septiembre 2012, *http://www.oecd.org/centrodemexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf.*

ORTIZ Massó, Melisa. *et al*., *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados para México*, México, Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C., septiembre de 2012, *http://es.scribd.com/doc/108578104/Indice-Latinoamericano-de-Transparencia-LegIslativa-Primera-edicion.*

OROZCO Enríquez, Jesús, “Justicia constitucional y desarrollo democrático en México” en *Tribunales Constitucionales y Democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

------, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en Nohlen Dieter *et al* (comp.), *Tratado de derecho electoral de América Latina*, 2ª. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

------ y Silva Adaya, Juan Carlos, Medios de Impugnación*, Diccionario Electoral,* Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, t.II, *http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo II.pdf.*

------, La legislación electoral en México, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1045/8.pdf.*

ORTA, Jesús, “Juan José Rodríguez Prats: ¿Podemos confiar en los partidos políticos?”, *Revista El Mundo del Abogado*, México, núm. 137, septiembre de 2010.

PACTO Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 y al cual el Estado Mexicano se adhirió el 24 de marzo de 1981, *http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm.*

PAOLI Bolio, Francisco J., *Legislación Electoral y Proceso Político. 1917-1978*, *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf.*

PÉREZ Pintor Héctor y García Tinajero Leonel, “Democracia y derecho de acceso a los medios de comunicación”, en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana.

PESQUERA, Roberto, “El presidente propone, el partido dispone”, *Milenio*, 10 de marzo de 2011, *http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8924448.*

------, “La mediocridad de las reformas posibles”, *Milenio, 29 de abril de 2011, http://impreso.milenio.com/node/8951086.*

De la PEZA, José Luis “*Candidaturas Independientes”.* En Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, et al. Comp. México. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. 2007.

PÉREZ López, Miguel y Núñez Mercado, Juvenal Alejandro, “la nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999”,

Cuestiones Constitucionales, Núm. 4, enero-junio 2001, *http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/4/cl/cl9.pdf.*

PICADO, Sonia, *Democracia, Derechos Humanos y Participación Política*, *http://www.iidh.ed.cr/documentos/herrped/PedagogicasEspecializado/25.htm.*

PODER Ejecutivo Federal, *Proyecto de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, p. 1, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento1.pdf*.

------, *Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 5, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento2.pdf.*

------, *Proyecto de reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, p. 3, http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento3.pdf

------, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero*, p. 14, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento4.pdf*.

------, *Proyecto de Ley de la Comisión del Petróleo*, p. 3, *http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/pdf/Documento5.pdf*

------*, Iniciativa de Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 de diciembre de 2009, p. 2, *http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/12/asun_2622142_20091215_1260987726.pdf.*

PRATS Catalá, Joan, "Globalización, Democracia y Desarrollo. La revalorización desde lo Local*"*, *Gobernanza*. *Revista para la cultura democrática del siglo XXI*, No. 27, *http://aigob.org/numero-27/285-globalizacion-democracia-y-desarrollo.*

PRIETO Sanchís, Luis, "El constitucionalismo de los derechos" en Carbonell Miguel (editor), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos,* Madrid, Trotta*,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

PROGRAMA de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mujeres. Participación política en México 2012,* México, PNUD, TEPJF, ONU MUJERES, 2012, *http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/MUJERES-PARTICIPACION_POLITICA.pdf.*

PRUD´HOMME, Jean Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa,* México, Instituto Federal Electoral,1997.

PUTNAM, Robert, *Making Democracy Work*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

RAMÍREZ, Franklin y Welp Yanina, "Presentación del Dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina" *Revista ICONOS de Ciencias Sociales*, Núm. 40, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Mayo 2011, *http://www.flacso.org.ec/docs/i40ramirez.pdf.*

RAMÍREZ Pazos, Hugo Efrén, *La participación ciudadana, eje fundamental para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala*, USAC, DIGI, Guatemala, 2009, *http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/investigacio_files/resumenes/inf0913.html.*

RAMÍREZ Ramírez, Agustín, *Acción de Inconstitucionalidad: los conceptos de invalidez, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2444/12.pdf.*

REDACCIÓN, “Palabras de Javier Sicilia frente al Poder Legislativo”, *El Universal*, 28 de julio de 2011, *http://www.eluniversal.mx/notas/782234.html.*

REDACCIÓN de Crónica, “yo prefiero ver a un joven protestando que un joven en la desesperanza, dice José Narro”, *Crónica,* 18 de mayo de 2012, *http://cronica.com.mx/nota.php?id_nota=661988.*

REDACCIÓN de Excelsior, “A partir de 2015 podrán participar candidaturas ciudadanas”, *Excelsior*, 18 de julio de 2012, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-adrenalina&cat=28&id_nota=848502.*

------, “A partir de 2015 podrán participar candidaturas ciudadanas”, *Excelsior*, 18 de julio de 2012, *http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-adrenalina&cat=28&id_nota=848502.*

REDACCIÓN de Chihuahua Exprés, “En las elecciones debemos buscar la fruta menos podrida: Dresser”, *Chihuahua Exprés,* 15 de mayo de 2012, *http://www.chihuahuaexpres.com.mx/principal/index.php?option=com_content&view=article&id=1361:en-las-elecciones-debemos-buscar-la-fruta-menos-podrida-dresser&catid=1:noticias&Itemid=25*

REDACCIÓN de Medios y Ciudadanos. “Ferriz de Con lleva su campaña de no a los plurinominales a You Tube” *Medios y Ciudadanos,* 3 de agosto de 2012, *http://www.mediosyciudadanos.com/2012/03/ferriz-de-con-lleva-su-campana-de-no.html.*

REDACCIÓN de la Revista Proceso, “Voto nulo: más allá del 5 de julio”, *Proceso*, 27 de junio de 2009, *http://www.proceso.com.mx/?p=116455.*

REGLAMENTO Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RELEA, Francesc, “México afronta la reforma energética ante el fin de sus reservas”, *El país*, 2 de abril de 2008, http://elpais.com/diario/2008/04/02/internacional/1207087208_850215.html.

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, “La propiedad privada ante el interés público –Caso del cerro de “La Bufa” de Guanajuato”, *Revista Ciencia Jurídica*, México, año 1, No. 1.

REVUELTA Vaquero, Benjamín, “El fortalecimiento de la democracia participativa. Dos referentes en Michoacán, México”, en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana.

RISSOTTO González, Rodolfo “Democracia directa, el caso de Uruguay” en Lissidini Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

De RIZ Liliana, “Democracia y Elecciones en América Latina”, *Revista Gobernanza*, Barcelona, núm. 26, *http://aigob.org/revista-gobernanza/257-democracia-y-elecciones-en-america-latina.*

RODRÍGUEZ, Iliana, “Partidos políticos. Agentes de cambio en la globalización”, *Revista Jurípolis*, México, núm. 8, 8 de julio de 2008, *http://vlex.com/vid/220085301?ix_resultado=4.0&query%5Bbuscable_id%5D=4&query%5Bbuscable_type%5D=ColeccionTipo&query%5Btextolibre%5D=PARTIDOS+POLITICOS.*

ROMANO Morales, Rocío, "El siglo de las instituciones", en González Oropeza, Manuel (coord.), *La Justicia Electoral en México 20 años,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2009, t. I.

ROSALES Valladares, Rotsay, *Los partidos políticos,* San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, EDUCATEX, 2009.

------, "Democratización interna de los partidos políticos y equidad" exposición presentada en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

RUBINSTEIN, José, "Reformas diferidas", *Excelsior,* 22 de abril de 2011, *http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=717834.*

RYAN, Jasmine, "How Tunisia's revolution began", *Al-Jazeera Network,* Jan 26 2011, *http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/01/201112612181598548 3.html/.*

SALEM Fadi and Mourtada, Racha, *Civil Movements: The impact of Facebook and Twitter*, Dubai School of Government, *http://www.thenational.ae/news/uae-news/facebook-and-twitter-key-to-arab-spring-uprisings-report.* and *http://www.dsg.ae/en/ASMR2/Images/report.pdf.*

SÁNCHEZ Gutiérrez, Arturo y Forno Oliva, Mayari, "Democracia participativa y elecciones", en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, v. I.

------, *Partidos y Sistema de Partidos,* Madrid, Alianza Editorial, 2000.

------, *Homo videns. La sociedad teledirigida,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

------, *Qué es la democracia,* México, Taurus, 2003.

SEGOB, "DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.*

------, "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política", *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección,* México, Tomo DCCVII, Núm. 7, 9 de agosto de 2012, *http://www.dof.gob.mx/.*

------"DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 2006, *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2122874&fecha=11/04/2006.*

------, “DECRETO por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección*, 28 de noviembre de 2008, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28.*

------, “DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección,* 31 de enero de 2005, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2005&month=01&day=31.*

------, “Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional”, *Sistema de Información Legislativa. Aspectos Relevantes, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2565571.*

------, “Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, *Sistema de Información Legislativa. Historia del Proceso Legislativo, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HProcesoLegislativo.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2715094.*

------, “Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, *Sistema de Información Legislativa. Historia del Proceso Legislativo, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HProcesoLegislativo.php?SID=564645d535dd81c368a9fc8ed080a1b7&Seguimiento=2901783&Asunto=2907336.*

------, “Que reforma y adiciona el párrafo primero de la fracción I y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 41 y la fracción II del artículo 54, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Sistema de Información Legislativa. Iniciativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=2908391.*

------, “Que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Sistema de Información Legislativa. Iniciativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=2908446.*

------, “Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación. Primera Sección,* 23 de diciembre de 1999, *http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1999&month=12&day=23*.

SENADO de la República, “Legislaturas de los Estados”, *Gaceta del Senado,* LXI Legislatura Segundo Receso Comisión Permanente, núm. 19, 18 de julio de 2012, *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&lg=61&f=2012/07/18/1*.

------, “Votación en lo general y en lo particular, de los artículos no reservados”, *Dictamen de las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social y de estudios legislativos, primera el que contiene el proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, *http://www.senado.gob.mx/images/doctos/votaciones/votaciones_23_octubre.pdf.*

SHELLING, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, *http://www.eumed.net/cursecon/textos/2005/schelling-estrint.htm.*

SISTEMA de Información de la Secretaría General de Acuerdos, Asuntos recibidos por la Sala Superior por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T002.pdf.*

------, Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf.*

------, Asuntos resueltos por la Sala Superior por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T002.pdf.*

------, Asuntos resueltos por el Tribunal Electoral por tipo y año de asunto. Del 1º. de noviembre de 1996 al 8 de agosto de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/estadistica/pdf/T001.pdf.*

SOMUANO Ventura, Ma. Fernanda, “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, *Foro internacional 179,* XLV, 2005 (I), *http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/DMT8LU3VJTYUJAK8QIEN1D9NMQ1Q98.pdf.*

STOLOWICZ, Beatriz, “Gobernabilidad o Democracia: los usos conservadores de la política”, *Revista Política y Cultura,* México, núm. 8, abril de 1997, *http://vlex.com.mx/vid/gobernabilidad-usos-conservadores-iacute-tica-201670529.*

SUDAM, Mohamed, "Yemeni president signals he won't stay beyond 2013", *Reuters,* Feb 2 2011, *http://www.reuters.com/article/2011/02/02/us-yemen-president-idUSTRE7111WC20110202.*

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, *Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011*, *http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/.*

------,"Acción de Inconstitucionalidad 26/2006", *Engrose, http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/.*

------, "Asuntos de los que se dio cuenta en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes 16 de octubre de 2012, y siguientes", *Tribunal Pleno, http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Lista%20Oficial%20con%20Resolutivos/108%20-%2016%20de%20octubre%20de%202012.pdf.*

TANIGUCHI, Hanako, "Cambios a la Ley de Seguridad Nacional ponen en riesgo derechos humanos", *CNN México*, 26 de abril de 2011, *http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/26/cambios-a-la-ley-de-seguridad-nacional-ponen-en-riesgo-derechos-humanos.*

TERRAZAS Salgado, Rodolfo, Análisis y evolución del control jurisdiccional en los conflictos internos de los partidos políticos*, Temas de Derecho Procesal Electoral*, op cit., nota 455.

TESIS XVIII/2003, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 47 a 49.

THOMPSON José, Corvetto Piero, "Relatoría/ Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia en las Américas. Algunas conclusiones", en Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia *Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2008.

TRIBUNAL Electoral del Distrito Federal, *sentencia del expediente TEDF-JLDC-024/2009*, siete de abril de 2007.

TRIBUNAL Electoral del Estado de Colima, *Compendio Legislación Electoral 2012,* México, Tribunal Electoral del Estado de Colima, 2012.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, *sentencia del expediente SUP-JDC-385/2012*, 22 de marzo de 2012.

------, *Sentencia del expediente SUP-JDC-12639/2011*, 30 de noviembre de 2011, *http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf.*

------, "Sentencia en el expediente SUP-JDC-1126/2008", 24 de julio de 2008, *http://www.oas.org/sap/docs/DECO/legislacion/mx/SUP-JDC-1126-2008.pdf.*

TRIBUNAL Supremo de Elecciones de Costa Rica, "Plebiscitos 1999-2012, Referéndum 2007", *http://www.tse.go.cr/pdf/varios/consultas_populares.pdf.*

TROCELLO, María Gloria, “Violencia simbólica y patrimonialismo”, *Revista electrónica de psicología política,* año 2, núm. 7, diciembre 2004, *http://www.psicopol.unsl.edu.ar/dic04_nota1.htm*.

TRUJILLO Báez, Norma, “Voto nulo beneficiaría al puntero, dice Dresser”, *La Jornada de Veracruz*, 30 de abril de 2012, *http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=120430_112022_807.*

ULLOA Félix, “Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política” Ponencia presentada en el Módulo III en el marco del *XV Curso Interamericano de Partidos Políticos y Democracia. Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales* realizado en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica del 5 al 7 del mes de diciembre de 2011.

URRUTIA, Alfonso, “Aprobar la remoción de consejeros es aceptar que hubo fraude, dice Ugalde”, *La Jornada,* 29 de agosto de 2007, http://www.jornada.unam.mx/2007/08/29/index.php?section=politica&article=003n1pol.

VALDÉS Zurita, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos,* México, Instituto Federal Electoral, 2001.

------. *Elecciones, gobierno y gobernabilidad*, Instituto Federal Electoral, Centro para el Desarrollo Democrático, colección Visión universitario de la democracia mexicana.

------, “Cambio institucional y participación ciudadana”, en Revuelta Vaquero Benjamín y Patrón Sánchez Fernando (coord.), *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, Colección: Visión Universitaria de la Democracia Mexicana.

------, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*. México, Instituto Federal Electoral, 2008.

VARGAS Isita, Héctor, “Historia del Día: México es una Democracia sin demócratas, dice Ugalde”, El Financiero, 14 de junio de 2012 *http://www.elfinanciero.com.mx/item/24460/26.*

VILLABELLA Armengol, Carlos. El presidencialismo latinoamericano. Mutaciones y gobernabilidad. *Revista Cubana de Derecho*. Núm. 28, diciembre de 2006, *http://vlex.com/vid/presidencialismo-mutaciones-gobernabilidad-50151285*.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad,* México, Fondo de Cultura Económica, 1974,

WILLIAMS, Holly, “Syrian civil war gets worse by the day”, *CBS News*, August 8 2012, *http://www.cbsnews.com/8301-18563_162-57489640/syrian-civil-war-gets-worse-by-the-day/.*

WOLDENBERG Karakowsky, José, *Los Partidos Políticos en México*, Distrito Federal, Instituto Federal Electoral, 1996.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*. *Ley, Derechos, Justicia*, Madrid, Trotta, 2009.

ZAMORA Rubén. Partidocracia*, Diccionario Electoral,* Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, t.II, *http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1823872799/Diccionario_Electoral_Tomo II.pdf.*

ZARATE, Arturo y Morales, Alberto, "Tema de IFE atora reforma electoral"*, El Universal*, 4 de septiembre de 2007*, http://www.eluniversal.com.mx/primera/29530.html.*

ZAVALA Arrendondo, Marco Antonio, La (im) procedencia del amparo en materia electoral, *Temas de Derecho Procesal Electoral,* México, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2011, t. II.

ZOVATTO, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa en América Latina. Balance comparado 1978 – 2007" en Lissidini Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

------, *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina,* Argentina, 14 al 15 de marzo 2007, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Centro de Investigación sobre Democracia Directa (C2D) de la Universidad de Ginebra, Suiza, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UnSam).

------, "Democracia y Gobernabilidad en América Latina en el siglo XXI temprano"*, 8 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

------, *La regulación de los partidos políticos en América Latina*, *http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2464/8.pdf.*

ZUVIRÍA Mutis, Blas, "Democracia y ciudadanía en América Latina: Dos procesos, dos conceptos claves en permanente construcción"*, Revista Clío América*, julio - diciembre 2009, Año 3 No. 6*, http://arimaca.unimagdalena.edu.co/editorial/revistas/index.php/clio_america/article/viewFile/231/247*.

Apéndice

1. Entrevista con Rotsay Rosales Valladares.
2. Cuestionario realizado a los Institutos Electorales de las Entidades Federativas Mexicanas relativo a legislación y experiencias empíricas en materia de participación ciudadana.
3. Oficios de petición a Institutos Electorales de las Entidades Federativas Mexicanas

    A. Oficio No. 370/2010 dirigido al Lic. Sergio López Zuñiga, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Nayarit y anexo.

    B. Oficio No. 371/2010 dirigido a la Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez, Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal y anexo.

    C. Oficio No. 372/2010 dirigido al Lic. Jesús Alberto Leopoldo Lara Escalante, Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila y anexo.

    D. Oficio No. 373/2010 dirigido al Lic. César Gustavo Ramos Castro, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guerrero y anexo.

    E. Oficio No. 374/2010 dirigido al C.P. Jorge Luis Navarro Cantú, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas y anexo.

    F. Oficio No. 375/2010 dirigido al Lic. Salvador Cuahutencos Amieva, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala y anexo.

    G. Oficio No. 376/2010 dirigido al Lic. Raymundo Hernández Gamiz, Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango y anexo.

    H. Oficio No. 377/2010 dirigido al Lic. Daniel Rolando Jiménez Rojo, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo y anexo.

    I. Oficio No. 378/2010 dirigido al Lic. David Gómez-Álvarez, Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y anexo.

    J. Oficio No. 379/2010 dirigido a la Licda. María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Michoacán y anexo.

K. Oficio No. 380/2010 dirigido al Lic. Santiago Hernández Ornelas, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y anexo.

L. Oficio No. 381/2010 dirigido a la CP. Lydia Georgina Barkigia Leal, Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes y anexo.

M. Oficio No. 382/2010 dirigido al Lic. José Echeverría Morales, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca y anexo.

N. Oficio No. 383/2010 dirigido al Lic. Fernando Javier Bolio Vales, Consejero Presidente del Instituto de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán y anexo.

O. Oficio No. 384/2010 dirigido a la Licda. Carolina Viveros García, Consejera Presidenta del Instituto Electoral Veracruzano y anexo.

P. Oficio No. 385/2010 dirigido al Lic. Alfonso Castillo Suárez, Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco y anexo.

Q. Oficio No. 386/2010 dirigido a la Mtra. Leticia Catalina Soto Acosta, Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas y anexo.

R. Oficio No. 387/2010 dirigido al C. Enrique Carlos Blancas de la Cruz, Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California y anexo.

S. Oficio No. 388/2010 dirigido al Lic. Mario Hernández Briceño, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Colima y anexo.

T. Oficio No. 389/2010 dirigido a la Licda. Ana Ruth García Grande, Consejero Presidente del Instituto Electoral de Baja California Sur y anexo.

U. Oficio No. 390/2010 dirigido al Ing. Oscar Granat Herrera, Consejero Presidente del Instituto Electoral de Morelos y anexo.

V. Oficio No. 391/2010 dirigido al Lic. Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos, Consejero Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de San Luis Potosí y anexo.

W. Oficio No. 392/2010 dirigido al Lic. Jorge Manríquez Centeno, Consejero Presidente del Instituto Electoral de Quintana Roo y anexo.

4. Comunicados de respuesta de los Institutos Electorales de las Entidades Federativas Mexicanas

   A. Oficio UT-IEEBCS-0001-ABRIL-2010 de fecha 12 de abril de 2010 y turnado por la Unidad de Transparencia del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.

   B. Comunicación electrónica de fecha 13 de abril de 2010 y turnada por la Presidencia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

   C. Oficio IEDF-SECG/676/2010 de fecha 16 de abril de 2010 y turnado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal.

   D. Oficio s/n de fecha 23 de abril de 2010 y turnado por la Presidencia del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

   E. Oficio No. P/156/10 de fecha 17 de mayo de 2010 y turnado por la Presidencia del Instituto Electoral del Estado de Colima.

   F. Oficio IEPCC/P/653/2010 de fecha 17 de mayo de 2010 y turnado por la presidencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

   G. Comunicación electrónica de fecha 24 de mayo de 2010 y turnada por el área de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes.

   H. Oficio s/n de fecha 31 de mayo de 2010 y turnado por la Presidencia del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

   I. Oficio CGE/2209/2010 de fecha 9 de junio de 2010 y turnado por la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

   J. Oficio IEE/PRES/030/10 de fecha 14 de junio de 2010 y turnado por la Presidencia del Instituto Estatal Electoral de Morelos.

   K. Oficio CIE/074/10 de fecha 16 de junio de 2010 y turnado por la Unidad del Centro de Información Electoral del Instituto Electoral de Quintana Roo.

   L. Oficio s/n de fecha 23 de junio de 2010 y turnado por la Jefatura del Área Técnica de Consulta Ciudadana del Instituto Electoral de Tlaxcala. (comunicación electrónica)

5. Cuadro comparativo de los instrumentos en materia de participación ciudadana en las Entidades Federativas Mexicanas

6. Cuadro de resultados de la operación de medios de Democracia Participativa en las Entidades Federativas Mexicanas

7. Cuadro comparativo de los instrumentos de Democracia Directa previstos en Leyes de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas Mexicanas.

8. Planteamientos realizados a los organismos internacionales en Latinoamérica relativo a la participación ciudadana, partidos políticos e instrumentos de Democracia Directa

9. Información proporcionada por organismos internacionales en América Latina

    A. Comunicación electrónica de fecha 11 de enero de 2012 remitida por Sandra Villatoro, Oficial de Programa/Asistente de Coordinación del Programa Regional de Consolidación del Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centro América, Misión Dinamarca en Guatemala

    B. Comunicación electrónica de fecha 27 de enero de 2012 remitida Sandra Etcheverry, Ministra de la Corte Electoral del Uruguay

    C. Comunicación electrónica de fecha 25 de enero de 2012 suscrita por Mario Toledo, Oficina del representante residente del National Democratic Institut Guatemala

    D. Comunicación electrónica de fecha 27 de enero de 2012 remitida por Julio Solorzano, Director Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

    E. Comunicación electrónica de fecha 14 de junio de 2012 remitida por Evelyn Fernández R., colaboradora del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

    F. Comunicación electrónica de fecha 15 de junio de 2012 remitida por Andrei Eduardo Cambronero Torres, Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

    G. Comunicación electrónica de fecha 18 de junio de 2012 remitida por Mariela Castro Ávila, encargada de Formación en Democracia del Instituto de Formación y Estudios en Democracia de Costa Rica

10. Estancia de Investigación en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

A. Carta intención para la realización de la estancia de investigación en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

B. Carta de aceptación de CAPEL para la realización de la estancia de investigación

C. Plan de trabajo de la estancia de investigación en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

D. Informe de la estancia de investigación en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

E. Constancia de la estancia de investigación en el estancia de investigación Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos