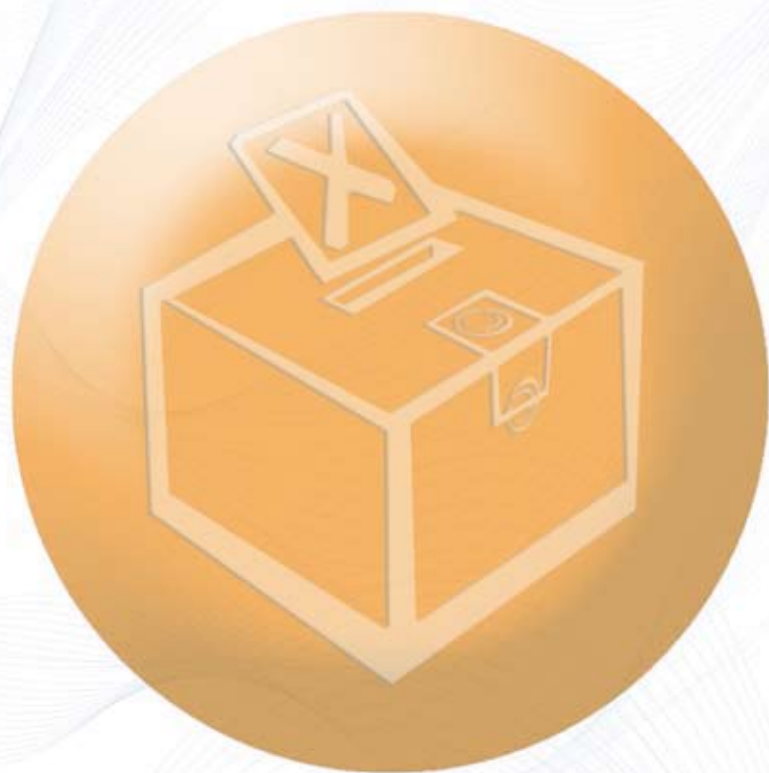


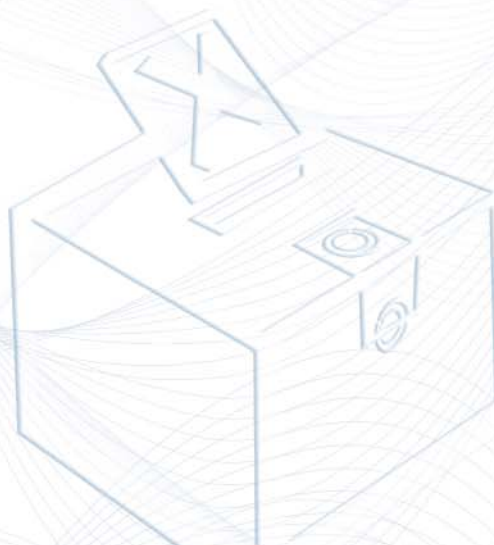
Electio

Revista Especializada electoral



Electiva

Revista Especializada del TEDF



Electio

Núm. 2 Jun-Dic 2012

Primera edición, Diciembre 2012

D.R. © 2011

Tribunal Electoral del Distrito Federal

ISSN: En trámite

Impreso en México

Publicación de Distribución Gratuita

Integración y revisión de contenidos:

Centro de Capacitación

Director:

Osiris Vázquez Rangel

Cuidado de la edición y distribución:

Coordinación de Documentación y Difusión

Coordinador Editorial:

Salvador Gabriel Macías Payén

Subdirector de Difusión:

Fernando Gómez Suárez

Diseño y diagramación:

Ismael Porras López

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Magdalena 21, Col. Del Valle

Delegación Benito Juárez

México, D.F., C.P. 03100

Tel. 53 40 46 00 / 56 87 01 92

www.tedf.org.mx

La Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública concedió la reserva al uso exclusivo del título inscrita con el número 04-2011-062110570700-102

ELECTIO, es una publicación que respeta escrupulosamente las ideas y puntos de vista de sus colaboradores. Por tanto, lo que expongan y sustenten en los artículos, ensayos y notas que se publiquen en sus páginas, será de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

DIRECTORIO

Alejandro Delint García
Magistrado Presidente

Aidé Macedo Barceinas
Magistrada

Adolfo Riva Palacio Neri
Magistrado

Darío Velasco Gutiérrez
Magistrado

Rubén Geraldo Venegas
Secretario General

Mario Velázquez Miranda
Secretario Administrativo

Roberto Cánovas Theriot
Contralor General

Juan Manuel Lucatero Radillo
Director General Jurídico

Francisco Arias Pérez
Director de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística

Adolfo Romero Alvario
Director de la Unidad de Tecnologías de la Información

Salvador Gabriel Macías Payén
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Jaime Calderón Gómez
Director de la Coordinación de Transparencia y Archivo

Osiris Vázquez Rangel
Director del Centro de Capacitación

Contenido

PRESENTACIÓN

ARTÍCULOS

<i>Participación Ciudadana sin Partidos Políticos: El Caso de las Elecciones Vecinales del Distrito Federal</i>	9
CLAUDIA ABIGAIL MORALES GÓMEZ	
<i>El sistema de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos de cara al proceso electoral 2012</i>	25
CESARINA MENDOZA ELVIRA	
<i>Derecho sancionador electoral y principio de legalidad.</i>	37
OSIRIS VÁZQUEZ RANGEL	
<i>Participación Ciudadana en América Latina: Las Juntas Vecinales y Parroquiales</i>	65
VELVET ROSEMBERG FUENTES	
<i>La Obligación de los Jueces Mexicanos de Realizar el Control Difuso de Convencionalidad Ex Oficio</i>	93
SILVINO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ	
<i>Los Organismos de Gestión Electoral evaluados por ciudadanos y legisladores. Un análisis comparativo de los casos argentino y mexicano.</i>	105
VANESA VALVERDE CAMIÑA	
<i>¿Qué representan los partidos políticos locales?: una aproximación teórica.</i>	127
ROY GONZÁLEZ PADILLA	

<i>El Nacimiento del Partido Acción Nacional y su Vinculación con Movimientos Avalados por la Iglesia Católica.</i>	149
---	------------

LAURA ALARCÓN MENCHACA

Presentación

El derecho electoral es una disciplina de estudio relativamente reciente en México. Su desarrollo ha estado sujeto a la evolución democrática del país y de las instituciones que garantizan su ejercicio. Acaso por esa razón, la teorización y divulgación del tema judicial electoral son escasos. Pocas son las escuelas de Derecho en que se incluye como asignatura de sus planes de estudio, en el mejor de los casos dentro de las optativas. Ciertamente, se trata de una especialidad que, aunque cada vez tiene más operadores, aún se considera en ciernes en el contexto del marco jurídico vigente.

En México se han conformado instrumentos de gestión para la competencia política (institutos electorales, tribunales electorales, fiscalías especializadas en delitos electorales), se ha apartado al gobierno en la organización de las elecciones y se ha involucrado a la ciudadanía en la operación de las jornadas electorales. Lo anterior ha cambiado la forma de administrar las elecciones y la relación de los Organismos de Gestión Electoral con otros agentes políticos.

Los esfuerzos académicos e institucionales desarrollados en aras del fortalecimiento de la cultura democrática pasan por el conocimiento de las reglas electorales y sus alcances en la vida cotidiana de todos los ciudadanos. Es en este orden de ideas que se publica y se pone al escrutinio de sus lectores el segundo número de la Revista electrónica Electio.

ARTÍCULOS

The background features a complex, abstract pattern of thin, flowing lines in shades of light blue and lavender, creating a sense of movement and depth. Overlaid on this pattern is a dark blue geometric line that starts horizontally from the left, steps down vertically, and then continues horizontally to the right, ending with a short vertical drop at the far right edge.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA SIN PARTIDOS POLÍTICOS: EL CASO DE LAS ELECCIONES VECINALES DEL DISTRITO FEDERAL.

CLAUDIA ABIGAIL MORALES GÓMEZ¹

“...que no se puede llamar feliz a quien no participa en las cuestiones públicas, que nadie es libre si no conoce por experiencia lo que es la libertad pública y que nadie es libre ni feliz si no tiene ningún poder, es decir, ninguna participación en el poder público”.
Hannah Arendt

INTRODUCCIÓN

Desde julio de 1997 la realidad política del ciudadano del Distrito Federal tomó un nuevo rumbo, el capitalino tuvo la experiencia de elegir a sus autoridades locales, específicamente a su Jefe de Gobierno y a los jefes delegacionales, lo que dio un nuevo significado en el quehacer político de esta ciudad.

La elección de las autoridades locales ha abierto espacios de participación para los capitalinos, que permiten complementar su carácter ciudadano, ya que el gobierno del Distrito Federal estuvo a cargo del presidente de la república, bajo un gobierno autoritario en el que las decisiones con respecto a la ciudad eran tomadas en la administración federal, lo que imposibilitaba a los habitantes de esta ciudad a ejercer sus más elementales derechos políticos ciudadanos.

La transición a la democracia, sobre todo en el Distrito Federal, ha impactado en la ampliación de espacios de acción para los ciudadanos en la búsqueda de efectividad y satisfacción de sus demandas, lo que ha obligado al Estado a realizar arreglos institucionales que permitan reconocer distintas formas de participación y de inclusión en los que el ciudadano pueda convertirse en el protagonista de la vida pública.

¹ Profesora de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En este sentido, el propósito de este texto es reflexionar sobre algunos rasgos que mostraron los ciudadanos frente a un ejercicio de participación, en el que podría encontrarse una noción más completa de asumirse como ciudadano, es decir como un autor de lo público, en palabras de Adela Cortina: "Es ciudadano aquél que es su propio señor junto a sus iguales en el seno de la comunidad política ... garantizar igualdad cívica desde la que puedan desarrollar libremente sus el proyectos vitales" (Cortina, 2010:34).

El ciudadano como autor de su propia vida y de la Ciudad es una pretensión que no puede estar alejada de la idea de compartir unos mínimos de justicia que hacen posible el reconocimiento de una sociedad moralmente pluralista, la cual hace posible una pluralidad de identidades que conforman la vida ciudadana. Y desde esta propuesta ética se discutirá la participación en las elecciones ciudadanas vecinales, las cuales habrá que comprenderlas como una parte de la forma de asimilación del ciudadano capitalino, lo cual se explica desde la discusión que plantea la filósofa española Adela Cortina en su ética de la razón cordial, la cual apuesta por diseñar una sociedad con ciudadanos justos y activos, comprometidos con las distintas esferas de la sociedad civil y del Estado.

Por tanto esta presentación se divide en cuatro partes: la primera plantea un acercamiento explicativo a la propuesta de Adela Cortina, mismo que dará lugar a la comprensión del caso tomado para esta discusión. Así la segunda parte contextualiza la participación del ciudadano capitalino en elecciones constitucionales y vecinales, la tercera hace énfasis en el ciudadano capitalino, por último se expone la elección de comités ciudadanos del 24 de octubre de 2010, que puede ser un ejemplo de participación más allá de la jornada electoral.

I. LA PARTICIPACIÓN ESENCIA DEL CIUDADANO: DESDE UNA ÉTICA DE LA RAZÓN CORDIAL.

"El vínculo que une a los ciudadanos es el del demos, el del pueblo, no el del ethnos, no el de etnia; por eso, por eso el Estado y el pueblo permiten integrar las diferencias legítimas sin eliminarlas" (Habermas, 1999: 107).

A partir de las décadas de 1980 y 1990 los paradigmas del mundo moderno se mostraron insuficientes ante la realidad de esos años, la deconstrucción del mundo dividido en dos grandes sistemas económicos puso en evidencia las limitaciones del Estado nacional y la pluralidad entre las sociedades modernas. Dentro de este contexto la noción de ciudadanía ha tomado un protagonismo especial y específicamente en el caso mexicano, en dichas décadas, se llevaron acabo importantes transformaciones y reformas políticas-

electorales, las cuales han dado paso a nuevas dinámicas de competencia y de participación del ciudadano.

La tan nombrada transición a la democracia en México ha implicado la creación, autonomía y ciudadanización de los órganos electorales, así como el establecimiento de reglas del juego para la competencia electoral. Sin embargo, los progresos hacia la conformación de una ciudadanía compleja y responsable, constantemente son restringidos por los partidos políticos y resulta avasallador el dominio que estos ejercen en la esfera pública.

En tal sentido, es pertinente continuar con la reflexión sobre el tipo y rasgos de ciudadanía que pretendemos edificar y las experiencias ganadas en los procesos democratizadores nos dan razón de los ciudadanos y ética hacia donde nos podemos dirigir. Para la cual se toma como punto de partida la propuesta teórica de Adela Cortina, una *ethica cordis*, ésta es una ética de razón cordial que consiste en dar cuenta filosófica del núcleo de justicia común y fundamentar una ética cívica en sociedades pluralistas, teoría que está situada en la tradición del reconocimiento recíproco. "La ética de la razón cordial, por su parte, reconoce que sin capacidad para estimar el valor de la justicia ni siquiera importa que una norma sea justa; sin capacidad de estimar a los demás interlocutores como valiosos, la justicia de las normas que deberían estar a su servicio es irrelevante... si no se aceptará como inexcusable la parte suya la necesidad de estimar valioso en el otro y en sí mismo" (Cortina, 2010: 17).

La comprensión de una ética de la razón cordial propicia una noción de ciudadanía que incorpora diversas dimensiones³ y no se establece como un elemento de una sola identidad, sino que por el contrario la pluralidad es parte de su razón de ser. Colateralmente a esta noción se articula una ética mínima de justicia con éticas de máximos de vida buena, la cual se considera en los siguientes límites conceptuales:

- 1) La ciudadanía cordial advierte una dimensión participativa del ciudadano, la cual se configura en una forma de democracia deliberativa, democracia comunicativa como la nombra Adela Cortina, ya que como lo afirma la autora "Una sociedad verdaderamente democrática es aquella en que la mayoría no se genera a través de la manipulación de los sentimientos de los ciudadanos, sino a través de la deliberación serena y razonada... Pero las razones no pueden ser sólo argumentos, sino también expresiones de una razón comunicativa, que no se dejan medir sólo por lógica procedimental" (Cortina, 2010: 24).

³ Las dimensiones que describe Adela Cortina son: ciudadanía legal, ciudadanía política, ciudadanía social, ciudadanía económica, ciudadanía compleja, esta última abraza la multiculturalidad, interculturalidad y cosmopolitismo.

2) Debido a que la ética de razón cordial se fundamenta en el reconocimiento de la competencia comunicativa humana es antropocéntrica.

3) La idea de una ciudadanía cordial recoge el planteamiento kantiano de cosmopolitismo y se asienta en una ética cívica transnacional que reconoce la "Declaración universal de los derechos humanos de 1948".

4) La ciudadanía cordial se inscribe en una racionalidad occidental, sin que con ello desconozca la pluralidad y la diversidad, pero persiste la pretensión de universalidad propia del pensamiento occidental.

En una noción ampliada y compleja, un ciudadano es "aquel que es su propio señor, el que no es siervo, el que no es vasallo, y menos aún esclavo. El ciudadano es protagonista de su vida, autor de su propia novela, aquel al que no le escriben su biografía. El primer valor que compone al ciudadano es, pues, la autonomía, el señorío sobre sí mismo, al no ser dominado por otros, como bien dicen liberales republicanos" (Cortina, 2010:63).

Con esta definición de Adela Cortina podemos perfilar el tipo de ciudadano deseable en una sociedad democrática, ya que la idea liberal de autonomía incorporada al reconocimiento de sí mismo y del otro como miembros de una comunidad política, contribuye a una noción más completa que la tradicional⁴. Pues la comunidad política moderna es la ciudad, en ésta se llevan a cabo las acciones como individuos, como seres sociales y en un sentido aristotélico la participación de lo público.

Es decir, la asimilación de una ciudadanía cordial complejiza el carácter del propio ciudadano y necesariamente da paso a formar un *êthos*, que comprenda el sentido de dignidad, respeto y compasión por cualquier ser humano. Lo cual provocaría espacios de diálogo, reconocimiento y respeto de ideales de vida buena distintos, pero en los que se sostienen mínimos de justicia progresivamente ampliables a los cuales ningún ciudadano renunciaría, puesto que los ciudadanos serían coparticipes de la ciudad, lo cual deja al margen la relación ciudadano y nacional, pues la ciudadanía no está sometida a la nacionalidad, sino a la que se genera de participar en lo público. Este horizonte reúne el reconocimiento recíproco y el carácter del ciudadano como interlocutor válido, tal como lo define Adela Cortina, "la ciudadanía es un tipo de vínculo que une a quienes conviven en esa comunidad política, que es ahora el Estado de derecho, desde las diferencias de etnia, lengua, religión o estilo de vida" (Cortina, 1992: cap.2).

La participación en lo público es la actividad por excelencia del ciudadano, desde la

⁴ Por noción tradicional de ciudadanía se comprende como sujeto con derechos y obligaciones dadas por la pertenencia a una comunidad política, enmarcada en el Estado-nación. Lo cual sólo da un carácter jurídico a la idea de ciudadano.

antigüedad el polites griego como miembro de una comunidad política se debía a ella, su participación era necesaria para la vida de la polis, la comunidad política era concebida como un bien en sí mismo, por tanto irreductible a los intereses individuales o de grupos. Desde esta noción surge la idea del bien común que implica la trascendencia de lo individual por la comunidad, por la ciudad. Lo que filosóficamente significa que un ser se reconoce como humano, como miembro de la humanidad. Así la palabra ciudadanía apunta a la definición de los individuos en el espacio público y la capacidad de dialogar sobre este mismo.

En sociedades modernas las formas de participación se han ido diversificando de acuerdo a sus necesidades e intereses, ya sea a través de organizaciones sociales o partidos políticos, pero mucho de ello tiene que ver con la decisión individual de participar en asuntos públicos que conllevan los políticos, por lo que la participación del ciudadano no se agota en la acción de votar por sus representantes.

En el caso mexicano la participación ciudadana se ha relacionado estrechamente con la representación y los avances más significativos se observan alrededor de los procesos electorales, pero en la actualidad habrá que encaminarse hacia mecanismos de participación, en los cuales el ciudadano no delegue su poder de decisión y eso pudiera ser posible con los comités ciudadanos y las asociaciones vecinales como organizaciones menores a los municipios y delegaciones en las que el ciudadano común necesariamente se podría ver inmerso.

Así que para dar pasos hacia la democracia el ciudadano tiene que entender lo político como un espacio más amplio que sólo la elección de representantes o el gobierno, en un sentido arendtiano la política tendría que ser entendida como una condición de pluralidad y en la que se muestra el hecho de que somos alguien y no algo. Por lo que es en este ámbito donde se da la humanidad y tiene cabida el ciudadano.

En suma la participación del ciudadano podrá entenderse como una condición propia del mismo, por lo que es importante que sea parte de la ética intersubjetiva y dialógica, que para un ciudadano no sólo contiene una dimensión comunicativa y argumentativa, sino que pueda entenderse en un sentido cordial, compasivo como lo nombra la propia Adela Cortina⁴. Desde este enfoque se pretende hacer la reflexión sobre el reciente proceso de elecciones ciudadanas en el Distrito Federal, que tiene como principal característica generar espacios propios de la ciudadanía, en la que los partidos políticos sólo son garantes y para el proceso mencionado dejaron de ser el único medio de representación.

⁴ La explicación una ética cordial que fundamente una ética cívica la va desarrollando Adela Cortina a lo largo de sus obras y en el texto (2007) *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía en el siglo XXI*, Oviedo: Ediciones Nobel, hace la propuesta y da razón de *ethica cordis* que incluye la compasión, reconocimiento y cordialidad como elementos de concepción de una ciudadanía.

II. EL RECONOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA Y SU PARTICIPACIÓN FRENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las reformas políticas en México se han centrado en la definición de un sistema electoral que desea equilibrar la participación de los partidos políticos, por lo que las principales transformaciones se orientan a fortalecer el sistema de partidos políticos, de tal manera que la representación del ciudadano en cualquier ámbito de gobierno sólo es posible a través de un partido político. Tal como lo establece el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que a los partidos políticos nacionales se les reconoce como organizaciones que hacen posible el acceso de los ciudadanos del ejercicio del poder público.

Los procesos de apertura y democratizadores en México han llevado a limitar lo político en lo electoral, de tal manera que las principales transformaciones del sistema son para asegurar la competitividad de las elecciones, la calidad de los procesos electorales y la confianza en las instituciones encargadas de la organización de las mismas. No obstante, para los ciudadanos los procesos electorales aun no les significan el medio de reconocimiento de su sentido, responsabilidad y participación.

Asimismo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 175 establece la exclusividad que tienen los partidos políticos para registrar candidatos a puesto de elección popular, lo que en estricto sentido limita al ciudadano a participar dentro de estas estructuras. No obstante, existe un interesante debate al respecto y tendrá que seguirse profundizando en el mismo, puesto que existen indicadores, como los porcentajes participación ciudadana en elecciones, que muestran el desánimo de la ciudadanía y poco interés en los procesos de elección y en los partidos políticos, tal como lo afirma el investigador Fernando Escalante Gonzalbo: "El auge que han tenido en México, en los tiempos recientes, las ideas de la democracia directa y participativa responde a una situación de crisis institucional, de descrédito de la clase política, que se ha fraguado en los últimos veinte años... Hay tres factores fundamentales que contribuyen a ese fin: 1) el descrédito general de la clase política, 2) la crisis de representatividad del sistema político y 3) las expectativas puestas en la democracia electoral" (2001:56).

En el estudio "Las características y los obstáculos a la participación electoral en México" del Centro de Formación y Desarrollo del IFE se analiza el desencanto de la ciudadanía de acuerdo a Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2011, en la que se afirma que la mayoría de electores no confían en los partidos políticos. "Las cifras son tajantes: 75% de la población confía "poco", "casi nada" o "nada" en los partidos políticos; esta última opción asciende por sí sola a 28%. A mayor abundamiento, de quienes declaran haber votado en las elecciones federales de 2000, apenas 6% afirma estar muy satisfecho con la actual democracia en México. También de entre quienes

votaron, poco menos de 30% afirma estar poco satisfecho con la actual democracia y 24% nada satisfecho. Si se suman estos dos últimos casos, 54% de quienes votaron en las elecciones presidenciales de julio de 2000 no están satisfechos con la democracia. Por otra parte, 60% de los que se abstuvieron en la elección presidencial pasada, consecuentes con ello, se ubican dentro de los que no están satisfechos con la democracia en México. Sin embargo, queda un 30% de personas que se declaran satisfechas, pero que no votaron en la citada elección" (CFyD del IFE, 2002: 24). Dicho así para los ciudadanos las elecciones son en apariencia parte de lo político, pero las decisiones son tomadas entre las élites.

En la emergente democracia mexicana persisten el descrédito de la clase política y de los partidos políticos, todo esto ha provocado un reclamo constante, en el que algunas voces ciudadanas se levantan para construir otras formas de representación y de participación. Lo cual deja ver que el sistema de partidos políticos está perdiendo su razón de ser, puesto que han dejado de ser necesarios en la representación de las principales demandas ciudadanas.

De tal manera que ahora se instituyen formas distintas de representación propias de la sociedad civil como grupos de vecinos, de la tercera edad, pueblos originarios, feministas, asociaciones de apoyo ante alguna enfermedad, etc. Así son los ciudadanos los que organizan la participación en lo público, y esto desde luego trasciende lo electoral, lo cual lo advierte Enrique Dussel estas formas de organización están concientizadas de la democracia y su participación en ella, así "es la organización participativa del pueblo la que debe "vigilar y castigar" (no disolver) a la representación. A la representación le corresponde aquello de "mandar obedeciendo"; no a la participación, que "manda mandando" (Dussel, 2010)

El uso de la tecnología como las redes sociales y otras formas de comunicación, a través del ciberespacio, generan nuevas maneras de vincularse entre los seres humanos, lo cual tiene impacto dentro lo político e inclusive en lo electoral, y aunque todavía no se tiene bien claro de qué manera se reglamentarán estas formas de hacer propaganda, de opinión y relación, en términos ciudadanos propician una ampliación de lo público y de asimilar la ciudadanía. Lo peligroso es dejar de observar esta realidad y pasar por alto que aún somos una sociedad que se queja y manifiesta, pero que no ha alcanzado a organizarse de forma permanente para responsabilizarnos del papel que nos toca en la generación del espacio público. De esta manera aun habrá que trabajar en la construcción de un *êthos* de pertenencia a la Ciudad y de que nuestras acciones en lo individual es lo que hace la Ciudad y habrá que recordar el análisis que hizo Alexis de Tocqueville sobre Estados Unidos, dónde el carácter democrático se encuentra en la sociedad, ya que la participación ciudadana está en las formas de asociación:

Un gobierno no puede bastar para conservar y renovar por sí sólo la afluencia de sentimientos y de ideas en un gran pueblo, así como no podría conducir todas las empresas industriales. En cuanto pretendiese salir de la esfera política, para lanzarse por esa nueva vía, ejercería sin quererlo una tiranía insoportable; pues un gobierno no sabe más que dictar reglas precisas, impone sus órdenes de sus consejos.

Todavía será peor si se considera realmente interesado en que nada se altere, pues entonces permanecerá inmóvil y entorpecido por un sueño voluntario.

Es pues indispensable, que un gobierno no obre por sí sólo. Las asociaciones con las que los pueblos democráticos deben ocupar el lugar de los particulares poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer (Tocqueville, 1996: 34).

Para resumir habrá que comprender que la participación ciudadana abarca más ámbitos que lo electoral y esta es la posibilidad de construir una vida democrática que pueda considerar una ciudadanía cordial, por tanto a continuación se analizará el caso del Distrito Federal, el cual guarda peculiaridades por sus propias características, pues no sólo es la capital de la República mexicana, sino que es una de las ciudades de mayor complejidad de Latinoamérica.

III. EL CIUDADANO CAPITALINO

Haciendo un breve recuento histórico el gobierno Distrito Federal, por más de 60 años, era una dependencia del gobierno federal, así que el presidente de la república nombraba al jefe del Departamento de la ciudad y a los principales funcionarios públicos, por lo que los capitalinos no tenían la opción de decidir sobre los asuntos más inmediatos y propios de la ciudad en la que vivían.

La apertura democrática en el Distrito Federal se marca a partir de diversas reformas electorales, las cuales fueron impulsando la vida política de la ciudad, pero cabe mencionar tres momentos de inicio en la asimilación de una ciudadanía capitalina completa: 1) En 1986 el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político electoral y la participación ciudadana en la capital, 2) En 1992 de nuevo fue convocada la sociedad a una consulta sobre la reforma política del Distrito Federal y 3) En el año de 1996 se llevó a cabo la "gran reforma en materia electoral" y en ella se incluyeron los cambios al Estatuto de Gobierno del D.F., en la que se aprobó la elección directa del Jefe de Gobierno de la capital.

El primer momento fue el comienzo del proceso democratizador de la ciudad, para 1988 los capitalinos eligieron una Asamblea de Representantes, la cual en principio fue un ór-

gano consultivo y administrativo, con pocas atribuciones que mantenían la centralidad y dependencia de la federación. Sin embargo partidos de oposición al gobierno priista, intelectuales y miembros de organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron por llevar a cabo una reforma política democratizadora que dejara a los ciudadanos capitalinos a tomar parte en un gobierno local.

Posteriormente, en 1992 la consulta sobre la reforma derivó en el fortalecimiento del gobierno local y de sus representantes, por lo que en 1993 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en julio de 1994 se promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual norma las relaciones políticas de la ciudad. En esta misma consulta (1992) se propuso la formación de Consejos Ciudadanos electos para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de servicios públicos, lo cual se plasmó en la Ley de Participación Ciudadana de 1995, misma tuvo mucha controversia y solamente fue aprobada por la fracción priista.

Finalmente las propuestas de la consulta de 1992 se materializaron en la reforma política de 1996, la Asamblea Legislativa adquirió atribuciones que la consolidaron como un órgano legislativo, y no sólo administrativo, integrada por diputados con la facultad de crear y reformar ordenamientos legales para la normar la vida de la ciudad.

Como resultado de las reformas de 1996 y las transformaciones políticas de la ciudad, en diciembre de 1998 se aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana y en 1999 se llevaron a cabo elecciones de comités vecinales en la cual se registró una baja participación ciudadana con una votación total de 573 mil 251 ciudadanos, que significó el 9.5% de participación y se eligieron 740 comités ciudadanos y consejos de pueblos⁶. Esta última incluyó otros instrumentos de participación que han sido novedosos como: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, los comités vecinales⁷ (antecedentes de los comités ciudadanos), y a decir de Pablo Javier Becerra Chávez ésta Ley fue una de las que ha logrado mayor consenso en la Asamblea Legislativa. (Becerra, 2001: 117-118)

La reforma política-electoral de 1996 tuvo como eje principal garantizar la imparcialidad en los procesos electorales, de tal forma que los organismos encargados la confianza de la ciudadanía. Para el D.F. esta reforma significó el principio de la legislación y la creación de los órganos electorales locales. En diciembre de 1998 fue aprobado el Código Electoral del Distrito Federal, mismo que estuvo rodeado de desacuerdos entre las fracciones parlamentarias, “con 53 votos a favor y 11 en contra, estos últimos de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quienes promovieron una

⁶ Datos tomados de la página web del IEDF

⁷ Cabe destacar que la diferencia entre los Consejos Ciudadanos de la Ley de 1995 y los Comités Vecinales, los últimos tenían como esencia la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional, eran electos cada tres años y establecen una interlocución directa con las delegaciones (Becerra, 2001: 121).

acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de dicha normatividad. Algunos de estos aspectos fueron declarados anticonstitucionales por la Corte. Luego de la resolución del máximo tribunal se produjo una reforma al Estatuto de Gobierno (14 de octubre de 1999) y dos al propio Código Electoral (30 de septiembre y 15 de octubre de 1999) para definir el asunto que había resultado más polémico: la figura de los jefes delegacionales, su elección y facultades. Finalmente, con la publicación de esta última reforma se tuvo un Código Electoral completo para la ciudad" (Bernal, 2009:18).

En enero de 1999 se creó el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, organismos que se instauran como autoridades administrativa y jurisdiccional, respectivamente. El IEDF inició sus actividades con la organización de la elección de los Comités Vecinales, el 4 de julio de ese mismo año y aun cuando la participación del ciudadano no fue la esperada, el ejercicio estableció reglas para estas formas de participación ante la insistencia de los ciudadanos por determinar a sus autoridades locales. A partir de la instalación del primer Pleno del TEDF, éste se ha encargado de garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de procesos electorales en el Distrito Federal, tanto constitucionales como ciudadanos.

Los comités vecinales debían de ser la expresión más inmediata de los capitalinos y aun cuando contaban con importantes atribuciones como la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas, sus acciones no eran decisivas en las administraciones delegacionales, debido a que no se les dio suficientes atribuciones coparticipes del gobierno. En este sentido, tanto los consejos ciudadanos como los comités vecinales no lograron ejercer la fuerza de un cabildo municipal. Al respecto Pablo Javier Becerra hace una crítica a los comités vecinales: "Su principal problema es que atomizan excesivamente la representación ciudadana frente a las autoridades, debido a que no existe una instancia en el nivel delegacional que coordine sus esfuerzos y a que sus atribuciones (que la Ley desarrolla como "funciones") son exclusivamente consultivas. Asimismo, las obligaciones de las autoridades delegacionales son mínimas..." (Becerra, 2001: 121).

La actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue publicada en Gaceta de Gobierno el 27 de mayo de 2010, y ésta reconoce en total 12 instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional, organizaciones ciudadanas y asambleas ciudadanas.

También la Ley contempla cuatro formas organizadas de representación vecinal: comités ciudadanos, consejos de los pueblos, consejo ciudadano delegacional y representante de manzana. Los que se describirán a continuación.

1. Los comités ciudadanos, según el artículo 91 de la Ley (LPCDF), son órganos de representación ciudadana de la colonia.

2. Los consejos de los pueblos de acuerdo al artículo 141 de la Ley son órganos de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el artículo transitorio décimo tercero, en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional.

1. El consejo ciudadano delegacional es un órgano de representación ciudadana, es una instancia de carácter consultivo y coordina los comités ciudadanos con las organizaciones ciudadanas, así como con las autoridades de cada delegación. El Consejo ciudadano delegacional se conforma en cada delegación con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos y con el representante legal de las organizaciones ciudadanas que tengan domicilio en la colonia y estén registradas.

2. El representante de manzana es el ciudadano que tiene la representación de los habitantes de una de las áreas territoriales mínimas en que se dividen cada colonia. Lo cual se establece en el artículo 143 fracción XVIII de la Ley (LPCDF).

El proceso de conversión de las estructuras política y jurídica del Distrito Federal, cristalizado en 1997, logró que el gobierno de la ciudad tuviera facultades políticas, además de las administrativas que mantenía desde principios del siglo XX. Estos cambios en gran medida fueron producto de la insistencia y demandas de los capitalinos que buscaron espacios de mayor participación, "quienes a pesar de habitar en la metrópoli más poblada del país, centro cultural, político y económico del mismo, no podían elegir a sus autoridades locales..." (Bernal, 2009:19)

La ciudadanía capitalina todavía está en plena construcción, en materia electoral los índices de participación son bajos, y en los procesos en los que no intervienen los partidos los ciudadanos todavía no se asumen como responsables y los actores centrales del espacio público, por lo que habrá que recuperar otras formas de participación en las que el ciudadano tiene confianza de la organización de ésta, tales como las juntas vecinales, así como las organizaciones de la sociedad civil. En seguida se harán algunas reflexiones de las pasadas elecciones de comités ciudadanos que se realizaron en el D.F.

IV. ELECCIONES CIUDADANAS: UN EJEMPLO DE PARTICIPACIÓN SIN PARTIDOS

Las pasadas elecciones para comités vecinales (24 de octubre de 2010 y 19 de diciembre del mismo año para el caso de las elecciones extraordinarias), se difundieron con la frase: "Se trata de vecinos y no de partidos". La idea era concientizar a los capitalinos de este derecho, pues después de once años no se habían realizado este tipo de elecciones, además que significa el medio para solucionar las problemáticas de interés general entre los vecinos de una colonia o pueblo originario.

Para iniciar el análisis es importante hacer una diferencia entre elecciones ciudadanas vecinales y elecciones constitucionales. Las primeras podrían conformarse como un mecanismo de auténtica participación ciudadana, pues en ellas los partidos políticos se mantienen al margen de este proceso y deben ser los propios ciudadanos los que se organizan como representantes de sus colonias o de los pueblos originarios.

Mientras que en las elecciones constitucionales la participación del ciudadano se evidencia en la jornada electoral, sobre todo al momento de emitir su voto, pero son sólo los partidos políticos el medio de elección de gobernantes y representantes, a través de ellos los ciudadanos tenemos las opciones de elegir. "En pocas palabras los partidos políticos son instrumentos de lucha por el poder que deben tener ideología definida, para hacer posible la competencia y, que en última instancia se configuran como factores de equilibrio entre gobernantes y gobernados" (Huerta, 2009:34).

Las elecciones de comités vecinales son un ejemplo de democracia directa en el que se eligieron un mil 740 Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, ante lo cual se tuvo una participación del 8.7% aproximadamente, aunque el número de votantes aumentó después de once años de la última elección de comités vecinales, el IEDF señaló que se incrementó la Lista Nominal y actualmente es de siete millones 444 mil 969 personas.

En esta elección se definirían mil 815 Comités Ciudadanos y de los 40 Consejos de los Pueblos conforme al resultado de la elección. Esta nueva figura de participación ciudadana, de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana actual, sus integrantes tienen la responsabilidad de representar a sus colonias y decidir las mejoras en las que se aplicará parte del presupuesto delegacional, así que deberán elegir como aplicar del 1% al 3 % del presupuesto destinado a sus delegaciones en obras y servicios, infraestructura urbana, seguridad y prevención al delito, entre otras. Mismas que deberán tomar en consultas públicas como la pasada del 27 de marzo de 2011 y la que se llevará a cabo el 28 de agosto de este mismo año, las cuales plantean instaurar un presupuesto participativo.

La estrategia de difusión de este proceso se centro en el uso de nuevas tecnologías 2.0, internet y redes sociales, mismas que significan una posibilidad de creatividad y economizar recursos, para lo cual los organismos encargados (IEDF y TEDF) debieron hacer asequible el lenguaje e indicaciones de participación, así a través del sitió web: www.elecciondevecinos.org.mx se dio información y capacitación de este proceso, mediante el uso de las redes sociales facebook⁸ y twitter se pretendió concientizar a la población de la importancia de su participación, al difundir la idea de que los capitalinos son los que hacen la ciudad, así que se usaron frases como: “La ciudad nos pertenece a todos”, “Tenemos mucho que decir”, entre otras. Las cuales dejan ver la representación e identificación de propuestas sin partidos políticos, fenómeno que es incipiente pero que necesariamente se tendrá que seguir trabajando.

La participación ciudadana incrementó a 80 mil ciudadanos con relación al similar ejercicio que se realizó en el año de 1999, no obstante el porcentaje de participación, en general, el día de la jornada electoral decreció en un punto porcentual. Tal como se muestra en el siguiente cuadro comparativo, en el que se observa un decrecimiento en la participación de elecciones de este tipo.

CUADRO COMPARATIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES CIUDADANAS 1995-2010.

Elección De Consejos Ciudadanos 1995	Elecciones De Comités Vecinales 1999	Elecciones De Comités Ciudadanos 2010
20%	9.5%	9.9%

Fuente: IEDF elaboración propia.

Entre otras razones el IEDF reconoció que la poca participación de la ciudadanía en este proceso se debió al retraso de presupuesto para llevar a acabo el proceso, la entonces presidenta Claudia Zavala “señaló enérgicamente que la elección estaba en riesgo por la falta de recursos, pues se liberaron tarde” (Nota de Rafael Montes del Universal, 30 de diciembre de 2010).

Es un hecho que las formas de participación que reconoce la Ley aun no están inmersas en el demos, puesto que para el ciudadano común no existe ningún interés de participar en este tipo de elecciones, como ya se ha señalado son diversas las razones que van desde la falta de certidumbre y experiencia de las instituciones para difundir y propiciar estos espacios, hasta el hartazgo de la ciudadanía ante la carencia de representati-

⁸ Cabe señalar que el TEDF a la fecha administra esta red social (facebook eleccionvecinal) en la cual se mantiene el contacto directo con ciudadanos, se expresan opiniones y la institución publica una síntesis de medios de comunicación.

vidad de las preocupaciones ciudadanas en los partidos políticos y una clase política corrupta, que provoca una desilusión de la política y la desconfianza de las instituciones estatales.

Además el ciudadano capitalino aún no termina de construir un *êthos* en el que identifique su responsabilidad y acción en lo público, pero cabe señalar un fenómeno importante que puede marcar una pincelada de conciencia ciudadana, y el dato lo da el número de impugnaciones que se presentaron, un total de 578. Las inconsistencias legales en las impugnaciones, las faltas de pruebas y la extemporaneidad en las que se presentaron provocaron que se desecharan el 60% de los casos presentados, lo cual habla del interés del ciudadano para exigir transparencia en estos procesos.

De acuerdo a las sentencias emitidas por el TEDF, en diciembre se realizaron elecciones extraordinarias en las colonias Salvador Díaz Mirón, Ferrería Unidad Habitacional, Agrícola Oriental VII, Santa María Aztlahuacan (Pueblo), San Clemente, Vistas del Pedregal y Ex Hacienda San Juan de Dios en las que se registró una participación de 3,814 ciudadanos.

La aproximación del ciudadano a los instrumentos jurídicos⁹, aun cuando son de manera incipiente marca un precedente y en lo sucesivo las instituciones y organismos públicos, necesariamente deberán seguir acercándose al ciudadano, no sólo en la búsqueda de legitimidad, sino que de confianza y como el camino para entender lo que dice Thiebaut "... el ciudadano se hace haciendo su ciudad; no objeto de pertenencia de la cosa-ciudad, sino que pertenece a un sistema de acciones de la que él mismo es fuente. El fin de la acción no es lo que el ciudadano hace (la ciudad), sino su hacerse ciudadano; hacer la ciudad es la manera de hacerse ciudadano..." (Thiebaut, 198: 25).

⁹ La experiencia de elecciones ciudadanas muestra que la LPC mantiene lagunas legales y problemas de interpretación, como lo reconoció en una entrevista hecha al Presidente del TEDF, Adolfo Riva Palacio, habrá que pensar en reformas para que los ciudadanos puedan presentar inconformidades a tiempo, siendo esta la principal causa de que desecharan las quejas, puesto que la Ley establece sólo cuatro días para impugnar, lo que resulta insuficiente para un ciudadano común.

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y MESOGRAFÍA

Arendt, Hannah. (2005). *La condición humana*, Madrid: Alianza editorial.

Becerra, Chávez Pablo Javier. (2001). "La reforma política electoral del Distrito Federal: Evolución reciente y perspectivas", en colección Sinergia, México: IEDF.

"Características y obstáculos a la participación electoral en México" consultado en biblioteca virtual de la página web del Instituto Federal Electoral.

Cortina, Adela. (2005). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid: Alianza editorial.

_____ (2007). *Ética de la razón cordial*, Oviedo: Ediciones Nobel S.A.

_____ (2010). *Justicia cordial*, Madrid: Trota.

Consultas en la página web del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Consultas den la página web del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Despertó poco interés elección de comités ciudadanos en el DF", nota de Rafael Montes del Universal, Jueves 30 de diciembre de 2010.

Dussel, Enrique. "El Panóptico y la democracia participativa", en *La Jornada opinión*, Jueves 16 de diciembre de 2010. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/16>

"Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Proyecto de Comunicación Social web 2.0" Informe de operación, 11 de agosto al 1 de noviembre de 2010.

Escalante, Fernando. (2001). "Democracia, sociedad civil y ciudadanía", en colección Sinergia, México: IEDF.

Espinoza, Mario. (2004). "Historia y Cultura Política de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del Sistema y Ensueño Cívico", en *Andamios Revista de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, invierno, número 001, México: UACM.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Fernández, Santillán José. (2001). "El problema de la participación ciudadana", en colección Sinergia, México: IEDF.

García, Dora Elvira. (2008). Ética, profesión y ciudadanía, México: Ed. Porrúa e ITESM.

Habermas, Jürgen. (1999). La inclusión del otro. Estudios de la teoría política, Barcelona: Paidós.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Sánchez, Mejorada María Cristina. (2000). "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales", en El Cotidiano, enero-febrero, año/vol. 16, número 099, México: UAM.

Thiebaut, Carlos. (1998). Vindicación del ciudadano, Barcelona: Paidós.

Tocqueville, Alexis. (1996). La Democracia en América, Madrid: Editorial Trotta.

El sistema de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos de cara al proceso electoral 2012

CESARINA MENDOZA ELVIRA¹

INTRODUCCIÓN

El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales ha cobrado una especial relevancia en la actualidad. En la mayor parte del mundo no es posible concebir una campaña de este tipo si no se difunde a través de los medios de comunicación, especialmente aquellos que tienen un mayor alcance a fin de llegar a toda la población que cada vez es más numerosa.

México no es la excepción. Baste recordar las elecciones federales del año 2000, en las que el uso de la radio y la televisión alcanzó niveles nunca antes vistos, tanto que diversos estudiosos de la materia han llegado a afirmar que esto fue determinante para el triunfo de Vicente Fox, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional (PAN). Asimismo, en las elecciones presidenciales siguientes (2006), la radio y la televisión ocuparon un lugar casi protagónico en las campañas electorales.

Sin embargo, ese rol que han jugado los medios de comunicación en la difusión de las campañas electorales ha implicado diversos factores, tanto benéficos para la democracia, como nocivos. Atendiendo al idealismo democrático, los medios de comunicación pueden ser de gran importancia para informar a la ciudadanía, lamentablemente la experiencia demuestra que, salvo honrosas y dispersas ocasiones, se han utilizado para manipular a la población. Lo anterior aunado a múltiples factores

¹Encargada del Despacho de la Secretaría Auxiliar de la Ponencia del Magistrado Armando I. Maitret Hernández.

adicionales, representan una amenaza para la equidad en las contiendas electorales. Es por esto que la legislación ha tenido que regular el sistema de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

A finales de 2007 y principios de 2008 fueron reformadas las disposiciones, tanto constitucionales como legales, que rigen dicho sistema en el ordenamiento jurídico mexicano, reforma que fue aprobada en medio de un contexto socio-político ríspido resultado de las elecciones presidenciales de 2006 y con la oposición de diversos grupos de poder cuyos intereses se vieron afectados con la misma.

Esta reforma tuvo su primera aplicación en 2009¹ en el proceso electoral federal de 2009, en el que las autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional) se enfrentaron a diversos problemas de interpretación y de lagunas que tuvieron que solventar, pero que han dejado precedentes significativos, mismos que tendrán, sin duda, un impacto en el proceso electoral que empezó el pasado 7 de octubre de 2011.

Por lo anterior, surge en la autora el interés de poner en la mesa ciertas reflexiones respecto de la referida reforma, específicamente en cuanto al nuevo modelo de comunicación política que planteó, de cara a las elecciones presidenciales del año 2012.

Retrospectiva del sistema de comunicación política

La reforma electoral en materia de comunicación política y acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación se planteó, entre otros objetivos, la búsqueda del Estado por recuperarse de la supremacía de los llamados “poderes salvajes” o de facto, que representaban hasta ese momento la radio y la televisión, tratando de exterminar las prácticas comerciales nocivas que se fueron arraigando en la política mexicana a lo largo de los años.²

En opinión del Doctor Lorenzo Córdova, las finalidades de la reforma, en el ámbito señalado, se pueden resumir en dos grandes grupos: 1) la integración y actualización de la legislación electoral en diversos temas como la imposición de nuevos límites para las aportaciones de origen privado a los partidos políticos, la reducción temporal de las campañas, la regulación de las precampañas, el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y sus facultades como administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión, y 2) el establecimiento de un nuevo modelo de comunicación social

¹ Me refiero a la primera aplicación en elecciones federales, en el caso, las elecciones intermedias (de los integrantes del Congreso de la Unión). En 2008 ya había sido aplicada en algunas entidades federativas que tuvieron elecciones locales; sin embargo, los casos más problemáticos en lo relativo a acceso de partidos políticos a radio y televisión se dieron hasta las elecciones federales de 2009, por esto en el presente ensayo se considera como primera aplicación de dicha reforma las elecciones federales de 2009.

² Ver CÓRDOVA, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008” en *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 1ª Edición, 2008, pp. 47-70.

político-electoral, que busca fortalecer la equidad en el proceso electoral e impedir que los intereses privados (o ajenos a la contienda) irrumpen disruptivamente en las elecciones y en la política.³

Ahora bien, tales objetivos venían acompañados de sus correlativos retos: el contexto socio-político en el que se dio la reforma, es decir, la oposición de los diversos grupos de poder que se vieron o se verían afectados con ésta (principalmente los concesionarios de radio y televisión que dejarían de percibir una importante cantidad de dinero con la aprobación de la misma), la capacidad de las distintas autoridades electorales de enfrentar los conflictos que se presentaran y las fallas o faltantes que la propia reforma traía consigo, las cuales no se conocieron sino hasta que se aplicaron.

Resultan innegables las virtudes del nuevo marco normativo en la materia, pues los problemas existentes con los medios de comunicación rebasan la cuestión electoral. Esto en virtud de que la relación entre los medios de comunicación electrónicos y el gobierno ha sido estrecha desde sus orígenes, y así se fue transformando en un poder económico al que se sumó un enorme poder de facto por la serie de privilegios que obtuvieron al comenzar la transición democrática en México, pasando de controlados (por el Partido Revolucionario Institucional –PRI–, partido político hegemónico en el poder) a controladores (al ser la gama de partidos políticos en competencia real los que necesitaban de sus “servicios” y bondades). En este escenario, una propuesta normativa que buscaba frenar ese poder y regresar las riendas al Estado, aunque fuera sólo tratándose de propaganda política y electoral, fue, en principio, encomiable.

Tomando en consideración el pasado político de México y las condiciones en las que se empezó a dar la transición democrática, la reforma electoral en materia de medios de comunicación fue un gran paso para frenar el poder de los concesionarios, y salvaguardar la equidad entre los partidos políticos y el derroche económico que implicaban las campañas electorales, dada la alta demanda de publicidad por parte de los actores políticos y la poca oferta, generando que las empresas televisivas y radiofónicas cobraran las tarifas que mejor les convinieran y favorecieran o perjudicaran a los consumidores de propaganda político-electoral. Esta situación, en un primer momento, vio su fin al aprobarse el nuevo sistema de comunicación política, con la prohibición de cualquier tipo de contratación de espacios en radio y televisión para fines políticos, regresando su administración al Estado (a través del IFE).

Como toda modificación al marco normativo, sobre todo en materia electoral, ésta no fue definitiva o perfecta, pero, en mi opinión, sí se puede considerar como oportuna y, en ese sentido, adecuada.

3 *Ibidem*, pp. 65-67.

Hasta aquí puede decirse, entonces, que el primer grupo de finalidades de la reforma, señalado en párrafos precedentes, relacionado al freno y control del uso de recursos privados en las campañas y a las nuevas atribuciones del IFE como administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión, con las reglas propuestas y aprobadas se vio cumplido, en términos generales, en el pasado proceso electoral federal de 2009.

Ahora bien, con la referida reforma, también se diseñó un procedimiento especial para sancionar las infracciones que se presentaran en la materia, dando facultades de investigación a la autoridad administrativa electoral, así como la posibilidad de iniciar estos procedimientos de oficio y no sólo a instancia de parte. Esto no hizo esperar diversos cuestionamientos como los siguientes: ¿el IFE se daría a basto con estas nuevas atribuciones? ¿Es adecuado o no que la autoridad que organiza las elecciones se dedique también a administrar los espacios en radio y televisión para fines político-electorales y, además, sea quien tenga que vigilar y salvaguardar que se respete el marco normativo correspondiente? ¿Por qué no dejar que la distribución de los tiempos del Estado a una Secretaría, por ejemplo la de Comunicaciones y Transportes, y no al IFE?

Si la reforma fue en materia electoral, resultaba lógico e incluso adecuado que fuera el IFE la institución encargada de manejar los tiempos en radio y televisión del Estado exclusivamente para esos fines. El IFE vigila, en general, que los procesos electorales se desarrollen con pleno apego a los principios constitucionales. Haber previsto que también vigile esas cuestiones en materia de propaganda en radio y televisión, dotándolo de las herramientas necesarias (una gama de facultades que le permitan actuar y un procedimiento específico) me parece fue una decisión acertada. Sin embargo, en el proceso electoral federal del 2008-2009 la actuación titubeante de los integrantes del IFE (y no sus nuevas atribuciones) y, particularmente del TEPJF fue generando problemas cuya más grande repercusión tendrá un impacto directo en el actual proceso electoral federal de 2011-2012.

En cuanto a la segunda finalidad, es decir, la equidad en la contienda, el diseño legal del sistema de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión resultó admirable, pues como ya se dijo, se propuso y se aprobó a contracorriente, en un contexto en el que los medios de comunicación electrónica ya habían ganado terreno en diversos ámbitos, no sólo en materia electoral, pero éste marcaba un primer paso del Estado para recuperar el control.

Para Ciro Murayama, el triunfo que representó la reforma en comento, consistió en que trascendió el veto de facto que imponían las empresas mediáticas cada vez que se proponía cualquier cambio legal que pusiera en riesgo sus intereses. Sin embargo, la autonomía que ganó el Estado no tardó en flaquear dadas las actitudes de los concesionarios y actores políticos, así como las tibias decisiones de la autoridad electoral, aunado a la pobre defensa de la reforma por parte de sus propios creadores (los partidos

políticos), logrando una contrarreforma de facto que hace nugatorio lo establecido en la norma.⁴

Efectivamente, uno de los peligros más grandes que enfrenta la reforma es que tiene que ser interpretada por la autoridad. Suponiendo que los actores políticos y los concesionarios se hubieren rendido y hubieran decidido acatar la nueva normativa, y que al más mínimo incumplimiento los partidos políticos saltaran a su defensa, esto no restaría el peligro de una mala interpretación por parte de la autoridad electoral, que, como bien señala Lorenzo Córdova, podría distorsionar todo el sentido de los objetivos que buscó el legislador.⁵

Aunado a lo anterior, nos encontramos con las faltantes de la multicitada reforma, generadoras de más peligros en su aplicación e interpretación. Ejemplo claro, es la laguna legal que existe respecto a las sanciones a servidores públicos que promuevan su imagen con fines electorales en contravención a las adiciones al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ ya que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el capítulo relativo a las sanciones a los sujetos de responsabilidad en la materia no se prevé algo al respecto, siendo omiso el legislador, hasta la fecha, incluso en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que deja sin consecuencia jurídica cualquier infracción al respecto. Lo único previsto en la normativa electoral es la facultad del IFE de ordenar retirar propaganda en radio y televisión que contravenga los párrafos séptimo y octavo del referido precepto constitucional.

Este problema se manifestó con claridad al poco tiempo de aprobarse las modificaciones al COFIPE, cuando se presentaron ante las autoridades electorales diversas impugnaciones relativas a violaciones al artículo 134 constitucional. Como muestra, baste mencionar el caso relativo a los promocionales mediante los cuales se difundieron en televisión los informes de los legisladores del grupo parlamentario del partido Verde Ecologista de México (PVEM). Dicho asunto llegó hasta la última instancia, es decir, al TEPJF, el cual decidió revocar la resolución del Consejo General del IFE mediante la cual determinaron imponer una multa al PVEM, ya que, en opinión de los consejeros electorales dichos

4 MURAYAMA, Ciro, "Reforma para la consolidación democrática Vs. contrarreforma desde el interés privado", en *Democracia sin garantes. Las autoridades Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, p. 17.

5 CÓRDOVA, Lorenzo, "La reforma trastocada" en *Democracia sin garantes Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, p. 61.

6 Kristian Bernal resume dichas adiciones, y señala que las mismas trataron de evitar lo siguiente:

i) *Que los servidores públicos atenten contra la equidad de la contienda electoral.*

ii) *Que la comunicación del gobierno se convierta en propaganda política o electoral.*

iii) *Que los funcionarios públicos promuevan su imagen con el dinero de todos."*

BERNAL MORENO, Jorge Kristian, "La reforma al artículo 134 Constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009" en *Democracia sin garantes. Las autoridades Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, p. 129.

promocionales sí constituían propaganda electoral ilícita.⁷ Contrario a lo anterior, los Magistrados electorales calificaron de lícitos los promocionales de referencia, bajo la perspectiva de que los mismos se trataban de una cuestión informativa para los ciudadanos respecto a las labores realizadas por los legisladores del Partido Verde, como si se hubiera tratado de comunicación social, encuadrando los promocionales denunciados dentro de la excepción prevista en el párrafo quinto del artículo 228 del COFIPE.⁸

Esa decisión fue blanco de diversas críticas en la academia,⁹ pues con ésta, el TEPJF abrió puertas que se habían tratado de cerrar con la reforma. Me refiero, en primer lugar, al hecho de considerar como lícita la difusión de promocionales relativos a informes de labores de servidores públicos que, curiosamente, no están obligados (tampoco tienen el derecho) por ley a rendirlos. La Sala Superior llegó a la conclusión de que el hecho de que la ley no prevea la manera en que un informe legislativo debe hacerse, da carta abierta a dichos funcionarios al respecto, es decir, que cuentan con plena libertad en la forma en que elijan para difundir sus actividades. Para Lorenzo Córdova, esto va en contra del principio de legalidad ("las autoridades sólo pueden realizar aquello que les permite expresamente la ley"), pues la única manera en que los ciudadanos pueden conocer sobre las actividades de los legisladores es a través de los mecanismos de transparencia.¹⁰ Opinión que es compartida por la autora, ya que la consecuencia de esa decisión es que se desnaturalice la figura de los legisladores como funcionarios públicos.

En segundo lugar, sorprende que se haya considerado que el contenido de los promocionales no constituía propaganda electoral, por el simple hecho de que en éstos no se utilizaban expresamente los vocablos "voto", "votar" o "elecciones", o se referían al proceso electoral en curso, no obstante que lo único a lo que se hizo referencia en los *spots* fue a la iniciativa presentada por el PVEM respecto a la pena de muerte a secuestradores, multicitada también dentro de su plataforma electoral para esa elección. Así, la compra disfrazada de publicidad electoral encuentra sustento jurídico con la resolución del Tribunal Electoral Federal, simplemente, quienes pretendan saltarse la prohibición establecida en el artículo 41 constitucional de contratar tiempos en radio

⁷ Ver los expedientes SUP-RAP-075/2009 y acumulado y SUP-RAP-087/2009 y acumulado.

⁸ "Artículo 228 (....)"

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difunden en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

COFIPE, *op. cit.*, nota 2, artículo 228, párrafo 5.

⁹ Ver los artículos de Ciro Murayama, Lorenzo Córdova y Kristian Bernal en *Democracia sin Garantías. Las autoridades Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, pp. 17-21, 62-84 y 145-148.

¹⁰ CÓRDOVA, Lorenzo, *op. cit.*, nota 5, p. 68.

y televisión para esos fines, sólo deberá cuidar que los promocionales no contengan las palabras “votar” o “elecciones” para entrar dentro de esta excepción creada a través de un criterio judicial, volviendo vehículos de este fraude a la ley a ciertos servidores públicos, en este caso a los legisladores.¹¹

En tercer lugar, la Sala Superior señaló que ese tipo de propaganda (relativa a informes de labores) debe suspenderse en el periodo de campañas electorales y también durante las precampañas. Lo anterior sin sustento legal, pues en el COFIPE no se encuentra algún dispositivo del cual se desprenda tal situación. Aunado a ello, inexplicablemente, dicho órgano jurisdiccional abrió la posibilidad de que en el periodo entre las precampañas y las campañas sí se puedan difundir este tipo de mensajes, con lo que permitió una forma de burlar la prohibición establecida en la normativa electoral aplicable.

Finalmente, con este fallo, el TEPJF dio luz verde para que los legisladores, con dinero privado, puedan adquirir propaganda en radio y televisión, y, además, puedan incluir el emblema de su partido político sin que se considere propaganda electoral, pues, para ese Tribunal, la única forma de identificar a un grupo parlamentario es a través del logotipo del partido político al que pertenece. Si bien es cierto que los grupos parlamentarios son identificables por el partido político al que pertenecen, esto no implica que necesariamente tenga que incluirse el logotipo del instituto político respectivo para saber de qué grupo parlamentario se trata. De cualquier forma, el promocional denunciado en ese asunto tenía que utilizar o el emblema del PVEM o su nombre, lo cual necesariamente implica que se indique al referido partido, aunado a la mención de una propuesta legislativa que fue el eje central de la campaña electoral, situación que fue ignorada por el Tribunal que resolvió. Adicionalmente, se ignoró que los promocionales fueron pagados con recursos privados.¹²

Esta decisión judicial es contrastante con la emitida por el mismo Tribunal en un recurso de apelación distinto que se resolvió con anterioridad al del PVEM, en el que se determinó la responsabilidad de un presidente municipal por considerar violatorio de la normativa electoral el contenido de su *currículum vitae*, publicado en la página web del municipio relativo. De igual manera, en este caso, se revocó la determinación previa del IFE, quien consideró que el contenido del referido *currículum* no era ilícito. Lo que llama más la atención de este asunto es que la Sala Superior fue estricta, sin tomar en cuenta, por ejemplo, el medio en que se difundió la síntesis curricular del presidente municipal, esto es, Internet, en donde el receptor del mensaje tiene que ir en busca de la información, a diferencia de los promocionales del PVEM que fueron considerados lícitos, difundidos en televisión nacional, llegando, sin duda, a más personas.¹³

11 En este punto se comparten las opiniones de Ciro Murayama y Kristian Bernal en *op. cit.*, nota 9, pp. 19, 147 y 148.

12 Ver CÓRDOVA, Lorenzo, *op. cit.*, nota 5, pp. 62-84.

13 Ver BERNAL MORENO, Jorge Kristian, *op. cit.*, nota 6, pp. 143-145.

Así, por un lado, se dieron los fallos del IFE, el cual tomó en consideración el contexto, el medio de comunicación en que se difundieron los mensajes denunciados, su emisor, entre otras cosas, para aplicar el nuevo marco normativo; y por el otro, el TEPJF decidió revocar tales decisiones, sin definir un criterio que pudiera ser orientador ni siquiera para el propio IFE. En uno de los fallos, el Tribunal Electoral fue más allá a la hora de interpretar, mientras que en el segundo se puede decir que se quedó corto a la hora de resolver.

En breve, los Magistrados del TEPJF emitieron otra sentencia que resulta emblemática respecto a la reforma. Se trata de la relativa a los promocionales publicitarios de la revista TVyNovelas en los que se difundieron las entrevistas a los actores Raúl Araiza y Mayte Perroni, a través de las cuales expresan su apoyo a la plataforma electoral del PVEM para la contienda de 2009.¹⁴ La Sala Superior confirmó la decisión del IFE, al considerar como ilícita la publicidad de referencia, pues claramente se incurrió en propaganda electoral fuera de los marcos legales establecidos, por lo que se impusieron multas tanto al PVEM como a la televisora involucrada en su difusión. Lo importante de este fallo fue que el Tribunal, a la hora de resolver, tomó en consideración, a mi parecer adecuadamente, el contexto del anuncio publicitario para determinar si con éste se violaba o no la normativa electoral, es decir, que se estaba anunciando una revista de espectáculos mediante un promocional en el que no se hacía referencia a un tema estrictamente de ese ámbito, sino que se mencionaban propuestas de una campaña electoral.

Lamentablemente, la Sala Superior no tardó en dictar otra resolución que contrarrestaba lo resuelto en el caso de los promocionales de TVyNovelas. Si en ese caso sí importó el contexto, en el asunto relativo a la entrevista realizada al candidato panista Demetrio Sodi durante un partido de fútbol, el contexto no fue parámetro en lo absoluto, porque los Magistrados concluyeron que dicha entrevista constituía propaganda electoral, pero dentro de los márgenes legales al estar amparada por las libertades de expresión y de periodismo.¹⁵ Con este fallo se abrió una nueva puerta a los políticos para evadir la prohibición de comprar o adquirir, incluso a través de donaciones, espacios en radio o televisión para promocionar a algún partido político o candidato: las entrevistas.

Esta última determinación ha sido de las más polémicas y comentadas del TEPJF por diversas razones. En primer lugar, salta a la vista el hecho de que al no haberse demostrado contratación alguna (creo que refiriéndose a una compraventa) entre Televisa y el candidato Sodi, no podía considerarse como propaganda ilícita, dejando de lado que se pudo tratar de una donación, aunado a que había indicios suficientes de que Demetrio Sodi acordó con Televisa, previamente, su aparición en el partido de fútbol, aprovechando para hacerse promoción, lo cual debió traer alguna consecuencia para él.

¹⁴ Ver la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-242/2009.

¹⁵ Ver la sentencia relativa al SUP-RAP-234/2009 y acumulados.

Pero el mero hecho de que un candidato haya aprovechado una entrevista para difundir sus propuestas de campaña no parece ser el problema. Más bien, la gravedad del asunto fue que se diera en un contexto en el que el receptor del mensaje no espera escuchar propaganda electoral, es decir, en un evento deportivo en el que se pregunta algo relativo al contexto y la respuesta se sale de contexto, no es posible que se considere lícito. En pocas palabras, el fraude a la ley estaba claro y la Sala Superior hizo caso omiso de ello.

Al respecto, el Maestro Armando Maitret sintetiza de manera clara las consecuencias de ese fallo, al decirnos que cuando la Sala Superior estima que la entrevista ocurrió dentro de un determinado género periodístico y analizó el contexto del mismo y estimó que no hubo violación a la ley, implícitamente resolvió que no hubo adquisición indebida de tiempos de televisión, introduciendo al sistema una categoría de “propaganda sin costo”.¹⁶

Efectivamente, que el TEPJF creara esa nueva categoría de “propaganda sin costo”, implica que, sin importar en dónde o sobre qué sea la entrevista que se realice, un candidato podrá aprovechar ese espacio so pretexto de que se trata de un espacio para informar a la ciudadanía y, así, hacerse propaganda. ¿Esto quiere decir que para los Magistrados de la Sala Superior es indiferente si la entrevista se desarrolla dentro de una telenovela? Me parece que sí, y en este aspecto, también se comparten las opiniones del Magistrado Maitret. Con esa sentencia, sólo se consideró que hubo un periodista involucrado haciendo una entrevista, con lo que bastó para concluir que se trataba de una cuestión informativa al espectador. Sin embargo, no se tomó en cuenta que dicha entrevista no se dio en un espacio informativo, por lo que el receptor del mensaje no buscaba ese tipo de información sino ver un evento deportivo, tal como se sostiene en el voto particular del Magistrado Armando Maitret antes citado.

Así, ha quedado manifiesto que la Sala Superior ha tenido fallas a la hora de interpretar el nuevo marco normativo. La autoridad administrativa electoral ha tratado de seguir las directrices que le marca el Tribunal, pues finalmente es el último decisor. No obstante, ante tantos cambios de criterio, también para el IFE ha resultado de gran complejidad la aplicación de la reforma. No cabe duda que una interpretación pobre o excesiva de las normas ha generado que muchos aspectos que se intentaron mejorar con la reforma se vuelvan inaplicables, prácticamente, letra muerta.

¹⁶ México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, “Juicios electorales acumulados”, Expediente TEDF-JEL-063/2009 y acumulados, voto particular del Magistrado Armando I. Maitret Hernández, disponible en el archivo de ese Tribunal.

Retos a enfrentar en el proceso electoral 2011-2012

Las autoridades electorales tienen grandes retos que encarar en el presente proceso electoral federal 2011-2012 y, en mi opinión, la relación entre los actores políticos, ciudadanos y medios de comunicación vuelve a representar una cuestión central que impactará en muchos sentidos en el desarrollo de las elecciones.

Es por esto que el hecho de que las actitudes de las autoridades electorales que se han señalado en el presente ensayo, sobre todo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que no ha sido del todo consistente en sus resoluciones en estos temas, generan una gama de problemas y hacen nugatoria, en los hechos, una reforma que tuvo objetivos nobles.

En ese sentido, el IFE ha actuado tratando de seguir tales criterios y, en consecuencia, los actores políticos han aprovechado esa situación. Hoy día, como lo han dicho diversos estudiosos en la materia, como César Astudillo, estas situaciones han generado un “mercado negro” de propaganda electoral en los medios electrónicos de comunicación, pues aún existiendo una norma restrictiva, tanto los medios de comunicación como los partidos políticos (y los políticos) han encontrado la forma de negociar otros espacios que se encuentran fuera de la prohibición legal o que caben en las permisiones que la interpretación de la misma han dado las autoridades electorales (entrevistas en espacios inusuales, difusión de informes de labores, etcétera).

A manera enunciativa, puede entonces decirse que los ciudadanos que elegiremos en julio de 2012 a nuestros representantes y al propio Presidente de la República, nos encontramos ante una autoridad jurisdiccional electoral errante que no ha asumido del todo su papel de garante de los principios constitucionales,¹⁷ a un poder mediático que lejos de ser frenado ha crecido y se vale de su posición como informante de la ciudadanía para presentar a su manera a los actores políticos que mayores beneficios les ofrezcan debajo del agua (en franca contravención al objetivo de la reforma electoral del 2007-2008), a unos partidos políticos que no han defendido ni respetado las normas que ellos mismos propusieron y aprobaron (a través de los legisladores surgidos de sus filas), aunado a un IFE incompleto por la irresponsable falta del nombramiento de 3 de los consejeros electorales que integran su Consejo General.¹⁸

En ese contexto, y sin soslayar el ambiente de violencia e inseguridad en que se encuentra el país es que se darán las elecciones de 2012. Así, en palabras del Doctor Lorenzo Córdova, los ciudadanos *“debemos cobrar conciencia de los retos que enfrentamos*

¹⁷ CÓRDOVA, Lorenzo, “Las elecciones y sus desafíos”, *El Universal*, México, 5 de octubre de 2011.

¹⁸ *Ibidem*.

y del consecuente rol que cada uno de nosotros juega para lograr superarlos, en una condición de la subsistencia de nuestra democracia."¹⁹

Bibliografía

BERNAL MORENO, Jorge Kristian, "La reforma al artículo 134 Constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009" en *Democracia sin garantes. Las autoridades Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009.

CÓRDOVA, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008" en *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 1ª Edición, 2008.

_____, "La reforma trastocada" en *Democracia sin garantes Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009.

_____, "Las elecciones y sus desafíos", *El Universal*, México, 5 de octubre de 2011.

MURAYAMA, Ciro, "Reforma para la consolidación democrática Vs. contrarreforma desde el interés privado", en *Democracia sin garantes. Las autoridades Vs. la reforma electoral*, UNAM, México, 2009, p. 17.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

México, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008.

México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Recursos acumulados de apelación", Expediente SUP-RAP-075/2009 y acumulado, <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2009/RAP/SUP-RAP-0075-2009.htm>.

México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Recursos acumulados de apelación", Expediente SUP-RAP-087/2009 y acumulado, <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2009/RAP/SUP-RAP-0087-2009.htm>.

¹⁹ *Ibidem*.

México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Recursos acumulados de apelación", Expediente SUP-RAP-234/2009 y acumulados, <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2009/RAP/SUP-RAP-00234-2009.htm>.

México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Recursos acumulados de apelación", Expediente SUP-RAP-242/2009 y acumulados, <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2009/RAP/SUP-RAP-0242-2009.htm>.

México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, "Juicios electorales acumulados", Expediente TEDF-JEL-063/2009 y acumulados, Voto particular del Magistrado Armando I. Maitret Hernández.

Derecho sancionador electoral y principio de legalidad.

Osiris Vázquez Rangel*

INTRODUCCIÓN

Una de las labores que realizan los Tribunales Electorales, es revisar si las sanciones impuestas por los institutos electorales se encuentran apegadas a la legalidad. Este control jurisdiccional de los actos de los órganos autónomos electorales, es particular por dos razones: se trata de una materia de reciente data en busca de su identidad, y la regulación creada por el legislador es mínima.

Objeto del derecho sancionador electoral (dimensión semántica).

El derecho sancionador electoral se encuentra constituido (en sentido objetivo), por el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno, pertenecientes al *ius puniendi*, que definen las faltas electorales¹ y las sanciones con las cuales están conminadas, mismas que se imponen a los sujetos² exclusivamente señalados por las mismas.

Parece que no es discutible que nos encontramos en el campo del derecho público interno, específicamente en el ámbito del derecho sancionador (*ius puniendi*). Lo que al parecer resulta discutible, es si esta rama del derecho se ubica como una tercera vertiente al lado del derecho penal y el derecho administrativo sancionador, o puede subsumirse en alguna de estas dos.

No he tenido noticia de que alguien sostenga que se trata de una rama del derecho incluida en el ámbito del derecho penal, por lo que la discusión se puede centrar si se

1 Se prefiere la expresión "falta electoral" a "infracción electoral", por ser la primera la que se contiene en el artículo 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Artículos 341 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 376 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

* Director del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

ubica dentro del derecho administrativo sancionador, o nos encontramos ante una nueva materia, con la consecuencia de estar ante la presencia de nuevas reglas jurídicas y la necesidad de construir una teoría al respecto y no adoptar ni las ideas penales ni las administrativas llanamente.

Para diferenciar al derecho administrativo sancionador del derecho penal, Alejandro Nieto³, sigue los siguientes criterios, que se retoman, para mostrar que no nos encontramos ante una variante del derecho administrativo sancionador, sino una nueva rama del derecho en nuestro país.

a) Existen dos clases de normas diferentes: unas se autocalifican de administrativas y otras electorales.

b) En las primeras se describen y castigan unos ilícitos que se denominan infracciones administrativas y en las segundas se describen y castigan otros ilícitos que se denominan faltas electorales, sin que exista remisión de unas a otras.

c) En unas y otras normas se encomienda el castigo de cada uno de estos grupos de ilícitos a órganos diferentes: las infracciones administrativas a las Contralorías, órganos de control interno (en su vertiente disciplinaria) y órganos administrativos (en su vertiente correccional), cuyas decisiones son luego revisables por órganos especializados en materia administrativa, (jueces y Tribunales contencioso-administrativos). Por otra parte, las faltas electorales son sancionables de manera exclusiva por los Institutos Electorales y revisables por los Tribunales electorales.

d) La represión ha de ajustarse, además, a procedimientos distintos, según se trate de infracciones administrativas o faltas electorales.

e) Estos órganos –y de acuerdo con su procedimiento respectivo– imponen castigos también distintos. Pues aunque en forma general se imponen sanciones pecuniarias, en el ámbito del derecho sancionador electoral, se puede suprimir el registro de agrupaciones políticas y/o disminuir las ministraciones que recibe del erario público.

f) Independientemente de la diversidad de órganos, de procedimientos y de castigos, las normas establecen un régimen jurídico material distinto para cada grupo de ilícitos (reincidencia, prescripción, dolo, etc.).

g) Las normas sancionadoras administrativas, son de momento tan dispersas como

3 Nieto Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, reimpresión de la cuarta edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2006, p. 162.

incompletas, mientras que las que sancionan las conductas electorales, se concentran en los códigos electorales y reglamentos y circulares emitidas por los Institutos electorales, por lo que su dispersión es sustancialmente menor al emanar de fuentes perfectamente enumerables, pudiéndose hacer una recopilación de ellas⁴.

De lo anterior, se concluye que el derecho sancionador electoral no es administrativo, aunque se reconoce que su origen y los antecedentes de los Tribunales electorales como administrativos, han llevado a que por inercia, se siga hablando de “derecho administrativo sancionador” sin reconocer que el cordón umbilical fue roto con el nacimiento de los órganos autónomos electorales y los tribunales especializados.

Señalada la independencia de la materia, es apreciable la escasa regulación legislativa, por lo que los juzgadores se han visto en la necesidad de ir creando diversas disposiciones al resolver los asuntos de su competencia. Así, han tenido que definir lo que es una “falta sistemática”, “reincidencia”, “dolo”, y “culpa”, a manera de ejemplo de elementos y características de las faltas electorales que son indispensables precisar para posteriormente determinar si se actualizan o no las mismas.

Objeto de una teoría de las faltas electorales.

En los Códigos electorales, se encuentran incluidos diversos supuestos que de ser realizados por los sujetos que también dichos códigos mencionan, tienen como consecuencia, la imposición de una sanción; sin embargo, no se define lo que es una falta electoral, ni se mencionan los elementos que la integran, por lo que los tribunales electorales han acudido a los desarrollos del derecho penal y el derecho administrativo para poder llenar ese vacío.

Así se puede optar por un proceder casuístico o tópico por una parte o sistemático por otra. Hasta el momento, ante la ausencia de un desarrollo teórico de esta materia, a la que en ocasiones se le han atribuido de manera inmediata los conceptos penales, en otra los propios del derecho administrativo, e incluso, se ha acudido a figuras ajenas a nuestra tradición jurídica propias del *comon law*.

En el presente trabajo se propone seguir una perspectiva sistemática evitando con ello las contradicciones e incertidumbre constantes, pues es sabido que la vocación teórica es eminentemente práctica, pues una teoría que no tenga rendimiento práctico, resulta inútil, pues con la misma se pretende comprender y explicar lo que sucede.

4 Hasta aquí la paráfrasis

De esta manera, para elaborar un sistema propio de las faltas electorales hay que decidir cuál es su estructura y cuáles sus elementos, evitando con ello que dependiendo de cómo se interpreten las normas penales y administrativas y de qué conocimientos teóricos se tengan de dichas materias, se resuelva el caso en turno por los tribunales, resultando urgente trazar aunque sea de manera general, qué debe entenderse por una falta electoral a nivel teórico⁵.

Una primera decisión a tomar, es si se considera la falta electoral como una estructura parecida a un átomo, es decir, resulta posible de manera intuitiva considerar que las faltas electorales tienen una estructura monolítica en la que se aglutinan todos sus elementos constitutivos, aunque si se siguen las aportaciones propias del *ius puniendi* (derecho penal y derecho administrativo sancionador), resulta necesario distinguir que los delitos, las infracciones o las faltas se integran de dos partes con características diferentes: el **injusto** y la **culpabilidad**, lo que lejos de ser una división propuesta por alguna moda del derecho penal, tiene sus antecedentes en la obra De Iure Belli ac Pacis de Hugo Grocio de 1625⁶, y a partir de ahí, ha tenido un constante y sólido desarrollo.

De esta manera, cuando en 1797 Kant publica su Metafísica de las costumbres, ya menciona una clara diferencia entre lo que es una causa de justificación que evita considerar un comportamiento como injusto (contrario a derecho) y una causa de exculpación, de acuerdo con la cual, pese a que se ha cometido un hecho señalado como sancionable y que resulta contrario a derecho (un injusto), no es de imponerse una sanción dado que el mismo no se realizó de forma culpable⁷.

A partir de ese momento, en el ámbito del derecho penal primeramente y luego esta aportación fue retomada por el derecho administrativo sancionador, durante el siglo XX se consolidó la idea de que la estructura de las faltas tiene dos grandes segmentos importantes a considerar y que obedecen a cuestiones diferentes.

Para determinar que se está ante la presencia de una falta, hay que constatar que se ha realizado el supuesto previsto en la normatividad como sancionable y que ello

5 Se asume la "teoría" como un conjunto de definiciones estipulativas y no lexicográficas ante la ausencia de normas que sea posible interpretar para formular una reformulación de las mismas y concluir con una definición lexicográfica.

6 Hay una versión en inglés del texto, en la página web: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/grotius/Law2.pdf>; la referencia a la diferencia entre un hecho justificado y otro exculpado se menciona en el libro II, capítulo 1.1, páginas 60 y 61 de esta edición electrónica PDF (consultada por última ocasión el 9 de agosto de 2011).

7 Sobre el tratamiento dado por los Kantianos al caso de la tabla de Carneades citado en Metafísica de las costumbres, véase a Hruschka Joachim, "Causas de justificación y causas de exculpación: la tabla de Carneades en Gentz y en Kant", en Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, Tomo LVII, editado por el Ministerio de Justicia (Centro de Publicaciones) y Boletín Oficial del Estado, en Madrid, España, 2006, p. 5 y ss.

se ha tenido lugar sin encontrarse justificado, es decir, sin estar amparado por alguna causa considerada también en la normatividad como permisiva, de tal manera que al hacerse un juicio sobre la antijuridicidad, se concluya que efectivamente, el hecho no se encuentra justificado y, por tanto, resulta ser un injusto. Este primer bloque de elementos se centra en el hecho, es un juicio sobre el mismo y su valoración jurídica, atendiendo exclusivamente al hecho mismo y sus circunstancias.

En un segundo momento, se hace un juicio al autor de dicho hecho y se cuestiona si pudo haber actuado de otra manera, si se le podía exigir que se ajustara a la normatividad, es decir, se analiza si se le puede reprochar lo que hizo, por lo que se analiza lo relativo a su *culpabilidad*.

Estos dos grandes bloques se conforman por diversos elementos, cuya ubicación y contenido ha ido variando en el evolucionar de la teoría del delito.

Otra cuestión importante es precisar la forma de atribuir responsabilidad a los entes colectivos como lo son los partidos políticos, porque dependiendo de las conclusiones que se adopten al respecto, se llegará a una conclusión u otra respecto de los elementos que deben considerarse para integrar su responsabilidad como lo es el dolo a título de ejemplo.

La responsabilidad de los entes colectivos.

Es de considerar que no se considera adecuado acudir a modelos desarrollados en el sistema del *Comon Law*, debido no sólo a que se trata de otra tradición jurídica, sino a que el desarrollo de la responsabilidad no comparte el reconocimiento de figuras jurídicas asentadas en nuestra tradición, como lo son el de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, con sus respectivas causas de exclusión.

Con esta advertencia, es de mencionar que el Código Penal Modelo de 1962, adoptado por diversos Estados de la Unión Americana, establece en su artículo 2.07 (1) (c), que para responsabilizar a un ente colectivo, es necesario que la infracción haya sido *“autorizada, solicitada, ordenada, ejecutada o imprudentemente tolerada por el consejo directivo (board of directors) o por un alto directivo (high managerial agent) que actúe en representación (behalf) de la corporación y en el marco de sus competencias”*⁸, por lo que sólo se puede hacer responsable a una persona moral por lo que hacen sus mandos y no por quienes tienen niveles jerárquicos inferiores.

8 La cita es tomada de Gomez-Jara Diez Carlos, "Corporate criminal liability: algunas cuestiones sobre la responsabilidad penal corporativa en los EE.UU.", en La responsabilidad penal de las personas jurídicas, órganos y representantes, coordinador Percy García Caverro, editorial ARA, Perú, 2002, pp. 302 y ss.

A pesar de lo anterior, en el caso *United States vs. Bank of New England*, de 1987, el tribunal de apelación consideró que el conocimiento del ente moral (en el caso concreto, del banco), es la suma del conocimiento de todos sus empleados, por lo que no era necesario acreditar que uno de ellos en particular sabía lo que estaba pasando, ya que era suficiente que el banco se hubiera organizado de tal manera que impidiera tomar medidas para enterarse, lo que se apoya en la figura del derecho penal denominada “ignorancia o ceguera deseada o procurada” (*willful ignorance, willful blindness*)⁹.

En Inglaterra, el Lord Justice Denning ha propuesto que el dirigente del ente colectivo o el órgano máximo de decisión sea considerado como el “cerebro” de dicho ente, y todo lo que “el cerebro” realice, será considerado como acción de la persona moral misma; de esta manera, si una persona trabaja para el ente colectivo carece de poder de decisión e interviene en un hecho sancionable, sólo sería “el abrazo” del ente.¹⁰

Ahora bien, en nuestra tradición jurídica, la responsabilidad de las personas morales, desde el punto de vista del finalismo, ha sido desarrollada por Hans Hoachim Hirsch, quien ha señalado que la responsabilidad de una persona moral debe estar vinculada con la acción típica de un individuo que actúa para el ente colectivo, lo que denomina un **hecho vinculante**¹¹, pues las personas morales, también son destinatarias de deberes y obligaciones, por lo que pueden incumplir tales deberes y obligaciones, lo cual puede suceder cuando alguno de sus miembros, en su nombre, actúa culpablemente y si **su hecho pudo evitarse al adoptar medidas preventivas por el ente colectivo**,¹² es posible vincular a la persona física con la moral.

Este es un modelo de **heteroreponsabilidad**; es decir, que se hace responsable a un ente colectivo, de lo que hace un individuo, una persona física, que actúa a nombre de la persona moral, por lo que debe acreditarse primero la responsabilidad del individuo y el vínculo con la persona moral, para después afirmar la responsabilidad de ésta, lo cual **vulnera el principio consistente en que nadie puede ser hecho responsable de la culpabilidad de otro**, vigente en el ámbito del ius puniendi, pues cada quien responde por lo que ha hecho y carga con responsabilidades de los demás.¹³

9 Sobre esta cuestión y demás relativas a la responsabilidad de los entes colectivos, de acuerdo al derecho de los EE. UU., ver Gomez-Jara Diez Carlos, ... Op. Cit., pp. 305 y ss.

10 Tiedemann Klaus, “Nuevas tendencias en la responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en Derecho penal y nuevas formas de criminalidad, segunda edición, traducido por Manuel Abanto Vásquez, editorial Grijley, Perú, 2007, páginas 99 y 100.

11 Hirsch, Hans Joachim, “La cuestión de la responsabilidad penal de las asociaciones de personas”, traducción de Patricia S. Ziffer, en Derecho Penal, obras completas, Tomo III, editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 116.

12 Ibidem... p. 119 y ss.

13 Hay que precisar que la propia responsabilidad puede consistir en revisar que no haya errores en cierta actividad, como en el control de calidad o bien, que una persona no realice actos incorrectos o atente contra sí mismo, cuando ese es un deber establecido en el supuesto de hecho.

Esta propuesta parte del supuesto de que la “culpabilidad” es un elemento indispensable para poder establecer cualquier tipo de responsabilidad, y que ésta consiste en un **juicio de reproche** ético-social, de tal manera que quien tuvo la posibilidad de actuar conforme a derecho y no lo hizo, es considerado culpable¹⁴.

Otra propuesta teórica es formulada por **Tiedemann**, quien propone que se utilice un concepto de culpabilidad diferente, porque no se va a formular un juicio de reproche al individuo sino al ente colectivo, razón por la que sugiere hablar de **culpabilidad de organización** (Organizationsverschulden), de acuerdo con la cual aunque se requiere una acción individual, la misma debe conectar con un ente colectivo, al cual se le imputa **siempre que haya omitido tomar las medidas de seguridad necesarias para asegurar un funcionamiento adecuado a derecho**¹⁵.

La base de esta concepción es la figura de la actio libera in causa (desarrollada para los individuos) que consiste en hacer responsable a un sujeto de un resultado lesivo, no obstante que en el momento de producirse el mismo no tenga capacidad de culpabilidad, si él se colocó en ese estado y era previsible la producción del resultado lesivo que se produjo¹⁶.

Retomando este esquema, el ente colectivo contará con una culpabilidad antecedente, que no es individual (no implica un reproche ético-social), sino una **culpabilidad de organización** (carencia de organización), de tal manera que el reproche que se formula a la empresa es que no se ha organizado conforme a derecho; esto les puede resultar familiar pues es básicamente el esquema que sigue la figura importada de la culpa in vigilando.

14 Cfr. Melendo Pardos Mariano, El concepto material de culpabilidad y el principio de inexigibilidad, editorial Comares, Granada, España, 2002; aunque concretamente, en cuanto al criterio finalista y de manera breve, Stratenwet, refiere: “La pena implica siempre un reproche..., por lo tanto, la adecuación al supuesto de hecho típico y la antijuridicidad, que sólo caracterizan la contradicción del comportamiento con relación al orden jurídico, no puede justificarla por sí sola. Es preciso aún analizar la cuestión de la responsabilidad del autor, es decir, si lo ilícito cometido puede serle cargado en su cuenta. Sobre este aspecto decide una serie de otros presupuestos o elementos que tradicionalmente se caracterizan como pertenecientes a la culpabilidad. ...En el momento del hecho, el autor debe ser capaz de comprender la antijuridicidad de su comportamiento y de regirlo por las normas jurídicas... (capacidad de culpabilidad). Fuera de esto, tendrá que haber conocido realmente la ilicitud o, por lo menos, haber tenido la posibilidad de conocerla (conocimiento de la prohibición). Por último, el hecho no debe haber sido cometido bajo una presión extraordinaria que adquiera carácter disculpante (exigibilidad del comportamiento adecuado a derecho). Esta enumeración pone de manifiesto que la libertad de determinarse de acuerdo con el deber jurídico es el punto de referencia común de los presupuestos de la culpabilidad. ...”; Stratenwerth, Günter, Derecho Penal, El Hecho Punible, traducción a la 2ª. edición alemana de Romero, Gladis., Editorial Edersa, Madrid, España, 1982, pp. 70 y 71.

15 Cfr. Bacigalupo Silvina, La responsabilidad penal de las personas jurídicas, editorial Bosch, Barcelona, España, 1998, p. 171.

16 Como cuando injiere alcohol o sustancias que alteran su estado de conciencia y en ese estado alterado realiza algún injusto sancionable

Una debilidad de las dos posturas señaladas, es que en caso de no poder precisar quién fue el individuo que realizó el hecho que se le imputaría al ente colectivo, no será posible establecer lo que Hirsch denomina "hecho vinculante" con la persona moral, y Tiedemann "hecho de conexión", con lo que se genera impunidad, pues estos modelos siguen dos pasos:

1. Responsabilidad de un individuo (y todo lo que ello supone, es decir, que se acredite la acción típica, antijurídica y culpable); y
2. Nexos o vínculo con el ente colectivo.

Otra crítica es que no se admitirían causas de exculpación, sin considerar que sólo se es responsable de aquello que se puede reprochar y no del mero acontecer causal, y el juicio de reproche es un juicio jurídico y no atribución de un resultado como obra del "destino" o la "mala suerte".

En este punto, es de señalar que si se parte de la función del derecho sancionador electoral, sujeto de derecho (persona) no es quien causa un resultado, sino aquél que es competente para evitarlo, quien **debe** evitar que se produzca tal resultado, y los conceptos de acción, causalidad, culpabilidad, etc., son conceptos propios de las diversas etapas o momentos en que deviene la "competencia" para responder por el resultado¹⁷.

Llegados a este punto, se considera que tal como lo señala Kurt Seelman "Si del principio de culpabilidad [desarrollado en el derecho penal] se desprende que la pena presupone una acción **individual**, susceptible de un reproche ético-social, resulta obvio la incompatibilidad de este principio con una pena a la asociación"¹⁸.

Por lo anterior, de manera provisional, se señalan las siguientes conclusiones:

1. Los modelos en discusión actualmente, son los que se han referido y parten del construcciones a partir de los 80's del siglo pasado, independientemente de que existen más autores que recientemente han opinado al respecto, pero aún no constituyen la opinión dominante; entre ellos: Günther Heine¹⁹, Ernest-Joachim Lampe²⁰ y Danneker).

¹⁷Cfr. Bacigalupo Silvina, "La responsabilidad penal de las personas jurídicas: un problema del sujeto del derecho penal", en La responsabilidad penal de las personas jurídicas, órganos y representantes, coordinador Percy García Caveró, editorial ARA, Perú, 2002, pp. 127 y ss.

¹⁸ Seelman Kurt, "Punibilidad de la empresa: causas, paradojas y consecuencias", en La responsabilidad penal de las personas jurídicas, órganos y representantes, coordinador Percy García Caveró, editorial ARA, Perú, 2002, p. 48; se añadió lo que se encuentra entre corchetes.

¹⁹ Este autor, refiere que los entes colectivos tienen calidad de garante respecto de lo que hagan sus miembros, fundamentada en el "dominio de organización funcional-sistémico", pues al

2. No son aplicables llanamente los conceptos de acción, sujeto, culpabilidad, dolo, entre otros, a las personas morales, puesto que los mismos, fueron desarrollados respecto de los individuos (sistemas psíquicos en la terminología de la teoría de sistemas).
3. Es necesario elaborar conceptos que tengan la misma función que los que se utilizan en el derecho penal, pero adecuados al derecho sancionador electoral, por lo que se propone utilizar equivalentes funcionales.

La última conclusión es la que se retoma en la tesis de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL", Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483-485.

Breve recorrido por la teoría del delito.

Causalismo natural.

Hay acuerdo en que la teoría del delito moderna tiene su primera formulación en 1881, cuando Franz Von Liszt publica su Tratado de Derecho Penal, considerando el Código Penal Alemán de 1871.

De esta manera, al señalarse en el Código que el delito es el acto que sancionan las leyes penales, se concluyó que la acción era el punto de partida de lo sancionable. Las acciones podían ser ajustadas a derecho o contrarias al mismo, es decir, antijurídicas, por lo que la antijuridicidad se convirtió en el segundo elemento a considerar.

Ahora bien, como el mismo código señalaba (como lo hace el actual artículo 18 del Código Penal del Distrito Federal) las acciones delictivas sólo se podían realizar de manera dolosa o culpable, por lo que estas dos posibilidades las agrupó Von Liszt en lo que denominó culpabilidad; así, las acciones antijurídicas podían ser culpables o no culpables.

tener dominio de la organización, pueden responder por el hecho, además de que se defraudan expectativas que no son individuales sino sociales y reflexivas (en el sentido de Luhmann), de tal manera que la culpabilidad individual es diversa a la de las personas morales, quienes son culpables por "la conducción de la actividad empresarial"; Cfr. Heine, Günther, La responsabilidad penal de las empresas: evolución internacional y consecuencias nacionales, consultable en la página de internet: <http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/96/pdf/HEINE.pdf>.

20 Para este autor, los entes colectivos son culpables cuando su estructura es tal, que teniendo libertad de organización, hacen uso de la misma incumpliendo con aquello que el derecho espera de ellos; lo que decide respecto de la culpabilidad es el "poder de organización"; Cfr. el estudio introductorio que realiza el mismo Lampe, del texto La dogmática jurídico-penal entre la ontología social y el funcionalismo, edición y traducción de Carlos Gómez-Jara Díez, Guillermo Orce y Miguel Polaino-Orts, editorial Grijley, España, 2003, consultable en la página de internet: <http://www.grijley.com/public/dpen/libros/lampe/introduccion.pdf>.

El delito, era entendido de esta manera, una acción antijurídica y culpable²¹.

Para completar este primer esquema, en 1906, Ernest Beling, al publicar su obra *Die Lehre vom Verbrechen* (Teoría del delito), incorpora otro elemento más, el *Tatbestand* o "tipo"²², cuya palabra puede ser traducida como supuesto de hecho, pero que siguiendo la tradición latina se identifica simplemente como tipo.

Beling consideró que era necesario separar la antijuridicidad del supuesto de hecho o tipo, porque este no incluía juicio de valor alguno, porque aunque "el tipo establece el contenido jurídico-penalmente relevante de la acción"²³, "Una acción puede ser típica sin por ello ser antijurídica"²⁴, ya que el tipo (*Tatbestand*) sólo es "el contorno de una clase de delito (*der Umriß des Verbrechenstypus*)"²⁵.

El acento que pone Beling en el Tipo, se apoya en el principio de legalidad, pues únicamente por los supuestos (de hechos) que se encuentran precisados en el Código, es posible imponer alguna sanción de carácter penal, puesto que "No hay delito sin tipo"²⁶, cuestión ya conocida y cuya formulación latina se debe a Paul Johann Anselm Ritter Von Feuerbach: *nullum crimen, nulla poena sine lege*²⁷.

Causalismo valorativo o teleológico.

Los cambios sufridos en la siguiente etapa del desarrollo de la teoría, se debieron al surgimiento del neokantianismo en la escuela Sudoccidental Alemana (filosofía de los valores), representada por Rickert, Lask y Sauer, entre otros; de acuerdo a esta corriente de pensamiento "la formación de conceptos jurídicos siempre está "teleológicamente teñida"²⁸.

21 La culpabilidad receptaba todos los elementos subjetivos o psicológicos.

22 El concepto de *Tatbestand* no es un neologismo creado por Beling, pues el artículo 59, primer apartado del entonces Código Penal Alemán la incluía: § 59.1 "Wenn jemand bei Begehung einer strafbaren Handlung das Vorhandensein von Tatumständen nicht kannte, welche zum gesetzlichen Tatbestand gehören oder die Strafbarkeit erhöhen, so sind ihm diese Umstände nicht zuzurechnen" (Si alguien al realizar una conducta punible no conocía la presencia de circunstancias de hecho que pertenecen al tipo legal o que aumentan la punibilidad, estas circunstancias no deben serle imputadas).

23 Beling, Ernest, *Die Lehre von Verbrechen*, Alemania, reedición de Scientia Verlag Aalen, de la edición de 1906, Alemania, 1964, p. 224

24 Ibidem. p.144

25 Ibidem. P. 110.

26 Ibidem. ... p. 23 "Nein Verbrechen ohne Tatbestand".

27 *Revision der Grundsätze und Grundbegriffe des positiven peinlichen Rechts*, 1799, I, citado por Enrique Bacigalupo, *Derecho Penal, parte general*, 2ª edición, editorial Hammurabi Depalma, Argentina 1999, p. 103 y ss. Aunque dicho principio también puede leerse en la versión al Español del libro de Feuerbach *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, traducido como *Tratado de Derecho Penal*, por Eugenio Raul Zafaroni e Irma Hagemer, editorial Hammurabi Depalma, Argentina 1989; este texto se editó pocos años después del que cita Bacigalupo.

28 Lask Emil, "Rechtphilosophie", *Festschrift für Kuno Fischer*, t. II, pp. 316 y ss., citado por Karl Larenz en *Metodología...* Op. Cit., p. 118.

En la categoría del “tipo” se hacen una serie de señalamientos que irían resquebrajando la división objetivo/subjetivo. Fischer y Hegler en 1911 y 1915 respectivamente, hacen notar la presencia de ciertos elementos subjetivos dentro del tipo²⁹, como lo es el propósito de obtener un rescate en el caso del delito de secuestro o la “intención de obtener la candidatura al cargo de elección popular”³⁰. Es este propósito o intención lo que permite afirmar que nos encontramos en presencia de este tipo o supuesto de hecho (al faltar este elemento no habrá tipicidad).

A esto hay que añadir que en los delitos que quedan en tentativa, lo que se castiga es la intención de cometer el delito, es decir, el dolo, que estaría dentro del supuesto de hecho y no en la culpabilidad.

En algunos tipos, se identifican ciertos elementos que no son captables por los sentidos, ni subjetivos. Estos elementos requieren de una valoración para poder determinar si se presentan en la realidad. Son requisitos que aparecen en la ley y por ello son típicos, pero como al presentarse la conducta descrita, y se les denomina elementos normativos del tipo, descubiertos por M. E. Mayer.

Por otra parte, en lo concerniente a la culpabilidad, en 1907, Reinhard Frank plantea que implica un juicio de valor, es decir, una valoración que aunque recae sobre el autor y no sobre el hecho, no deja de ser un juicio en el que se valora el proceder del autor. A esto Frank lo denomina reprochabilidad: la culpabilidad es un juicio de reproche.

Las modificaciones a la estructura de la culpabilidad en esta etapa las concluye Freudenthal en 1922, quien agrega que el reproche sólo se presenta cuando al autor le era exigible un comportamiento ajustado a Derecho. Así se le agrega otra característica a la culpabilidad: “la exigibilidad”. Así, a partir de las aportaciones de Frank-Goldschmidt y Freudenthal, la culpabilidad ya nunca sería entendida como un mero nexo psicológico entre el autor y su hecho, sino como “el conjunto de los presupuestos que fundamentan el reproche personal al autor, por el hecho punible que ha cometido”³¹.

29Respecto de este tema, Jescheck – Weigend, señalan que “El descubrimiento de los elementos subjetivos del injusto... se remonta a H. A. Fischer que, por primera vez en el Derecho civil (sic) y especialmente en relación con determinadas causas de justificación, comprobó que con frecuencia lo prohibido no es un comportamiento objetivo como tal, ‘sino que algo está permitido o prohibido según la disposición interna con la que el autor lo comete’.”, en Jescheck Hans-Heinrich y Thomas Weigend, Tratado de Derecho Penal. Parte General, Granada España, editorial Comares, 2002, p. 340, agregando después que había antecedentes desde Graf zu Dohna en 1905; sin embargo, Jiménez de Asúa, señala que desde 1867 Merkel y Von Ihering aludieron a cuestiones relacionadas con los elementos subjetivos, aunque sin identificarlos con claridad, lo que constituye un antecedente, que continúa con diversas aportaciones de Thon en 1878, Hetz en 1880, Löffler en 1901, Kolhersch en 1903, von Ferneck en 1905, además de Graf zu Dohna como se señaló anteriormente; Cfr. Jiménez de Asúa Luis, Tratado de Derecho Penal, Tomo III, editorial Losada, 5a edición, Buenos Aires, argentina, 1992, p. 826 y ss.

30 Artículo 235, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal).

31 Mezger Ernest, Derecho Penal. Parte General. Libro de Estudio. México D. F., editorial Cárdenas, 1991, p.189.

El finalismo

Es en este ambiente en el que se plantea la necesidad de concebir al tipo con componentes tanto objetivos como subjetivos y los problemas del contenido de la culpabilidad; cuando Hans Welzel considera que el derecho debe partir del reconocimiento de realidades ontológicas que pueden ser valoradas pero no creadas por el derecho, por lo que los legisladores se encuentran atados a estas estructuras preexistentes que son objetivas (estructuras lógico-objetivas), como el concepto de acción.

La acción para que pueda castigarse penalmente primero tiene que ser típica, por tanto, las dos partes que integran a la acción deben de ser típicas. Estas dos partes son la voluntad y la manifestación de la voluntad. La voluntad opera dentro de la psique del autor y la manifestación de la voluntad en el mundo físico. Welzel señala, por lo tanto que “quien quiera imponer normas a la acción tiene que presuponer la estructura categorial del hacer humano; ningún legislador puede modificarla”³².

La parte objetiva del tipo seguirá siendo la manifestación de la voluntad que desencadena un nexo causal y alcanza un resultado material o la puesta en peligro de un bien jurídico; pero en el caso de los delitos dolosos, **el dolo formará parte del tipo como elemento subjetivo**, ya que éste guía a la manifestación de la voluntad y en lo que es posible al nexo causal.

Se establece de esta manera, que para afirmar la tipicidad, ciertamente se requiere de un resultado disvalioso, pero también de una acción disvaliosa, independientemente del resultado.

Además de lo anterior, se fundamenta el concepto de “injusto personal”, ya que el hecho típico no es algo abstracto, sino una acción que le es atribuible a un autor determinado, por lo que incluso el mismo hecho típico se valora (en forma negativa) de manera diversa si lo comete un servidor público, un dirigente de algún partido político o un sacerdote.

Además del dolo, algunos tipos exigen otros elementos subjetivos que en general se identifican dentro de los tipos cuando aparecen las palabras “con la intención de”, “con el objeto de”, “con la finalidad”, etc.

Otra repercusión del concepto de acción desarrollado por Welzel, es una nueva teoría para explicar la autoría, que denomina “teoría del dominio del hecho”, ya que si el injusto es personal (en el sentido de que implica un juicio de disvalor respecto de la acción que una determinada persona realiza) y el hecho debe de estar dirigido por la voluntad,

32 Welzel Hans. Más allá del derecho natural y del positivismo jurídico. Argentina, Edit. Univ. Nacional de Córdoba, 1962. p. 39.

entonces el autor debe de tener el control de la situación: debe de tener la posibilidad de dirigir el desarrollo del hecho.

La teoría funcionalista.

El funcionalismo, cuenta con dos vertientes; la primera de ellas es creada por Claus Roxin, durante la década de los 70's del siglo pasado, con la premisa básica de que la función a cumplir por el derecho penal, estaba enmarcada por la política criminal, siendo ésta las series de medidas que adopta el Estado para combatir la delincuencia, razón por la cual, el contenido de las figuras desarrolladas en la teoría del delito, debía de ser elaborado considerando la estrecha relación entre la política criminal y el derecho penal.

La otra manifestación del funcionalismo, desarrollada por Günther Jakobs, a partir de la década de los 80, es denominada funcionalismo radical o sistémico, por nutrirse la teoría de sistemas desarrollada en la sociología a partir de Talcott Parson y retomada en la versión de Niklas Luhmann (almenos, respecto a la terminología). Esta manera de ver las cosas, incorpora terminología propia de la sociología a la dogmática penal, considerando que las penas se imponen porque se producen ataques a la vigencia de las normas penales mediante una organización reprochable al infractor, o bien, porque éste no ha cumplido con sus deberes institucionales, además de que la finalidad de la imposición de dichas sanciones, es la confirmación contrafáctica de las expectativas normativas (confirmación de las normas a pesar de que en los hechos no se cumplan); esta novedosa forma de entender el delito, no ha logrado ganar adeptos suficientes como para considerarla una postura importante dentro de la dogmática penal.

Conclusiones preliminares.

De lo anterior, es de concluir que el estado actual de la teoría del delito sigue manteniendo que un ilícito³³ se constituye por un injusto culpable.

- a. El injusto se integra por el tipo y la antijuridicidad.
- b. El tipo contiene elementos objetivos (que incluye elementos normativos) y subjetivos (el dolo o la culpa y los elementos subjetivos incluidos en el tipo).
- c. La antijuridicidad es un juicio respecto a la reprobación del hecho típico, por el sistema jurídico en su conjunto.
- d. La culpabilidad es un juicio de reproche que se formula al actor del injusto y está moldeada por lo que se entienda por la finalidad que debe cumplir la sanción a imponer.

³³ Se utiliza esta palabra como género que incluye al delito las faltas electorales y las infracciones administrativas

Aplicación de la teoría del delito a las faltas electorales.

El tipo o supuesto de hecho.

Los Códigos electorales contemplan diversos supuestos de hecho cuyos elementos deben ser colmados. Los elementos que integran el supuesto de hecho son los siguientes:

Objetivos.

a. La concreta forma de organización de las asociaciones políticas o personas físicas.

El concepto de organización se propone en sustitución de la acción u omisión propia del derecho penal, en atención a que dichos conceptos tienen una base antropocéntrica, de tal manera que si se considera que lo sancionable es la organización de una persona (física o moral) ello implica también que se realizó lo necesario para llevar a cabo algo, es decir, si es una persona física se decidió (se pensó) y si es una persona moral, se realizaron las gestiones o se omitieron las mismas y es esa concreta forma de organización la que desencadenó o puso en marcha una cadena causal, si estamos ante un supuesto de acción con resultado, o permitió que las cosas siguieran su curso, cuando estaba obligado a intervenir para evitar que se produjera un resultado, en la omisión impropia (omisión en la que se imputa un resultado), o simplemente era una obligación realizar algo (omisión simple sin resultado pero incumpliendo una obligación).

b. El resultado;

En los supuestos que exijan resultado.

c. Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión;

Las concretas circunstancias exigidas por el supuesto previsto legalmente.

d. Los medios utilizados;

Cuando el supuesto exija la realización utilizando algunos medios específicamente señalados.

e. La lesión o puesta en peligro del bien jurídico;

Debido a que hay supuestos de mera puesta en peligro, en esos casos se debe constatar el peligro sufrido por el bien jurídico, especificándose si el peligro es concreto o abstracto

o, en su caso, la lesión que sufrió.

f. La forma de intervención de cada una de las personas que intervengan en el hecho, cuando el mismo sea realizado entre varias;

Este es uno de los temas menos tratados en esta materia. Hay que partir de la diferencia entre autores y partícipes en sentido estricto (puesto que en sentido amplio todos son partícipes) ya que los aportes del derecho penal han pasado por un tránsito desde posturas subjetivas, objetivas formales y objetivas materiales, desembocando en la teoría del dominio del hecho.

No se considera que deba prevalecer un concepto unitario de autor, de acuerdo con el cual todos los que intervengan son responsables a título de autores, pues no es lo mismo ayudar a la realización del hecho que realizarlo, son dos supuestos diferentes, es decir, dos tipos diversos, en los que habrá que acreditar también cuestiones diversas.

El desarrollo propuesto permite resolver, dentro del sistema que se construye, las cuestiones respecto a la autoría y participación, pudiendo sancionar, respecto de una coalición que se excedió en los gastos sujetos a topes, de manera diferenciada a quienes conforman la misma, atendiendo a su organización; se afirma que es autor quien tiene el dominio de la organización (quien tenía control de los ingresos y egresos, disponía libremente de los recursos, tomó acuerdos para hacer nugatorios los sistemas de control interno, etc.) y cómplice quien interviene sin poder de organización, pero acoplándose a quien sí lo tiene.

g. El objeto material, en su caso;

Que es la cosa o persona que recepta la acción, por lo que sólo se presenta en los supuestos de acción.

h. Los elementos normativos, en su caso;

Son aquellos elementos en los que es necesario hacer una valoración jurídica para determinar si se actualiza este requisito previsto por la normatividad, por ejemplo: "lugares expresamente prohibidos" para la colocación de propaganda (art. 377, fracción VIII del Código de Instituciones y Procedimientos Electoral del Distrito Federal).

i. El nexo de imputación objetiva;

Esto es, la atribuibilidad del resultado típico electoral a la específica organización del partido político o coalición.

- j. Los demás elementos objetivos que la ley prevea;

Subjetivos

- k. La organización dolosa libre de error;

Es dolosa la concreta acción u omisión realizada con base en la autonomía y libertad de organización de los partidos políticos, coaliciones o personas, que tiene como objeto la obtención del resultado típico electoral, o el incumplimiento de la expectativa normativa.

Este concepto de dolo sustituye al “conocer y querer” del derecho penal para las personas físicas, y se sintetiza en que hay dolo cuando el partido político o coalición se organiza internamente para incumplir con la expectativa normativa electoral; por ejemplo, cuando decide que no haya controles, concentra el manejo de dinero en una sola persona o decide no hacer revisiones al uso de recursos.

Existe acuerdo que el concepto de dolo desarrollado para las personas físicas no puede ser aplicado a los partidos políticos, lo cual también es reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque sin dar el paso a la autoresponsabilidad, en el expediente SUP-RAP-098/2003 y acumulados (caso “Amigos de Fox”), en el que se señaló:

“Los temas relativos al dolo y a la culpa se ubican en el ámbito de la responsabilidad subjetiva, que consiste en la necesidad de examinar si la persona de que se trate tenía la intención de infringir la ley, esto es, establecer en qué dirección estaba orientada su voluntad al momento de realizar la acción sancionable, o de omitir el comportamiento exigido.

Para ese efecto, en el derecho penal se ha considerado que la conducta de las personas físicas es dolosa, cuando se conocen los hechos constitutivos de la infracción y se quiere o acepta su realización y su resultado; y es culposa cuando el resultado no se prevé, siendo previsible, o habiéndose previsto, se confía en que no ocurrirá.

Esos conceptos se han acuñado para las personas físicas, por lo que su base y explicación racional, radica en el modo en que se produce la voluntad en dichos entes naturales; de manera que si se pretendiera su aplicación lisa y llana para otras entidades, esto no sería posible, porque en los sujetos distintos a las personas físicas, no se presentan las condiciones físicas, psíquicas y biológicas que conduzcan a procesos idénticos en la toma de decisiones, sino que sus mecanismos para ese efecto existen, pero son completamente diferentes.

Sin embargo, esta importante diferencia no impide que en el derecho administrativo sancionador se admita la responsabilidad de las personas

jurídicas, derivada de acciones u omisiones tomadas deliberadamente, aunque ese principio se aplica de forma distinta de cómo se hace respecto de los individuos. Esta construcción diversa de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de su propia naturaleza, ante la ausencia del elemento volitivo igual al de las personas físicas, pero no respecto de la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas, por decisión propia, que deriva del bien jurídico protegido. Esto es precisamente lo que atribuye capacidad de actuación por determinación propia a la persona jurídica, aunque en este caso adquiere otra connotación, caracterizada por la suma de voluntades de la generalidad de las personas físicas que la integran y, de este modo, si pueden tener intervención directa con una conducta determinada donde se haga patente además la aceptación societaria.

En efecto, las personas físicas forman su voluntad y sus decisiones internamente, y las expresan mediante las distintas formas de comunicación, principalmente a través del lenguaje, o mediante la ejecución de los actos que las ponen de manifiesto, de manera que existen mecanismos, socialmente consensuados, para establecer la relación entre la voluntad de un sujeto y el resultado de un acto ilícito en el que ha intervenido. De esta situación es de lo que la ley se valió para distinguir los ilícitos intencionales o dolosos de los imprudenciales o culposos y, por esa razón, determinó imponer sanciones considerablemente distintas respecto de unos y otros.

En cambio, las personas jurídicas son entes de naturaleza distinta, en tanto que se constituyen por varias personas físicas que unen sus esfuerzos para la consecución de fines comunes. Para ese efecto, se sujetan a un conjunto de reglas que fijan fundamentalmente ellas mismas, y operan a través de diversos órganos cuyas funciones se establecen estatutariamente; por esto las decisiones y acciones se tienen que tomar y asumir de manera distinta, esto es, a través de las personas físicas que las integran, y con esto se forma la voluntad societaria. Lo anterior no quiere decir que las personas jurídicas carezcan de aptitud para tomar decisiones, sino únicamente que lo hacen en forma diferente a las personas físicas.

...

Empero, cuando la decisión de un órgano fue tomada o aceptada, expresa o tácitamente, por sus representantes, los órganos de mayor jerarquía y, en su caso, por la generalidad de sus asociados, a través de sus actividades, como puede ser la de no ejercer un poder de control que se tenga sobre el que tome la decisión, o no deducir los derechos que contribuyan a evitar o hacer cesar a la brevedad la decisión o actuación que pueda ser ilícita; con la participación personal en la ejecución, o con el disfrute consiente de los beneficios que produzca, se puede considerar que la decisión no es producto individual de quienes la asumieron, sino de la comunidad con la que se integra la persona jurídica y, por tanto, se trata de una participación societaria.

De este modo, puede considerarse que la decisión de la persona jurídica se conforma por la conducta de las personas que actúan por cuenta de ellas, y que tengan capacidad para comprometerla jurídicamente, aunado al comportamiento de la generalidad de sus órganos e integrantes.

En estas condiciones, no cabe renunciar a la gran distinción que sirve de base fundamental al ius puniendi para determinar el grado de participación de las personas en los actos ilícitos, para distinguir la responsabilidad y culpabilidad que les recae, es decir, si fue producto de una decisión o si sólo se produjo por un incumplimiento a su deber de cuidado, para establecer sanciones considerablemente diferentes, respecto de unos y otros. (fojas 1137 a 1141)”

**El resaltado en negrillas y subrayado se agregó al original.*

En otro orden de ideas, es posible que cuando la organización tiene el objetivo de cumplir con las expectativas normativas, pero éstas no se realicen por la ejecución defectuosa y la **comisión de errores**; en este supuesto, la organización generada con base en la autonomía y libertad de auto-organización, debido a falta de mecanismos adecuados para el cumplimiento de las expectativas normativas, tiene como consecuencia el resultado típico electoral (incumplimiento de la expectativa normativa).

La producción del resultado típico electoral por una organización que partía de una serie de errores, da lugar a que decaiga el dolo, pero al ser obligación de las asociaciones políticas el mantener una organización que garantice el cumplimiento de las expectativas normativas, subsiste un mínimo de injusto, de tal manera que dicho error, al ser normativamente exigible su evitación, es sancionable.

Esta figura es conocida en el derecho penal como error de tipo vencible, y se sanciona como los hechos culposos.

El “error de tipo electoral”, se presenta cuando el partido político o coalición desarrolla un supuesto sancionable (tipo electoral) porque ha fallado en cuanto a organizarse de manera adecuada para evitar los resultados prohibidos, ha actuado con falta de cuidado (esto es la culpa o imprudencia en el derecho penal).

De esta manera, al decir que un partido político es competente para responder por el incumplimiento de las expectativas normativas, se le reconoce como persona jurídica, y porque puede organizarse libremente, debe mantenerse dentro de los riesgos permitidos o responder por los resultados que produzca.

Cuando una asociación política se organiza de tal manera que se adecua a un supuesto sancionable previsto en la normatividad electoral, desarrolla el tipo electoral (o supuesto de hecho electoral y no penal).

Cuando se vulnera lo señalado en los “*Lineamientos del Instituto Electoral del Distrito Federal para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*”, dicha organización es sancionable, porque tales Lineamientos completan o “llenan” las disposiciones del Código Electoral del Distrito Federal, por lo que cuando en el Código se señala que los partidos políticos deben cumplir con los acuerdos y resoluciones del Instituto Electoral local, por ejemplo, es claro que dicha disposición debe ser completada con un acuerdo o la resolución específica que se emita, y en tanto dicho acuerdo o resolución no se emitan, estará vacía de contenido la disposición del Código Electoral local. Esto es lo que se denomina **ley electoral en blanco**.

La manera de configurar los supuestos sancionables en materia electoral se corresponde *mutatis mutandi* con las denominadas “leyes penales en blanco”, en donde se delega a una autoridad diversa a la legislativa, el completar los supuestos punibles esbozados por los legisladores; es por ello que en esta materia, las leyes electorales en blanco relativas al procedimiento de fiscalización de los informes de gastos de campañas sujetos a tope, se configuran con los lineamientos mencionados.

En conclusión, los supuestos sancionables al fiscalizar los informes de gastos de campaña sujetos a tope, por ejemplo, se configuran con el total de las normas referidas (que constituyen las expectativas normativo-electorales), cumpliendo con el **principio de legalidad** y de concreción de los tipos electorales, no obstante que se trata de leyes electorales en blanco, puesto que al determinarse puntualmente el supuesto sancionable en los lineamientos apuntados (que llenan el espacio “en blanco”), se cumple con los subprincipios de que se trate de una ley previa, escrita, cierta y estricta.

Con esto, entramos al análisis del principio de legalidad³⁴.

34A lo anterior hay que agregar los elementos de la antijuridicidad para completar el injusto y posteriormente constatar la culpabilidad. La realización antijurídica de la falta electoral; es la falta de justificación, por lo que se señalará que la realización típica no entró en conflicto con algún otro bien, valor o principio jurídicamente tutelado, o que entrando en conflicto con el mismo, aquél no era de una jerarquía superior.

Por su parte, la culpabilidad se presenta, por su parte, cuando se cuestiona la expectativa normativa y desentendiéndose de ella, se desarrollan formas de organización al interior de la asociación política que permiten la realización del injusto electoral, siempre que normativamente le sea exigible adoptar una organización que garantice el cumplimiento de las expectativas normativas.

Así, existe culpabilidad cuando se le puede reprochar a la organización política el que haya adoptado una concreta forma de organización que tuvo como consecuencia el incumplimiento de las expectativas normativas-electorales (faltas electorales), en virtud que le era jurídicamente exigible que adoptara una organización diversa con tal de cumplir con las expectativas señaladas por el ordenamiento jurídico.

Se asume por otra parte que las sanciones a imponer tienen dos dimensiones: una fáctica consistente en la real afectación de la esfera jurídica del infractor, pues es necesario propiciar que las normas en efecto sean cumplidas, y otra meramente simbólica, pues el sentido de la sanción es confirmar que las normas siguen vigentes no obstante su vulneración, por lo que la imposición de la sanción, simbólicamente restituye a la norma y la mantiene incólume. Los fines de la sanción electoral apuntados deben ser considerados para fijar la sanción a los partidos políticos.

8. El principio de legalidad.

El **principio de legalidad**, es reconocido como un pilar indiscutible de todo el sistema jurídico moderno en cualquier país considerado democrático de derecho (incluso desde el nacimiento del Estado liberal, pasando posteriormente por el social)³⁵.

Este principio tiene dos vertientes³⁶, uno de **estricta legalidad**, consistente en el mandato a los legisladores y que se refiere a la reserva absoluta de ley. Este principio lo pueden incumplir tanto por acción como por omisión, ya que si se elaboran reglas o disposiciones contrarias a lo señalado en la constitución éstas devendrán en inválidas (violación del principio de legalidad por acción), pero si el legislador omite crear las disposiciones necesarias para el desarrollo de los derechos referidos en la Constitución y considerados como derechos fundamentales o humanos, entonces incumple con el principio lógico (y por tanto metajurídico)³⁷ de plenitud del sistema.

El cumplimiento de lo antes apuntado por parte de los legisladores, ha sido exigido en el derecho positivo por vez primera en la Constitución de Maryland, el 3 de noviembre de 1776³⁸; en un código penal en 1787, en el artículo 7º del Código Penal Austriaco de José II³⁹, para pasar a integrarse de manera posterior en el artículo 8º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789⁴⁰ y el artículo 4º del Código Penal francés de 1810⁴¹ y de ahí a toda Europa y posteriormente a nuestro continente y nuestro país⁴².

La otra vertiente del principio de legalidad es la que se refiere a los juzgadores, que es la **mera legalidad**; de acuerdo con ello, los juzgadores no deben apartarse del “contorno” de lo prescrito por el legislador.

De esta manera, la teoría representa la manera en que se han interpretado en un sistema

35 El Estado liberal surge tras la independencia de EEUU y la revolución francesa, mientras que el Estado social se presenta tras la crisis financiera mundial de 1929, imponiéndose la idea de que el Estado debe intervenir en forma directa, en los diversos ámbitos de la vida social para atenuar las diferencias sociales, correspondiendo también a la época del desarrollo y florecimiento de las dictaduras en Bulgaria, Grecia, Polonia, Salazar en Portugal, el nazismo y el fascismo.

36 Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal. (Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés). Trotta, España: 2000, p. 35.

37 Ferrajoli le llama *principia iuris tantum*, “...los *principia iuris tantum*, que son los únicos que no pertenecen al derecho sino sólo a la teoría, no son en ningún sentido principios axiológicos o valorativos: se trata de los clásicos principios de unidad, coherencia y plenitud, que se refieren a la estructura formal que los ordenamientos jurídicos de hecho no tienen pero que de derecho deben tener, cualesquiera que sean los principios sustanciales y normativos incorporados a ellos como su deber ser jurídico.”, en *Principia iuris*, Teoría del Derecho y de la Democracia, 1. Teoría del Derecho, Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel, Editorial Trotta, 2011, p. 34.

38 “XV. That retrospective laws, punishing facts committed before the existence of such laws, and by them only declared criminal, are oppressive, unjust, and incompatible with liberty; wherefore no *ex post facto* law ought to be made.”

y de manera coherente las disposiciones jurídicas, por lo que sirve de guía en el dictado de resoluciones evitando la arbitrariedad y el caos.

Ahora bien, es posible, como de hecho sucede en esta materia, que no se hayan desarrollados disposiciones que den cumplimiento cabal a los principios rectores incluidos en la constitución y que resultan aplicables al derecho sancionador electoral, de tal manera que el legislador se encuentra incumpliendo el principio de estricta legalidad por omisión, con lo que deja en un amplio margen al juzgador que no puede dejar de resolver y desde los principios constitucionales intenta reconstruir las piezas que faltan, teniendo ahora incluso, por disposición constitucional⁴³, a estar a lo que mejor desarrolle los derechos fundamentales, como lo establecen los párrafos segundo y tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”* Agregándose que *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”*

Por consiguiente, el vacío legal existente, ya que no hay disposición alguna que establezca los principios rectores del derecho sancionador electoral, siendo una rama del derecho diferente a las previamente existentes, debe ser llenado de la manera que mejor garantice la protección de los principios constitucionales de estricta legalidad (art. 14, párrafo tercero de la Constitución Federal), por lo que para que la actividad del juzgador se encuentre ajustada a lo señalado por el artículo primero referido y, en consecuencia, ajustada al modelo racional o garantista, debe implicar decisiones que maximizan el ámbito de libertades, siendo determinante la relación entre argumentación jurídica y decisiones judiciales.

39 §. 7. Das Gesez verbindet nur für künftige Handlungen, nicht für vergangene Fälle,

40 Art. 8. - La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

41 “ARTICLE 4. Nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis.

42 En nuestro país, el primer antecedente del principio de legalidad lo encontramos en el artículo 28 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1914; el artículo 19 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, estableció la prohibición de aplicar leyes retroactivas, por lo que los juicios se seguirían conforme a las leyes expedidas de manera previa al acto a juzgar, que también se mencionaría expresamente en los artículos 148 de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, 4° del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, 14 de la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857 y 14 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado el 1° de diciembre de 1916 y actualmente nuestro artículo 14 constitucional.

43 Reforma del 10 de junio del presente año.

Esto pone de relieve el poder del juzgador para interpretar y luego aplicar los textos jurídicos, lo que explica el actual resurgimiento del estudio de los diversos métodos de interpretación jurídica⁴⁴.

Este poder del juzgador se encuentra regulado con la prohibición de la interpretación mediante el argumento a simili (analogía) y de mayoría de razón, y aunque existe la posibilidad de realizar otro tipo de interpretaciones extensivas, las mismas limitarían el ámbito de libertad de los gobernados, por lo que contravendrían el precepto constitucional invocado.

Así, nos encontramos con que no existe disposición electoral en los códigos electorales que señale los principios de presunción de inocencia, proporcionalidad, *non reformatio in pejus*, presunción de inocencia, tipicidad, entre otros; tampoco se hace referencia a cómo acreditar el dolo (qué es lo que hay que acreditar), o si es posible la sanción por un hecho en tentativa. De esta manera, se obliga a los juzgadores a acudir a la fuente constitucional, y debiendo aplicar un sistema propio de la materia, a la fecha las resoluciones no incluyen de manera consistente adecuaciones de los avances del derecho penal, ni se encuentran citas de textos de derecho administrativo nacional, sobresaliendo la cita de Alejandro Nieto, quien a pesar de señalar que se aparta de los lineamientos del derecho penal, sigue hablando de tipo, culpa, dolo, etc.

Así, lo que se propone es participar en la construcción de un sistema propio del derecho sancionador electoral, lo que implicaría la dimensión pragmática de la teoría, es decir darle vida a su fin u objeto, con el método de revisión de las figuras del derecho penal, adaptando o descartando las que no resulten compatibles (dimensión sintáctica de la teoría).

Los legisladores tienen que legislar, incluso sin considerar la teoría que aquí se propone desarrollar, pues es su autoridad lo que hace la ley (que debe estar en concordancia con la Constitución federal para ser válida) pero en tanto eso sucede los jueces deben resolver los asuntos que se les presentan con base en el principio de legalidad que les impide acudir a otros sistemas, y que deben aplicar (no es una cuestión de gustos o afinidades) las figuras jurídicas desarrolladas en las materias afines, dentro del ámbito del ius puniendi, porque la legitimidad de sus resoluciones no es la autoridad sino la razonabilidad de las mismas, al ajustarse a la ley o normas existentes, es decir, al principio de mera legalidad.

44 "Desde sus inicios hasta hoy, toda la historia del derecho (o sea, de las costumbres sociales, de las instituciones jurídicas y de las leyes escritas) ha estado ligada a la historia de la interpretación jurídica, formando entre las dos un matrimonio indisoluble. ...la esperanza de que se pueda prescindir del trabajo del intérprete haciendo uso del aforismo *in claris non fit interpretatio*, al que corresponde de otro (un poco distinto del primero) que afirma: «a un texto claro no se le haga una oscura glosa». Aforismo engañoso, por no decir hasta hipócrita, ya que la atribución de la «claridad» a un texto es, en realidad, un postulado interpretativo sobre el que se construye la consecuencia legal. Pero la verdadera claridad es siempre la que resulta de la interpretación, bien sea de forma rápida o de forma intuitiva, y nunca la que la precede." Frosini, 1995, 75- 76.

Y los juristas en general, también tienen una tarea pendiente en esta materia, porque como lo señala Ferrajoli: "...el derecho es un mundo de signos y de significados. Es el lenguaje necesario para tratar los problemas políticos y sociales: para nombrarlos, para aclarar y precisar sus términos, para articular sus múltiples aspectos, para exponer sus concretas soluciones posibles. Y es como lo pensamos, teorizamos, proyectamos, producimos, interpretamos, defendemos y transformamos, de manera que todos tenemos una parte de la responsabilidad por cómo es. El horizonte del jurista no es el del mero espectador. Formamos parte del universo que describimos y contribuimos a producir con nuestras teorías."⁴⁵

No podemos olvidar que el juzgador se encuentra condicionado por el marco teórico que conozca o le sea familiar, de tal manera que no interpreta de la misma manera una persona que practica la anorexia penal, que quienes conociendo la teoría del delito aceptan el causalismo como válido, pues diferirán de un finalista o funcionalista (en cualquiera de sus manifestaciones)⁴⁶. De esta manera, hay que considerar que *"Todas las palabras se definen en relación a marcos conceptuales... Cambiar el marco es cambiar el modo que tiene la gente de ver el mundo"*⁴⁷. Los marcos de referencia que todas las personas poseen no pueden verse, forman parte del "inconsciente cognitivo"⁴⁸, pero las palabras siempre se mueven en un marco que no aflora de manera consciente, de tal forma que cuando sentimos simpatía por la forma de hablar de una persona, es que las palabras que utiliza se ubican en el mismo marco que nosotros manejamos.

Así, entender algo o aceptarlo como cierto, depende de las palabras que se utilicen porque *"La verdad para ser aceptada, tiene que encajar en los marcos de la gente. Si los hechos no encajan en un determinado marco, el marco se mantiene y los hechos rebotan"*⁴⁹.

Utilicemos las mejores palabras en los peores hechos de los institutos políticos.

46 Se hace referencia a las teorías del delito de impacto global en el sistema romano-germánico como el nuestro, sin desconocer que durante la época del nazismo en Alemania también se planteó una manera muy peculiar de entender el derecho penal, conocida como la escuela de Kiel, pero que no plantea postulados propios de un Estado democrático de derecho, además que por otra parte, en nuestro país se ha desarrollado la propuesta lógica-matemática por Elpidio Ramírez y Olga Islas.

47 Lakoff, George. No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político. Traducción de Magdalena Mora. Complutense. España, 2007, 2007, p. 17.

48 "...según la psicología experimental el sistema mental humano, debido a sus limitaciones, no tiene conocimiento consciente de muchos procesos y contenidos cognitivos que, pese a ello, siguen operativos y tienen incidencia psicológica mediante operaciones automáticas. Es lo que podríamos denominar inconsciente cognitivo, ..."; M. Froufe; B. Sierra; M.A. Ruiz. El Inconsciente Cognitivo en la psicología científica del Siglo XXI. <http://extensiondigital.fpsico.unr.edu.ar/froufe-sierra-ruiz-n1-2009>.

49 Lakoff, ...Op. Cit., p. 39; "Uno de los descubrimientos fundamentales de la ciencia cognitiva es aquel según la cual la gente piensa en términos de marcos y de metáforas... los marcos están en las sinapsis de nuestro cerebro, presentes físicamente bajo la forma de circuitos neuronales. Cuando los hechos no encajan en los marcos, los marcos se mantienen y los hechos se ignoran. Hay muchos progresistas que creen en una especie de sabiduría popular según la cual <<los hechos te harán libre>>. Bastará con que se puedan presentar todos los hechos ante la mirada pública para que toda persona racional saque la conclusión correcta. Se trata de una esperanza totalmente vana. El cerebro humano sencillamente no funciona así. El enmarcado cuenta. Los marcos una vez que se atrincheran, es difícil que se desvanescan."; ibídem. p. 110.

9. Conclusiones.

- a) El Derecho Sancionador Electoral, constituye una nueva rama del derecho en México.
- b) La responsabilidad de las asociaciones políticas debe construirse a partir de sí mismas y no por derivación de lo que realiza alguno de sus miembros, por lo que el modelo debe ser de autoresponsabilidad y no de heteroresponsabilidad.
- c) Los conceptos de acción, dolo y culpabilidad, que se utilizan en la materia deben ser equivalentes funcionales de las figuras desarrolladas en el derecho penal, ya que el derecho administrativo en nuestro país no ha desarrollado figuras propias cuyo rendimiento en esta materia pudiera ser probado.
- d) Los legisladores en México incumplen el principio de estricta legalidad, al omitir la elaboración de disposiciones que desarrollen los principios constitucionales aplicables al derecho sancionador electoral.
- e) La teoría que se propone desarrollar tiene como objeto el derecho sancionador electoral (dimensión semántica), como fin, el que las decisiones en esta materia no sean caóticas, contradictorias o ajenas a nuestro sistema jurídico (dimensión pragmática) y el método que se propone es el de revisión de las figuras desarrolladas en el derecho penal, adecuando o desechando las que no se adecuan a la materia, antes de acudir a otras opciones (dimensión sintáctica).

Participación Ciudadana en América Latina: Las Juntas Vecinales y Parroquiales

VELVET ROSEMBERG FUENTES¹

Preámbulo

El ejercicio llevado a cabo por los ciudadanos del Distrito Federal para elegir Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, el 24 de octubre de 2010, nos lleva a pensar en la necesidad de reflexionar alrededor de los ejercicios de participación ciudadana semejantes que se desarrollan en otras regiones del mundo. Para este caso, extenderemos el panorama hacia América Latina, ya que es una región que ha sido escasamente estudiada en lo referente al tema. Específicamente abordaremos el caso de Bolivia, Chile, Perú y Venezuela.

No obstante que en estos países no existen fuentes de información primarias que pormenoricen en los casos concretos de las elecciones locales que vamos a abordar, plantearemos una cuestión —que fungirá como el eje central de las disertaciones en este breve espacio— enmarcada en la justicia electoral, considerándola, a partir de los argumentos esgrimidos por el Instituto Federal Electoral —IFE—¹, como un elemento que se compone de los diversos medios de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales, que están diseñados para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. La cuestión es entonces la siguiente ¿cuáles ordenamientos jurídicos regulan las elecciones vecinales y parroquiales de Bolivia, Chile, Perú y Venezuela y de qué manera lo hacen?

El objetivo general es reflexionar alrededor de esta cuestión con el fin de comprender la importancia de estos ordenamientos jurídicos, en contextos distintos, así como conocer sus principales características.

¹ *Elecciones Federales 2006. Justicia electoral*. Instituto Federal Electoral, México, 2006, p. 9.

* Fungió como Director General Jurídico del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

La metodología para realizar este estudio sugiere abordar directamente, los ordenamientos jurídicos –códigos, leyes y reglamentos, según sea el caso— que regulan este ejercicio ciudadano en los territorios citados de la región latinoamericana, destacando sus rasgos más relevantes.

Ordenamientos jurídicos que regulan a las juntas vecinales en América Latina

El objetivo en esta sección es conocer y destacar las particularidades de algunos de los ordenamientos jurídicos que regulan a las organizaciones comunitarias que forman parte de la implementación del proceso de planificación participativa, como se había mencionado, en Bolivia, Chile, Perú y Venezuela.

A grandes rasgos podemos señalar que, uno de los rasgos fundamentales que es indispensable identificar y que es imprescindible tener presente en todo momento, es que cada país posee características propias en su división territorial, por lo que las juntas vecinales, desde el mirador geográfico se explican de diferente manera. Este elemento también determina la organización intrarregional, por lo que, para una explicación más concreta, también delimitaremos, dentro de cada país, una zona geográfica de estudio.

Bolivia

Para el caso de Bolivia, abordaremos a su capital, La Paz, donde las juntas vecinales han sido consideradas por la Ley de Participación Popular –Ley 1551—, publicada el 20 de abril de 1994, como un elemento relevante para el desarrollo del proceso de planificación participativa.

Entre las características generales de las juntas vecinales en La Paz que podemos mencionar, son las que cuentan con autoridades, estatutos y reglamentos, además están afiliadas a la Federación y se rigen por los reglamentos y estatutos de ésta. Abordando el ámbito geográfico, en La Paz se pueden ubicar tres tipos de organizaciones que se suelen confundir, ellas son: zonas, barrios y juntas. Las zonas se refieren a un amplio espacio donde se establecen varias denominaciones de barrios, que de acuerdo al estudio realizado por José Blanes², son referencias de tipo espacial. Finalmente, las juntas constituyen la referencia institucional de una zona o de un barrio. En otras palabras, “la junta significa un territorio social y políticamente constituido. En muchas ocasiones existen varias juntas vecinales en una zona o en un barrio.”³

En lo referente a su extensión, podemos decir que esta es muy variable, por lo que resulta

² *Idem*

³ *Idem*

difícil establecer un promedio de población que la conforma. En la actualidad por ejemplo, existen juntas vecinales con 100 familias y una población aproximada de 500 personas, pero por el lado contrario, existen poblaciones que superan los 5, 000 habitantes.⁴

En la actualidad, el fin inmediato de las Juntas Vecinales es lograr que la población que no cuenta con un alto nivel de calidad de vida, pueda incorporarse a los asuntos de la ciudad y del sistema político a través de la mediación con el Estado.

Federación de Juntas Vecinales –FEJUVE–

La FEJUVE es el mecanismo que, desde su fundación en 1916, ha articulado a la acción cívica de las juntas vecinales con la política –específicamente, con los municipios y partidos políticos—. Asimismo, ha regulado a estas organizaciones a través de estatutos, las afilia y moviliza en torno a objetivos determinados y coadyuva al cumplimiento de sus demandas frente a la Alcaldía.⁵

La relevancia de la formación de las juntas vecinales se ha hecho más evidente con el paso del tiempo. Esto se ha observado sobre todo a partir de la Ley de Participación Popular, específicamente en lo referente a la renovación de las directivas, que buscan formalizarse para que, una vez registradas, puedan gozar de los beneficios de los recursos económicos otorgados a la participación popular. Sin lugar a dudas, el hecho de existir un medio económico de por medio, que produce un incremento en la participación, permite plantearnos muchas cuestiones, relacionadas especialmente con la democracia. Para concluir este breve apartado, a manera de ejercicio podríamos plantearnos la siguiente cuestión: si no existiese un presupuesto otorgado a la participación popular ¿existiría una gran participación ciudadana? Y ¿De qué manera impactaría en el desarrollo democrático del país?

Organización de las juntas vecinales

Estas pautas de organización han sido establecidas por la FEJUVE. Lo primero que indica es que a la cabeza de una junta vecinal se encuentra una Directiva, que se elige a través de un proceso en el que todos los vecinos de la demarcación participan con su voto, este sólo lo ejercen quienes tengan más de 18 años y que sean propietarios de tierras, hijos de propietarios e inquilinos con más de dos años de residencia en la demarcación.

La Directiva, luego de su elección, tiene el deber de registrarse ante la FEJUVE, y tiene

⁴ *Ibidem*, p. 42.

⁵ Carlos Blanco Cazas y Godofredo Sandoval. *La Alcaldía de La Paz. Entre Populistas, Modernistas y Culturalistas*, ILDIS-IDIS, La Paz, 1985-1993, p. 3.

un periodo de funcionamiento de dos años, tras los cuales debe renovarse. Un Comité Electoral es el encargado de convocar a nuevas elecciones, revisar cuidadosamente las candidaturas⁶ presentadas, desarrollar el proceso de la elección –que generalmente se desarrolla en domingo–, llevar a cabo los cómputos finales –que se realiza al final de la tarde con la asistencia de los vecinos y candidatos–, dar a conocer a los ganadores y concluir con los requisitos administrativos para dar fin a todo el proceso electoral.

En la práctica se ha observado que no obstante la elección de una Directiva con un gran número de integrantes, conforme va avanzando en sus funciones, el número de éstos va disminuyendo, sólo quedan activos entre uno a cinco de ellos, en los casos extremos, es el Presidente de la Junta quien termina realizando todo el trabajo que implica el desarrollo de sus proyectos.

La Directiva de cada junta vecinal se reúne a través de asambleas, en cuyo proceso de desarrollo se presentan proyectos, que se analizan y discuten. Su consenso se consigue a través de una votación pública y la simple mayoría es la que finalmente determina los pasos a seguir para su consecución.

Chile

Las juntas vecinales en Chile se rigen por la Ley N° 19.418, decretada el 9 de enero de 1997 en Santiago y publicada el 20 de marzo del mismo año. Su objetivo es regular la constitución, organización, finalidades, atribuciones, supervigilancia y disolución de las juntas de vecinos y de las demás organizaciones comunitarias se regirán por esta ley y por los estatutos respectivos. En este espacio presentaremos algunos de los puntos más relevantes sobre las juntas vecinales.

En este ordenamiento jurídico, estas organizaciones territoriales se ubican en una unidad vecinal, que refiere al territorio, determinado en conformidad con la citada ley, “en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos”⁷.

Al igual que se estipula en el caso de La Paz, Bolivia, los vecinos son quienes pueden incorporarse a las juntas vecinales, y estos son definidos como las personas naturales, que tienen su residencia habitual en una unidad vecinal. Asimismo, indica los requisitos que han de cumplir a fin de incorporarse a las juntas vecinales, y estos comprender la mayoría

⁶ Para este caso se presentan 2 o más fórmulas con 12 nombres de candidatos o más, para ocupar las distintas secretarías, cuyo número varía de acuerdo a las necesidades de la Directiva, pero en general se observan los siguientes cargos: Presidente, uno o dos vice-presidentes, y secretarios en las carteras de General, Hacienda o Finanzas, Conflictos, Actas, Prensa y Propaganda, Obras Públicas, Bienestar Familiar o Vinculación Femenina y Relaciones. José Blanes, *op. cit.*, p. 49.

⁷ *Ley 19.418*, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativos, Santiago, 20 de marzo de 1997, p. 1.

de edad -18 años—, y su respectiva inscripción en los registros de la misma.

Ahora bien, en el siguiente cuadro se anotan aspectos relevantes de la ley que regula a las Juntas Vecinales en este territorio.

Cuadro 1. Aspectos más relevantes de la Ley 19.418 en materia de juntas vecinales

ArtículoAspectos más relevantes	
Título I	
Disposiciones generales	
3	Refiere a que las juntas vecinales no podrán perseguir fines de lucro y deberán respetar la libertad religiosa y política de sus integrantes, quedando prohibida toda acción proselitista por parte de dichas organizaciones en tales materias.
4	Indica que las juntas vecinales deben poseer personalidad jurídica siguiendo el procedimiento que marca la ley.

5	<ul style="list-style-type: none"> Señala la factibilidad de pertenecer y retirarse, en el momento que se desee, de la junta vecinal como integrante. No puede negarse el ingreso a la junta vecinal siempre y cuando se cumpla con los requisitos necesarios para ello. Sólo se puede pertenecer a una junta vecinal a la vez.
<div>Título II</div> <div>Constitución y funcionamiento de las Juntas de Vecinos y las demás Organizaciones comunitarias</div>	
7 y 40	<ul style="list-style-type: none"> La constitución de las juntas vecinales estará determinada por los interesados que cumplan con los requisitos que establece la ley. Para que las juntas de vecinos sesionen válidamente y tomen acuerdos se requerirá que estén presentes por lo menos una cuarta parte del mínimo de integrantes que estipula la ley con base en las siguientes categorías: <ul style="list-style-type: none"> a) Cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta diez mil habitantes; b) Cien vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de diez mil y hasta treinta mil habitantes; c) Ciento cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, y d) Doscientos vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes. <p>Cabe mencionar que no obstante los quórum especiales exigidos por la ley, los acuerdos propios de la asamblea se adoptarán por la mayoría de los socios presentes en una sesión válida.</p>
9	<p>Una vez constituida la organización, el directorio provisional deberá convocar a una asamblea extraordinaria, en la que se elegirá el directorio definitivo y la comisión fiscalizadora de finanzas.</p>

10	<p>Los estatutos deberán contener, entre otros elementos, el establecimiento de la comisión electoral que tendrá a su cargo la organización y dirección de las elecciones internas, que estará conformada por cinco miembros que deberán tener, por lo menos, un año de antigüedad en la respectiva junta de vecinos, salvo cuando se trate de la constitución de la primera, y no podrán formar parte del actual directorio ni ser candidatos a igual cargo. Algunas atribuciones y responsabilidades de la comisión electoral son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La comisión electoral deberá desempeñar sus funciones en el tiempo que medie entre los dos meses anteriores a la elección y el mes posterior a ésta. • Le corresponderá velar por el normal desarrollo de los procesos eleccionarios y de los cambios de directorio, pudiendo impartir las instrucciones y adoptar las medidas que considere necesarias para tales efectos. • Realizará los escrutinios respectivos y custodiar las cédulas y demás antecedentes electorales, hasta el vencimiento de los plazos legales establecidos para presentar reclamaciones y solicitudes de nulidad. • Calificará las elecciones de la organización.
13	Las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias determinarán libremente el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias, así como su sistema de recaudación.
15	Cada junta de vecinos y demás organizaciones comunitarias deberá llevar un registro público de todos sus afiliados.
16	La asamblea será el órgano resolutorio superior de las organizaciones comunitarias y estará constituida por la reunión del conjunto de sus afiliados.
19	<p>Las organizaciones comunitarias serán dirigidas y administradas por un directorio compuesto, a lo menos, por cinco miembros titulares, elegidos en votación directa, secreta e informada, por un período de dos años, en una asamblea general ordinaria, pudiendo ser reelegidos. En el mismo acto se elegirá igual número de miembros suplentes, los que, ordenados según la votación obtenida por cada uno de ellos de manera decreciente, suplirán al o a los miembros titulares que se encuentren temporalmente impedidos de desempeñar sus funciones, mientras dure tal imposibilidad, o los reemplazarán cuando, por fallecimiento, inhabilidad sobreviniente, imposibilidad u otra causa legal, no pudieren continuar en el desempeño de sus funciones. Sobre la base del número mínimo previsto en el inciso primero, el directorio se integrará con los cargos que contemplan los estatutos, entre los que deberán considerarse necesariamente los de presidente, secretario y tesorero.</p>

20	Podrán postular como candidatos al directorio los afiliados que tengan dieciocho años de edad como mínimo, tener un año de afiliación, como mínimo, en la fecha de la elección, ser chileno o extranjero avecindado por más de tres años en el país y entre otros, no estar <u>cumpliendo condena por delito alguno.</u>
25	Corresponderá a los tribunales electorales regionales conocer y resolver las reclamaciones que cualquier vecino afiliado a la organización presente.
Título III Del Patrimonio	
26	El patrimonio de cada junta de vecinos y de cada una de las demás organizaciones comunitarias está integrado por: las cuotas o aportes ordinarios y extraordinarios que acuerde la asamblea, las donaciones o asignaciones por causa de muerte que se le hicieren, los bienes muebles o inmuebles que adquiriere a cualquier título, la renta obtenida por la gestión de centros comunitarios, talleres artesanales y cualesquiera otros bienes de uso de la comunidad, que posea, los ingresos provenientes de beneficios, rifas, fiestas sociales y otros de naturaleza similar, las subvenciones, aportes o fondos fiscales o municipales que se le otorguen, las multas cobradas a sus miembros en conformidad con los estatutos y los demás ingresos que perciba a <u>cualquier título.</u>
27	<ul style="list-style-type: none"> • Para postular al otorgamiento de subvenciones y otros aportes fiscales o municipales, las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias deberán presentar un proyecto conteniendo los objetivos, justificación y costos de las actividades. • Para la formalización del otorgamiento de la subvención o aporte, el municipio y la organización beneficiaria deberán suscribir un convenio en donde se establezca la modalidad y monto a asignar, el tiempo de ejecución, el detalle de los <u>gastos y la forma en que se rendirá cuenta de los mismos.</u>
29	<p>Las juntas de vecinos y las demás organizaciones comunitarias estarán exentas de todas las contribuciones, impuestos y derechos fiscales y municipales, con excepción de los establecidos en el decreto ley N° 825, de 1974.</p> <p>Asimismo, estas organizaciones gozarán, por el solo ministerio de la ley, de privilegio de pobreza. Pagarán rebajados, en el 50%, los derechos <u>arancelarios que correspondan a notarios, conservadores y archiveros.</u></p>

32	<p>Las organizaciones comunitarias deberán confeccionar anualmente un balance o una cuenta de resultados, según el sistema contable con que operen, y someterlos a la aprobación de la asamblea. El incumplimiento de esta obligación será causal de censura para todo el directorio de la organización.</p> <p>La asamblea general elegirá anualmente la comisión fiscalizadora de finanzas, que estará compuesta por tres miembros, a la cual corresponderá revisar las cuentas e informar a la asamblea general sobre el balance o cuenta de resultados, inventario y contabilidad de la organización comunitaria.</p>
<p>Título IV</p> <p>Disolución</p>	
34	<p>Las juntas de vecinos y las demás organizaciones comunitarias podrán disolverse por acuerdo de la asamblea general, adoptado por la mayoría absoluta de los afiliados con derecho a voto.</p>
35	<p>Las juntas de vecinos y las demás organizaciones comunitarias se disolverán por incurrir en alguna de las causales de disolución previstas en los estatutos, por haber disminuido sus integrantes a un porcentaje o número, en su caso, inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de seis meses o por caducidad de la personalidad jurídica.</p>
<p>Título V</p> <p>Normas especiales sobre las juntas de vecinos</p>	
37	<p>En cada unidad vecinal podrán existir una o más juntas de vecinos.</p>

42	<p>Las juntas de vecinos tienen por objetivo promover la integración, la participación y el desarrollo de los habitantes de la unidad vecinal. En particular, les corresponderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representar a los vecinos ante cualesquiera autoridades, instituciones o personas para celebrar o realizar actos, contratos, convenios o gestiones conducentes al desarrollo integral de la unidad vecinal. • Aportar elementos de juicio y proposiciones que sirvan de base a las decisiones municipales. • Gestionar la solución de los asuntos o problemas que afecten a la unidad vecinal, representando las inquietudes e intereses de sus miembros en estas materias, a través de los mecanismos que la ley establezca. • Colaborar con las autoridades comunales, y en particular con las jefaturas de los servicios públicos, en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad vecinal. • Ejecutar, en el ámbito de la unidad vecinal, las iniciativas y obras que crean convenientes, previa información oportuna de la autoridad, de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas correspondientes. • Ejercer el derecho a una plena información sobre los programas y actividades municipales y de servicios públicos que afecten a su comunidad vecinal. • Proponer programas y colaborar con las autoridades en las iniciativas tendientes a la protección del medio ambiente de la comuna y, en especial, de la unidad vecinal.
45	<p>Debe crearse, en cada municipalidad, un Fondo de Desarrollo Vecinal, que tendrá por objeto apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos.</p>

Fuente. Elaboración propia con datos de *Estatutos. Juntas de vecinos*, 1997; y *Ley 19.418*, *op. cit.*

Una de las principales características de este ordenamiento jurídico es que presenta un panorama muy completo y claro sobre los lineamientos que deben observar las juntas vecinales. Al respecto, resulta indispensable rescatar algunos elementos.

Explica con detalle la forma en que han de constituirse las juntas vecinales, así como las obligaciones y atributos que deben ejercer, así como los objetivos que deben llevar a buen puerto en el periodo estipulado para ello. Por otro lado, este ordenamiento observa la aplicación de sanciones de acuerdo al Estatuto Administrativo o Municipal, si la ley es infringida, las sanciones han sido contempladas sobre todo, para los funcionarios públicos y municipales. Este es un elemento de suma importancia, porque establece límites legales al accionar de estas organizaciones, lo que destaca el sentido de responsabilidad de aquellos ciudadanos que quieran y formen parte de este tipo de organizaciones.

Otro elemento relevante es que en este ordenamiento se incluyen, para su posterior desarrollo, mecanismos de rendición de cuentas, indispensables para un buen ejercicio de los recursos, que contribuya al fortalecimiento de la transparencia.

En suma, estos elementos permiten observar el correcto desarrollo de este tipo de organizaciones, que de manera directa generan una imagen positiva que estimula el incremento de la participación ciudadana. Sin embargo, carece de un componente de vital importancia, que refiere directamente a los mecanismos de evaluación de los proyectos realizados. Es decir, se indica el camino legal para diseñar, construir, presentar y ejecutar proyectos encaminados a contribuir a la generación de cambios y mejoras en los sistemas de vivienda, salud, educación y calidad de vida de la población, pero este ordenamiento jurídico no estipula, ni siquiera sugiere, metodologías para evaluar los resultados de los proyectos que ya se han puesto en marcha. Al respecto, cabría entonces también, proponer un debate en torno al periodo de gestión de dichas organizaciones, que de acuerdo a esta ley, es de dos años, y considerar si en este lapso han logrado superar las siguientes etapas: consensar las opiniones de los integrantes de la junta vecinal para diseñar y presentar un plan de trabajo, que sea aprobado por la Asamblea, puesto en práctica, y posteriormente permitir que corra el tiempo para valorar que el objetivo se haya cumplido. Si esto se puede lograr en el periodo de dos años, sería factible ampliarlo para que una vez logradas estas etapas se puedan realizar evaluaciones periódicas que en determinado momento permitan ajustar cambios a los proyectos, si es que estos son pertinentes, con el objetivo inmediato de mejorar los instrumentos y con ello, su funcionalidad entre la población de su demarcación.

Perú

En Perú no existe un ordenamiento jurídico único que regule exclusivamente la participación ciudadana a través de las juntas vecinales. Sin embargo, en la Ley Orgánica de las Municipalidades –Ley No. 27972—, publicada el 26 de mayo de 2003, se hace

referencia a la integración de dichas organizaciones, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. La Ley Orgánica de las Municipalidades y las juntas vecinales

Artículo	Aspectos más relevantes
106	<p>La junta de delegados vecinales comunales es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales.</p> <p>Asimismo, está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal, para cuyo efecto las municipalidades regulan su participación, de conformidad con el artículo 197° de la Constitución Política del Estado.</p>

107	<p>La Junta de Delegados Vecinales Comunales tiene entre sus funciones:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados.2. Proponer las políticas de salubridad.3. Apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito.4. Apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales.5. Organizar los torneos y competencias vecinales y escolares del distrito en el ámbito deportivo y en el cultural.6. Fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.7. Las demás que le delegue la municipalidad distrital. <p>El primer regidor de la municipalidad distrital la convoca y preside. El alcalde podrá asistir a las sesiones, en cuyo caso la presidirá.</p>
109	<p>La Junta de Delegados Vecinales Comunales se reunirá, en forma ordinaria, cuatro veces al año. Podrá ser convocada en forma extraordinaria por el primer regidor del distrito o por no menos del 25% (veinticinco por ciento) de los delegados vecinales.</p>
109	<p>El delegado vecinal comunal es elegido, en forma directa, por los vecinos del área urbana o rural a la que representan. Tiene como función representar a su comunidad ante la Junta de Delegados Vecinales por el período de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella.</p> <p>Para ser elegido delegado vecinal comunal se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener su residencia en el área urbana o rural a la que representa. Su ejercicio no constituye función pública, ni genera incompatibilidad alguna.</p>
110	<p>La constitución y delimitación de las Juntas Vecinales Comunales, el número de sus delegados, así como la forma de su elección y revocatoria, serán establecidos mediante ordenanza de la respectiva municipalidad distrital.</p>

116	<p>Los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen juntas vecinales, mediante convocatoria pública a elecciones; las juntas estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación. Las juntas vecinales comunales, a través de sus representantes acreditados, tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal.</p> <p>El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas vecinales comunales, donde se determinan y precisan las normas generales a que deberán someterse.</p>
-----	---

Fuente. Diseño propio con datos de *Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley No. 27972*, Casa de Gobierno, Lima, 26 de mayo de 2003.

Sin lugar a dudas, este ordenamiento jurídico, respecto a Chile por ejemplo, está limitado, ya que sólo repara en la elección de los delegados vecinales, en la constitución y delimitación de las juntas vecinales y sus objetivos, así como algunas de las funciones del concejo municipal. Las principales carencias, más allá de las definiciones de conceptos básicos –como junta vecinal y aquellos que refieran a las demarcaciones geográficas–, se centran en elementos como el procedimiento para llevar a cabo las elecciones de los miembros, la especificidad de su conformación –organización interna y número de integrantes–, personalidad jurídica, obligaciones, atribuciones y responsabilidades ente otros.

En esta ley se hace referencia a que las juntas vecinales serán regidas por la Constitución y por la ley respectiva sobre participación y control ciudadanos, cuyo título formal es Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley No. 26300, publicada el 18 de abril de 1994. Sin embargo, en esta solo se reconocen, como derechos de participación de los ciudadanos, la iniciativa en la formación de las leyes, el referéndum, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y otros mecanismos de participación establecidos por este ordenamiento para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. Como derechos de control de los ciudadanos, cita la revocatoria de Autoridades, así como su remoción, la demanda de Rendición de Cuentas, y otros mecanismos de control establecidos para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.⁸

Al igual que en la Ley Orgánica de las Municipalidades, las juntas vecinales no son tratadas de manera explícita en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y no

⁸ *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300*, Casa de Gobierno, Lima, 18 de abril de 1994, p. 1.

obstante que esta última si recupera algunos elementos relevantes como la presentación de iniciativas y los mecanismos de demanda de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos entre otros, no observa su especificidad en las juntas vecinales.

Aunque de alguna manera ambos ordenamientos refieren a las juntas vecinales directa o indirectamente y de manera mínima, no pueden considerarse como complementarios, ya que dejan de fuera elementos de suma relevancia para la comprensión del concepto de juntas vecinales con sus particularidades en este país, así como su desarrollo.

No obstante los ordenamientos jurídicos anteriores, en lo específico, cada municipalidad cuenta con reglamentos internos que rigen a estas organizaciones. De manera general, en ellos se abordan los siguientes elementos: sus principios fundamentales, funciones, constitución, las juntas de delegados como órganos de coordinación de la participación ciudadana, así como su modo de operación, y a los delegados vecinales comunales y sus funciones.

Venezuela

En este país, las juntas parroquiales son aquellas que toman las funciones de las vecinales que hasta ahora hemos estudiado. Estas organizaciones constituyen un mecanismo que tiene el objetivo de desconcentrar las funciones administrativas del municipio en los asuntos que le sean delegados. Son organizaciones de consulta y comunicación permanente, que vinculan a los ciudadanos, sus organizaciones sociales y los órganos de gobierno más próximos.

Estas organizaciones están reguladas por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁹, sancionada el 17 de mayo del año 2005, y fue publicada el 8 de junio del mismo año, cuyo objetivo es...

*... desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.*¹⁰

Como expresan María de Jesús Peña y Adriana Pichardo, este ordenamiento regula todo lo referente al funcionamiento del municipio y las parroquias, así como “las competencias de los órganos encargados de gestionarlos y los deberes y derechos que adquieren los

⁹ *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Gaceta Oficial N° 38.204, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 08 de junio de 2005.

¹⁰ *Ibidem*, p. 1.

ciudadanos en materia de participación, en relación a la cual se establecen nuevos medios que facilitan la intervención de la comunidad en los asuntos locales”¹¹.

Este ordenamiento también contempla el papel de las Juntas Parroquiales dentro de la gestión Municipal, otorgándole mayor cabida en ella y nuevas atribuciones para el desarrollo de actividades destinadas a la formación de políticas públicas municipales, planificación y presupuesto.¹²

Siguiendo la metodología de los casos anteriores, en el cuadro que se muestra a continuación se observan los artículos principales que denotan las particularidades de las juntas parroquiales.

Cuadro 3. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal y las juntas parroquiales

Artículo	Aspectos más relevantes
35	<p>La parroquia tendrá facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales, en los términos y alcances que se les señale en la ordenanza respectiva.</p> <p>Sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio, la parroquia será gestionada por una junta parroquial integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando sea urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana. Todos electos democráticamente por los vecinos, de conformidad con la legislación electoral.</p> <p>Los miembros de las juntas parroquiales están obligados a presentar dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal respectivo, de manera organizada y pública a sus electores, la rendición de cuentas de su gestión del año anterior, relacionando los logros obtenidos con las metas propuestas en el programa presentado como candidato.</p> <p>La no presentación de la memoria y cuenta en forma organizada y pública por parte del miembro de la Junta Parroquial, tendrá como consecuencia inmediata la suspensión de dieta, hasta tanto cumplan con este deber.</p>

11 María de Jesús Peña y Adriana Pichardo. *Juntas parroquiales y participación ciudadana*, Cátedra Nuevo Socialismo, Caracas, p. 1.

12 *Idem*

36	Para ser miembro de la Junta Parroquial, se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de dieciocho años de edad, y tener residencia en el Municipio durante, al menos, los tres últimos años previos a su elección.
37	<p>La parroquia tendrá atribuida facultad expresa para gestionar los asuntos y diversos procesos, algunos de los más relevantes son:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Servir como centro de información, producción y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.2. Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal.3. Promover los servicios y el principio de corresponsabilidad en lo atinente a la seguridad ciudadana, la protección civil y la defensa integral de la República.4. Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales para la elección de los jueces de paz.5. Promover procesos comunitarios de contraloría social.6. Coadyuvar con las administraciones tributarias locales en la gestión de los tributos, a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y demás deberes formales.7. Apoyar al Consejo Local de Planificación Pública, en la creación en el ámbito de su jurisdicción, de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales por sector o vecinal, determinado en la ordenanza respectiva.
38	Las juntas parroquiales están en la obligación de requerir toda la información de la gestión municipal para ponerla a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas de la parroquia que se la soliciten.
39	El presupuesto municipal de cada ejercicio fiscal incorporará los planes, programas, proyectos y actividades encomendados a la parroquia o a la entidad local territorial, con previsión de los respectivos créditos presupuestarios, así como de los resultados que se esperan obtener en términos de producción de bienes y servicios, cuando sea posible cuantificarlos.

51	<p>Los pueblos y comunidades indígenas deberán tener participación política en los municipios en cuya jurisdicción esté asentada su comunidad y, en tal sentido, debe garantizarse la representación indígena en el Concejo Municipal y en las Juntas Parroquiales. En los municipios indígenas, los aspirantes al cargo de elección popular de alcaldes o alcaldesas, de concejales o concejales e integrantes de juntas parroquiales, se elegirán de conformidad con los usos y costumbres de cada pueblo y comunidad indígena, atendiendo a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con las leyes que regulan la materia electoral indígena.</p>
81	<p>Esta prohibido al alcalde o alcaldesa, a los concejales o concejales y a los miembros de las juntas parroquiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas. 2. Celebrar contratos por sí o por interpuesta persona sobre bienes o rentas del Municipio, o mancomunidades en que participe la entidad, salvo los contratos de sus entes descentralizados que celebren como usuarios de los servicios públicos, bajo condiciones de cláusulas uniformes. 3. Desempeñar otro cargo de cualquier naturaleza en la administración municipal o en institutos autónomos, fundaciones, empresas, asociaciones civiles y demás entidades descentralizadas del Municipio, salvo la representación sin remuneración que corresponde al alcalde o alcaldesa en las asambleas de socios de empresas, fundaciones, asociaciones civiles y organismos similares conforme a las respectivas normas estatutarias. Será nulo lo ejecutado en contravención a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de este artículo. En el caso previsto en el numeral 1 de este artículo, el síndico procurador o síndica procuradora municipal será la autoridad competente para decidir en el caso concreto, y su decisión tendrá carácter vinculante.

82	<p>El período de las autoridades municipales electas es de cuatro años. La elección de las mismas será necesariamente separada de las que deban celebrarse para elegir los órganos del Poder Nacional; cuando pudiera plantearse la coincidencia, aquélla quedará diferida por un lapso no menor de seis meses ni mayor de un año, según la decisión que tome el órgano electoral nacional.</p> <p>La elección de los representantes en las juntas parroquiales, podrá hacerse conjuntamente con las de alcalde o alcaldesa y concejales o concejales o separada de éstas.</p>
83	<p>No podrán ser postulados para alcalde o alcaldesa, concejal o concejala ni miembros de las juntas parroquiales:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Quienes estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.2. Quienes, por sí o interpuesta persona, ejecuten contrato o presten servicio público por cuenta del Municipio, fundación o empresa con participación de la entidad municipal; o tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que tengan contratos con el Municipio.3. Los deudores morosos en cualquier entidad municipal o al fisco nacional, hasta que hubieren pagado sus obligaciones.4. Quienes estén inhabilitados para el ejercicio de la función pública.
274	<p>Los ciudadanos y ciudadanas podrán solicitar que, a través de alguno de los medios de participación previstos en el Municipio, el alcalde o alcaldesa, los concejales o concejales y el cuerpo colegiado de las juntas parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato.</p>

Elementos relevantes	Ley de Participación Popular Ley 1551	Ley 19.418	Ley Orgánica de las Municipalidades	Ley Orgánica del Poder Público Municipal
Fecha del decreto o publicación	20 de abril de 1994	Decretada el 9 de enero de 1997 en Santiago y publicada el 20 de marzo del mismo año	Publicada el 26 de mayo de 2003	Sancionada el 17 de mayo del año 2005, y fue publicada el 8 de junio del mismo año
Organización	Cuatro Títulos Siete Capítulos 39 artículos Siete artículos transitorios	Siete Títulos 56 artículos	13 Títulos 66 capítulos 34 subcapítulos 166 artículos	Siete Títulos 22 Capítulos 298 artículos

Elementos relevantes	Ley de Participación Popular Ley 1551	Ley 19.418	Ley Orgánica de las Municipalidades	Ley Orgánica del Poder Público Municipal
Contexto en el que se decretan o publican	Se publicó bajo la primera administración de Gonzalo Sánchez de Lozada -1993-1997—. En este periodo se crearon los Territorios Comunitarios de Origen para los pueblos indígenas, que significó reconocer a los grupos existentes. A través de la Ley Forestal se buscó integrar, otorgándoles el derecho, a los pueblos indígenas, organizaciones populares y empresarios, a la explotación sostenible de los bosques. Se creó la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través de la que se obligó al Estado a la certificación y cumplimiento de la Función Económica y Social de la tierra.	<p>Se publicó bajo la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, sucesos de Patricio Aylwin, primer presidente del periodo de la llamada transición, periodo caracterizado por la restauración del régimen democrático, y en el que se tuvieron que enfrentar importantes retos como reducción de los niveles de pobreza, reconocimiento y puesta en práctica de mecanismos para abordar el tema de las violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante la dictadura.</p> <p>Bajo la presidencia de Ruiz-Tagle se registró una mejoría económica, producida</p>	<p>Luego de la renuncia de Alberto Fujimori en el año 2000 se nombró como presidente interino al congresista Valentín Paniagua, quien convocó a elecciones al año siguiente, de las que resultó electo presidente Alejandro Toledo, quien inició una campaña internacional para extraditar a Fujimori. Durante su periodo presidencial –2001-2006— se registró un crecimiento económico promedio de 8% anual, lo que permitió la reactivación de la economía.</p> <p>No obstante, el ámbito social no mostró mejora, la mayor parte de la atención del</p>	<p>El presidente Hugo Chávez Frías ha gobernado el país desde 1999 y hasta le fecha.</p> <p>A partir de la idea de llevar al país a lo que ha llamado Socialismo del siglo XXI, ideología que va en contra del imperialismo político-económico detentado especialmente por Estados Unidos, creó programas de ayuda y desarrollo social.</p>

Elementos relevantes	Ley de Participación Popular Ley 1551	Ley 19.418	Ley Orgánica de las Municipalidades	Ley Orgánica del Poder Público Municipal
	<p>En el ámbito social, además de la Ley de Participación Popular, se llevó a cabo una reforma educativa, en la que se incluía al multiculturalismo y plurilingüismo en la educación oficial del país, y entre otros, se otorgó el Seguro Materno Infantil y se creó la figura del Defensor del Pueblo, que tiene como objetivo velar por los derechos humanos y las garantías de las personas.</p> <p>Asimismo se llevaron a cabo diversas reformas económicas.</p>	<p>especialmente por la apertura del mercado chileno al exterior.</p> <p>No obstante, al final de su periodo presidencial, el país se vi nuevamente envuelto en una grave crisis económica, que evidentemente mermó el desarrollo de la población.</p>	<p>gobierno estaba centrada en los vaivenes y desaprobación política. De manera general se registraron movimientos sociales en contra de la privatización de "Egasa" y "Egesur". Esta situación tuvo un impacto político debido a la promesa hecha por Toledo durante su campaña electoral de no vender las empresas de energía. Las protestas llevaron a la caída de su gabinete y a la instauración de un Estado de Emergencia en Arequipa.</p> <p>Por otro lado, en 2003 se llevó a cabo una huelga general de los maestros del Estado, así como de médicos y</p>	

Elementos relevantes	Ley de Participación Popular Ley 1551	Ley 19.418	Ley Orgánica de las Municipalidades	Ley Orgánica del Poder Público Municipal
			enfermeras del sector público, el poder judicial y los agricultores y cocaleros, con lo que se produjo un recorte de las garantías y libertades constitucionales por un mes. Esta situación provocó nuevamente la dimisión de varios ministros.	

278	<p>Los ciudadanos y ciudadanas de la parroquia tienen el derecho y el deber de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar con la junta parroquial en la gestión y fiscalización del mantenimiento y conservación de las plazas, parques, vías públicas y aceras, instalaciones deportivas y recreacionales, asistenciales y cualesquiera otras instalaciones municipales ubicadas en la jurisdicción de la parroquia. 2. Acompañar a la junta parroquial en la promoción y gestión ante las direcciones de la alcaldía, de todo tipo de actividades culturales, recreacionales, deportivas, turísticas, de saneamiento y limpieza ambiental. 3. 3. Participar con las juntas parroquiales en la promoción y en la fiscalización de la ejecución de obras y servicios públicos municipales en sus respectivas jurisdicciones, y solicitar toda la información sobre las obras públicas para proponer reformas y mejoras en la ejecución de dichas obras. 4. Informar a las juntas parroquiales las deficiencias en la prestación de los servicios públicos para la gestión de reclamos ante las autoridades municipales de su jurisdicción. 5. Pedir toda la información necesaria para la organización y formación de las asociaciones vecinales y otras organizaciones comunitarias. 6. Otros derechos y deberes que, de su condición de vecinos residentes, se desprendan.
-----	---

Fuente. Diseño propio con datos de *Ley Orgánica del Poder Público Municipal, op. cit.*

Como en el caso de Chile, este ordenamiento jurídico aborda los elementos sustanciales que regulan a las organizaciones denominadas juntas parroquiales. Sin embargo, resulta necesario destacar algunas particularidades. Por ejemplo, resalta el amplio periodo de su gestión, que es de cuatro años, lo que permite tener un mayor margen para la puesta en práctica de los proyectos, aunque por otro lado, no se hace referencia, como también se había mencionado en el caso de Chile, a mecanismos de evaluación de los proyectos.

Asimismo, resulta relevante que también refiere el derecho de los ciudadanos a demandar cuentas a las juntas parroquiales, y la obligación de estas de rendirlas antes de que concluya su periodo de gestión.

A lo largo de los artículos donde se hace referencia a los derechos y deberes, tanto de las juntas parroquiales, como de los ciudadanos, se observa la búsqueda del fortalecimiento del vínculo entre ambas partes a través de acciones como participar de manera conjunta, formar parte directa de las acciones que emprende la junta parroquial para el desarrollo de los proyectos propuestos, solicitar información y otras.

Para concluir este apartado, referiremos la importancia de las juntas parroquiales como mecanismos que ciertamente promueven la participación ciudadana en los asuntos comunitarios, que rinden cuentas a los órganos superiores –alcaldía y concejo municipal— y a los vecinos, y que propugnan por la defensa y promoción de las aspiraciones de los vecinos en torno a la mejora de las obras y servicios locales.

Una vez que hemos revisado los ordenamientos jurídicos de Bolivia, Chile, Perú y Venezuela respecto a las organizaciones de participación ciudadana como las juntas vecinales y parroquiales respectivamente, a modo de conclusión, en el siguiente cuadro se muestran algunos aspectos de carácter comparativo de las leyes que regulan las citadas organizaciones.

Fuente. Elaboración propia con datos de José Blanes, *op. cit.*, *Estatutos. Juntas de vecinos, op. cit.*; *Ley 19.418, op. cit.*; *Ley Orgánica del Poder Público Municipal, op. cit.*; y *Ley Orgánica de las Municipalidades, op. cit.*

Sin lugar a dudas resultaría muy arriesgado realizar un ejercicio comparativo netamente jurídico de las disposiciones que reglamentan las elecciones de las juntas vecinales y parroquiales. Sin embargo, como un primer acercamiento, podemos manifestar que los ordenamientos jurídicos señalados anteriormente se han presentado, en los cuatro países, en periodos de franca desestabilidad social, producida en algunos de los casos, por cuestiones meramente políticas y en otras por crisis económicas. Algunas de ellas han sido resultado de la demanda del pueblo por poseer un mejor nivel en su calidad de vida y su inclusión a la vida política del país sin intermediarios que obstaculicen ese acercamiento.

Es por ello que se ha dado la creación de las juntas vecinales y parroquiales, cuya vida está regulada desde el punto de vista jurídico por tales ordenamientos, que sin lugar a dudas pueden seguir perfeccionándose siendo adaptados a las necesidades propias de los ciudadanos, así como al cambiante contexto político, económico y social en que se desarrollan.

Discusión

Ciertamente, los instrumentos jurídicos abordados con anterioridad, pueden enriquecerse considerando las experiencias en todo el proceso electoral donde los vecinos seleccionan

a los miembros que integran las juntas vecinales y parroquiales, ya que sólo a través de la práctica, pueden identificarse los retos que pueden ser enfrentados, directamente, a través de la creación de lineamientos específicos que los abatan.

En este contexto, no hay que olvidar que la participación ciudadana y la justicia electoral, son temas de suma relevancia que forman parte de un universo de estudio, que debe ser reflexionado a partir del contexto específico en el que se desarrolla la región latinoamericana.

Bibliohemerografía

Blanco Cazas, Blanco y Godofredo Sandoval. *La Alcaldía de La Paz. Entre Populistas, Modernistas y Culturalistas*, ILDIS-IDIS, La Paz, 1985-1993.

Blanes, José. *La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, abril de 1998.

Gimeno, Consuelo y Argentina Henríquez. "Hacia una conceptualización de ciudadanía crítica y su formación", en *Anuario Pedagógico*, México, 2011.

Martínez, María Antonia. "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, año 66, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional autónoma de México, México, octubre-diciembre de 2004.

Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, 4ª ed., Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

Pitkin, H. *El concepto de representación política*, Centro de Estudios

Constitucionales, Madrid, 1985.

Sartori, Giovanni. *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.

s/n. *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, Comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción, México, 2008.

Documentos

Diario Oficial El Peruano, Lima, 26 de agosto de 2010.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1994.

Estatutos. Juntas de vecinos, 1997.

Ley 19.418, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativos, Santiago, 20 de marzo de 1997.

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, Casa de Gobierno, Lima, 18 de abril de 1994.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial N° 38.204, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 08 de junio de 2005.
Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley No. 27972, Casa de Gobierno, Lima, 26 de mayo de 2003.

Mesografía

Municipalidad de Providencia Online, Santiago, disponible en

<http://www.providencia.cl/herramientas/mapa/list/list>

Municipalidad de San Isidro Online, disponible en www.msi.gob.pe

Fuentes de información complementaria

Peña, María de Jesús y Adriana Pichardo. *Juntas parroquiales y participación ciudadana*, Cátedra Nuevo Socialismo, Caracas.

LA OBLIGACIÓN DE LOS JUECES MEXICANOS DE REALIZAR EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO

SILVINO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de 2011, México ingresó al bloque de países que colocan a los tratados internacionales de derechos humanos al mismo rango que los contenidos en la Constitución.

La reforma constitucional referida, introdujo una serie de cambios sustanciales, dando paso a una nueva era respecto al entendimiento de las garantías o derechos fundamentales en el Estado mexicano.

Anteriormente, y a raíz de la condena a nuestro país en el caso Radilla Pacheco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vió obligada a pronunciarse respecto a los alcances del mencionado caso, pues en ella se vinculaba directamente al poder judicial la realización de un control de convencionalidad en sede interna. El asunto fue discutido en el expediente Varios 912/2010, en donde el máximo órgano jurisdiccional del país asentó una serie de criterios de gran envergadura que vino a modificar la visión que se tenía respecto al control de constitucionalidad.

Indiscutiblemente, la reforma constitucional vino a reforzar lo que ya se venía aplicando por diversos órganos jurisdiccionales en el nivel local, estableciendo de manera clara y expresa la obligación de todas las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos previstos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

La “constitucionalización” de los tratados de derechos humanos, se enmarca en un contexto de apertura del gobierno hacia la regulación internacional, así como de la participación decidida de los diversos actores de la sociedad, para dejar en claro que el Estado existe en función de las personas que debe proteger, y no que el Estado se sirva de los individuos.

Este cambio de paradigma no es aun asimilable por un sector muy importante de los operadores jurídicos y de la sociedad en general, pues sigue muy anclada la idea de que cualquier intento de regulación a nivel internacional o que un órgano de ese carácter emita alguna recomendación o sentencia, sería una intervención injustificada invadiendo la soberanía nacional. No obstante, recordemos que bajo el cobijo de la soberanía nacional, se han ocasionado en el pasado, constantes y sistemáticas violaciones a derechos humanos como la desaparición forzada de personas.

Una de las obligaciones derivadas que deben realizar todas las autoridades, incluyendo a los jueces, es la de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte.

A diferencia de México, varios de los países de América Latina tales como Chile, Colombia, Argentina, entre otros, nos llevan varios años respecto al tema del control de convencionalidad, debido en parte a las constantes dictaduras militares que padecieron, lo que les hizo reflexionar sobre la necesidad de adoptar medidas que garantizaran un adecuado cambio del poder político, pasando de una dictadura a una democracia constitucional.

En este contexto, en el presente ejercicio académico se pretende fundamentalmente la difusión de las obligaciones que derivaron de la reforma constitucional de 2011. Por otra parte, se hace una referencia general de lo que implica el ejercicio del control de convencionalidad por parte de los jueces mexicanos.

Finalmente, se toma como referencia principal el sistema interamericano de protección de derechos humanos, en especial de la Convención Americana de Derechos Humanos y lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El “control de convencionalidad” ejercido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El nacimiento del control de convencionalidad lo encontramos desde el origen mismo del sistema interamericano, es una función esencial de la Corte Interamericana y no es ningún reciente descubrimiento jurídico y mucho menos una nueva competencia como algunos afirman.¹

¹ Castilla, Karlos, El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco,

En sentido estricto, el control de convencionalidad únicamente lo puede ejercer la Corte Interamericana de Derechos Humanos por ser el órgano facultado para aplicar e interpretar la Convención Americana de Derechos Humanos. Sin embargo, fue la propia Corte quien introdujo la obligación de los jueces nacionales de realizar un control difuso de convencionalidad.

Bajo esta misma línea de ideas, el doctor Sergio García Ramírez expresa que el control propio, original o externo de convencionalidad recae en el tribunal supranacional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales, en su caso, con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquéllos y éstas –bajo el imperio del derecho internacional de los derechos humanos-, y resolver la contienda a través de la sentencia declarativa y condenatoria que, en su caso, corresponda.²

La primera ocasión en que se utilizó la expresión *control de convencionalidad* fue en un voto concurrente razonado formulado por el juez Sergio García Ramírez, en el asunto *Mirna Mack Chang vs. Guatemala*, del 25 de noviembre de 2003.

Posteriormente, el referido juez se volvió a pronunciar sobre el tema en el caso *Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004. En éste, realizó una comparación entre las funciones que realizan los tribunales constitucionales sobre el control de constitucionalidad y, por la otra, la tarea de la Corte Interamericana de Derechos humanos de efectuar el control de convencionalidad.

En los casos *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú (Aguado Alfaro y otros)*, del 24 de noviembre de 2006 y *Vargas Areco vs. Paraguay*, del 26 de noviembre de 2006, se volvió a ocupar sobre el control de convencionalidad.

Finalmente, en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, del 26 de septiembre de 2006, la Corte Interamericana como órgano colegiado, asumió la doctrina del control de convencionalidad, en los siguientes términos:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XI, México 2011, p. 597.

² García Ramírez, Sergio, El control judicial interno de convencionalidad, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, No. 28, julio-diciembre de 2011, p. 126.

que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

En sucesivos pronunciamientos, la Corte reiteró la obligación de los jueces nacionales de ejercer el control de convencionalidad.

El control de convencionalidad ex officio en sede interna

El caso Radilla Pacheco, fue la primera resolución dictada en contra de México en la cual se vincula directamente al Poder Judicial de la Federación al cumplimiento de algunas medidas de reparación, así como que (sic) también por primera vez se hace mención en una sentencia dirigida al Estado mexicano del *control de convencionalidad* que deben ejercer los jueces y tribunales nacionales.³

Consecuencia de la responsabilidad internacional del Estado mexicano en la sentencia emitida por la Corte Interamericana, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al ser referido como uno de los entes vinculados directamente por la sentencia del caso Radilla, al conocer y resolver el expediente Varios 912/2010, delimitó sus competencias mediante la emisión de diversos criterios orientadores que debía observar en adelante el Poder Judicial.

Los tratados de derechos humanos como parte integrante del “bloque de constitucionalidad”

La expresión “bloque de constitucionalidad” tiene un origen francés y fue acuñado por Louis Favoreau al explicar una decisión del Consejo Constitucional Francés⁴.

³ Castilla Karlos, op. cit., nota 1, p. 595.

⁴ Carpio Marcos, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, PAG. 2 Y 3 DEL ARTÍCULO.

El término ha sido recogido por varios Estados ya sea de manera expresa o explícita, del cual México no es la excepción, pero con alcances y matices muy diversos, adaptándola a su propio contexto.

Dejando a un lado lo que han hecho otros países, me parece que en México estamos en vías de construcción respecto al contenido del bloque de constitucionalidad, pues es un tema de reciente introducción en el contexto mexicano.

En la tesis aislada identificada con el rubro “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”⁵ emitido por la Suprema Corte, estableció en principio, cuál sería el parámetro o bloque de constitucionalidad que deberán observar todos los jueces del país al realizar el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos.

Así, el máximo órgano jurisdiccional del país señala que dicho parámetro de control se integrará de la siguiente manera:

- a) Los derechos humanos contenidos en la Constitución, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- b) Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte;
- c) Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y
- d) Los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la Corte Interamericana, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

Resulta incuestionable, que los derechos humanos de fuente internacional forman parte de este bloque, así como también los criterios derivados de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que México haya sido parte,⁶ y, serán criterios orientadores en los demás casos.⁷

Me parece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una oportunidad posterior deberá dar un paso más hacia el establecimiento de un criterio firme, de manera que

5 Tesis P. LXVIII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2011, p. 551.

6 VEASE LA TESIS AISLADA: **SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.** [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 556

7 TESIS AISLADA: **CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 550.

también sean vinculantes los criterios emanados de las sentencias en las que el Estado mexicano no sea parte, pues desde mi punto de vista, no existiría justificación para que no lo sean; incluso, para mí formarían parte del bloque las opiniones consultivas.

En este sentido, el juez nacional debe aplicar la jurisprudencia convencional, incluso la que se crea en aquellos asuntos donde no sea parte el Estado nacional al que pertenece, ya que lo que define la integración de la jurisprudencia de la Corte IDH es la interpretación que ese tribunal interamericano realiza del corpus interamericano con la finalidad de crear un estándar en la región sobre su aplicabilidad y efectividad.⁸

De no ser como se plantea, equivaldría a anular la esencia misma de la propia CADH, cuyos compromisos asumieron los Estados nacionales al haberla suscrito y ratificado o haberse adherido a ella, y cuyo incumplimiento produce responsabilidad internacional.⁹ Sobre los tratados que contienen derechos humanos, aunque los más citados sean la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también existen otros de carácter más específico tanto regionales como universales.¹⁰ Estos, sin duda, también se integran al bloque de constitucionalidad.

Me parece importante resaltar que de la interpretación que se puede hacer al primer párrafo del artículo 1º de la Constitución, es que la lectura de la expresión “los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” da a entender que, incluye además, a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales que no sean de derechos humanos, es decir, podrían o tienen cabida, incluso, los tratados en materia comercial como lo sería el Tratado de Libre Comercio sobre América del Norte siempre que contengan derechos humanos.

La interpretación de la ley conforme con la Constitución

En un Estado constitucional, la interpretación de la ley conforme con la Constitución resulta una obligación que el juez no puede eludir, pues se les impone la responsabilidad no declarar la invalidez de una disposición legislativa si es que ésta pueda ser interpretada

⁸ Ferrer-Mag Gregor, Eduardo, Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, p. 393 Y 394.

⁹ Ferrer-Mag Gregor, Eduardo, op cit., nota 8, p. 394.

¹⁰ TRATADOS DE CARÁCTER UNIVERSAL Y OTROS DE ÍNDOLE REGIONAL.

cuando menos en dos sentidos posibles, siendo al menos uno de ellos conforme con la Constitución.¹¹

En otras palabras, la interpretación conforme constituye un canon de actuación del juez de la ley que exige de él no privilegiar la interpretación de una disposición en el sentido que riña con la Constitución, sino de comprenderla en el sentido interpretativo que se encuentra conforme a ella.¹²

En este sentido, por “cláusula de interpretación conforme” debe entenderse como la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección.¹³

En el ámbito mexicano, la interpretación conforme fue recientemente incorporado en la Constitución a raíz de la reforma de junio de 2011. En efecto, el Poder de Reforma Constitucional estableció en el artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional referida, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya entendía que el principio de interpretación conforme a la Constitución exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, señala la Corte, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella **interpretación** mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico¹⁴.

Debe recalcar que dada la inclusión de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales o convenciones a rango constitucional, estos integran el parámetro de constitucionalidad y, en ese sentido, ahora la ley también deberá ser interpretada a la luz no solo de la Constitución, sino de las convenciones o tratados del cual México sea parte.

¹¹ Carpio Marcos, Edgar, p. 160

¹² Edgar Carpio, Marcos, op cit., P. 160

¹³ Ferrer Mag-Gregor, Eduardo, Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad, p. 358.

¹⁴ VEASE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXXII, Diciembre de 2010; Pág. 646

Este nuevo criterio interpretativo resulta de aplicación obligatoria por todos los operadores del derecho, en especial para los jueces.

La cláusula de interpretación conforme guarda una estrecha relación con el “control difuso de convencionalidad”, pues, para ejercer este tipo de control por cualquier juez mexicano, debe, previamente, realizarse una interpretación conforme en términos del mandato constitucional, para realizar un “control” sobre aquella interpretación incompatible con los parámetros constitucionales/convencionales; y sólo en caso de incompatibilidad absoluta donde no pueda realizarse ningún tipo de interpretación conforme posible, el “control” consistirá en dejar de aplicar la norma o declarar la invalidez de la misma, según la competencia de cada juez y el tipo de proceso de que se trate.¹⁵

Al interpretar el caso Radilla, la Corte permite el control difuso de convencionalidad.

Sobre este tema, no existe alguna fórmula que indique de manera definitiva, los pasos a seguir para realizar la interpretación conforme, sino que cada país, en aquellos que lo reconocen expresamente o que lo reconocen jurisprudencialmente, lo adaptan de acuerdo a sus propias necesidades y características propias.

Pasos a seguir para realizar el control de constitucionalidad o convencionalidad en México

Como cuestión previa, debemos señalar que en el mundo existen dos modelos de control de la constitucionalidad; la primera es de carácter difuso o modelo norteamericano y, por cuanto hace a la segunda, se le conoce como modelo concentrado o europeo.

Cada uno de los tipos o modelos de control posee rasgos definitorios que lo caracterizan, así en cuanto al modelo norteamericano o difuso, que el ejercicio de constitucionalidad corresponde a todos los jueces ordinarios en cualquier proceso y la determinación de inconstitucionalidad conlleva la desaplicación de la norma, y no su anulación. En lo que hace al europeo o concentrado, el control se lleva a cabo por un tribunal especializado, ajeno a la jurisdicción ordinaria y con competencia monopólica en la materia, que actúa en procesos especializados y tiene facultades para anular las normas impugnadas con efectos generales.¹⁶

¹⁵ Eduardo Ferrer p. 368

¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, UNAM, 2011, p. 132.

Hasta hace poco, en nuestro medio nacional se reconocía como única forma de control constitucional, el sistema concentrado parecido al europeo, cuya competencia se atribuía exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los mecanismos de garantía constitucional como el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Ver lo que dice el expediente varios 912/2010

No obstante lo anterior, la reforma constitucional de derechos humanos vino a revolucionar varios aspectos de nuestro modelo de control de la regularidad constitucional. El cambio lo fue de tal magnitud que aun no se comprenden a cabalidad las atribuciones que cada autoridad le corresponde en el marco de sus competencias.

Aunado a lo anterior y tras la reciente condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano en el caso Rosendo Radilla Pacheco, ahora se habla, con mayor énfasis, sobre la obligación que tienen los jueces mexicanos de realizar un control de convencionalidad, diría que más bien se trata en sentido estricto, de un control de constitucionalidad, debido a que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales se incorporaron a la Constitución, integrándose a lo que se ha denominado como “bloque de constitucionalidad”.

Bajo esta óptica, se identifican dos tipos de control de convencionalidad, uno concentrado realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otro difuso, que es la efectuada por los jueces nacionales. Esta última, desarrollada jurisprudencialmente por la propia Corte Interamericana, a partir del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Gobierno de Chile*, resuelto el 26 de septiembre de 2006, aunque anteriormente en varios votos concurrentes ya se había pronunciado sobre la temática el juez Sergio García Ramírez.¹⁷ En el contexto mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una serie de criterios de carácter orientador¹⁸ que prevén el procedimiento o la manera de efectuar el control de constitucionalidad o de convencionalidad, mismas que se procederá a su estudio en las siguientes páginas.

A estos efectos, la Corte ha establecido que la posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

¹⁷ DECIR EN CUALES CASOS SE PRONUNCIÓ EL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ. VER PAGINA 372 DEL ARTICULO DE EDUARDO FERRER MAG-GREGOR, PARA CITAR LOS CASOS.

¹⁸ VEASE LA TESIS AISLADA [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 552, CUYO RUBRO ES **“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**.

En este sentido, para ejercer el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, el Poder Judicial deberá, en primer lugar realizar una interpretación conforme en sentido amplio, es decir, los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En segundo término, se deberá hacer una interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos. Por último, los jueces deberán inaplicar la ley cuando las alternativas señaladas anteriormente no sean posibles.

Lo anterior, advierte la Corte, no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Como podrá advertirse, el criterio de la Suprema Corte parte del principio de presunción de constitucionalidad de las leyes como uno de los argumentos para fundamentar la necesidad de una interpretación conforme a la Constitución, sin embargo, hay otras presunciones a las cuales se podría recurrir inspiradas en la misma Constitución, que traería como resultado todo lo contrario, es decir, la inconstitucionalidad de la ley.¹⁹

Al margen de los debates académicos que se dan en torno a estos aspectos, es claro que resulta una obligación de todas las autoridades mexicanas en el ámbito de sus respectivas competencias, intentar, antes de inaplicar una norma a un caso concreto, salvar su inconstitucionalidad.

No se soslaya, que en el fondo del asunto, la aplicación de la interpretación conforme y del ejercicio del control de convencionalidad, subyacen las fricciones entre los jueces constitucionales y los legisladores democráticos, es decir, entre constitucionalismo y democracia.

Sin duda, la consolidación de nuestra democracia constitucional, necesitará de la participación de todos los actores de la sociedad, en el cual se respeten y garanticen los derechos fundamentales como pilar de las democracias modernas.

¹⁹ Al respecto véase el artículo de Da Silva, Afonso, La interpretación conforme a la constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, No. 12, enero-junio 2005, p. 12 y 13.

BIBLIOGRAFÍA

CASTILLA, KARLOS, "El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI, México, 2011.

CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, UNAM, 2011.

DA SILVA, Alfonso, "La interpretación conforme a la constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, No. 12, enero-junio 2005.

FERRER-MAG GREGOR, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "El control judicial interno de convencionalidad", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, No. 28, julio-diciembre de 2011.

Los Organismos de Gestión Electoral evaluados por ciudadanos y legisladores. Un análisis comparativo de los casos argentino y mexicano

VANESA VALVERDE CAMIÑA*

INTRODUCCIÓN

En América Latina el nivel de desarrollo democrático alcanzado desde la tercera ola democratizadora se debate entre una fase de consolidación y otra fase de calidad. Indudablemente, algunos sucesos acaecidos en los últimos tiempos, como el golpe de estado de Honduras¹, ponen de manifiesto la heterogeneidad regional en términos de estabilidad institucional. Sin embargo, esta diversidad democrática matiza la necesidad de llevar a cabo investigaciones comparativas que puntualicen sobre la especificidad de los casos.

En términos relativos a la administración electoral la comparación de los casos argentino y mexicano puede desvelar importantes hallazgos teóricos dada la distancia entre sus modelos. Mientras el modelo argentino se caracteriza por la dependencia formal-legal del aparato administrativo electoral respecto al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, lo que puede estar influyendo en la baja participación electoral de los últimos años, el modelo mexicano ha logrado definir un modelo de administración electoral independiente determinante para llevar a cabo la reciente transformación del sistema de partidos mexicano tras las elecciones presidenciales de 2000.

1 Un análisis sobre la crisis de Honduras en el marco de Centroamérica lo encontramos en "Un intento de explicación de la crisis de Honduras desde la mirada de sus legisladores" Alcántara (2009) disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/>

* Becaria predoctoral de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos –EEHA– del Consejo Superior de Investigaciones Científicas –CSIC– del Gobierno Español. vvalverde@eehaa.csic.es

Partiendo de la premisa de que ambos países son catalogados como democracias con una calidad democrática medio-alta², el objetivo de este trabajo es analizar la administración electoral, tanto en su perspectiva institucional como política, desde el punto de vista de los ciudadanos y de los legisladores argentinos y mexicanos, para observar la efectividad o defectos de dos modelos diferentes y su influencia en el ámbito electoral.

Los estudios sobre administración electoral han venido afirmando que los Organismos de Gestión Electoral que gozan de independencia formal-legal plena contribuyen a la mejora de procesos electorales limpios, justos y libres (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008; Urruty Navatta, 2007 y López Pintor, 2004). En tal sentido, el modelo de administración electoral argentino presenta cierta dependencia del Ejecutivo, lo que puede limitar la transparencia y efectividad de los organismos electorales y ello repercutir negativamente en la participación electoral. Mientras que el mexicano ha ido fortaleciendo la administración electoral a través de la creación de organismos electorales independientes que son uno de los factores explicativos del paso de un sistema de partidos hegemónico a una democracia pluralista (Picado, 2006).

La justificación de este estudio radica en que va más allá del análisis de la administración electoral en función del diseño institucional, aunque este también es un aspecto determinante, centrándose en las percepciones y actitudes que los ciudadanos y los legisladores muestran frente al monitoreo ejercido sobre las elecciones. Las fuentes que permiten llevar a cabo esta investigación son la base de datos Global Integrity³, que elabora un índice sobre Integridad Global compuesto por subíndices que aportan información sobre administración electoral a nivel mundial. La visión de los ciudadanos se complementa con el barómetro para América Latina del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)⁴ de la Universidad de Vanderbilt. Y finalmente, las percepciones de los diputados argentinos y mexicanos son extraídas del Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)⁵ del Instituto Iberoamericano de la Universidad de Salamanca⁶.

La estructuración de este trabajo se presenta en cuatro apartados que le siguen a esta breve introducción. En un primer apartado se analizará conceptualmente la complejidad del término calidad de la democracia y se acudirá a los diferentes indicadores de calidad de la democracia existentes para ver qué posición ocupa en ellos Argentina y México y qué elementos o dimensiones la definen. El segundo apartado corresponde a la parte institucional, pues aquí se describe comparativamente la administración electoral

² Véase el análisis de Alcántara (2008) sobre los diferentes indicadores de calidad de la democracia.

³ <http://www.globalintegrity.org/data/downloads.cfm>

⁴ www.AmericasBarometer.org

⁵ <http://americo.usal.es/oir/elites/>

⁶ Los análisis de las primeras oleadas de entrevistas realizadas a legisladores latinoamericanos pueden consultarse en el Libro de Alcántara (2008) *Políticos y Política en América Latina*.

argentina y mexicana, desde un punto de vista tanto gerencial como jurisdiccional. En el tercer apartado se desarrolla el análisis, en base a las valoraciones y opiniones que los ciudadanos y electores han realizado del sistema electoral, del desarrollo de las elecciones y de los organismos electorales propiamente dichos. Finalmente, el cuarto apartado recoge las conclusiones más tentativas de la cuestión e indica posibles campos de estudio.

Calidad de la Democracia: precisiones conceptuales e indicadores

En el presente trabajo se parte del supuesto de la existencia de una relación concluyente entre calidad de la democracia y administración electoral. Aún considerando la complejidad del término calidad de la democracia, está directamente vinculada a los procesos mediante los cuales la población elige y controla a sus representantes, procesos que, sin lugar a dudas, competen a la administración electoral.

Una precisión conceptual del término de calidad de la democracia implica, tal y como establece Alcántara, entenderla desde la perspectiva poliárquica de Dahl (1989). Así, se parte de la premisa de que la democracia puede medirse en términos de calidad si se satisfacen ocho dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental: el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo. Respeto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica). Finalmente se encuentra la dimensión "responsiveness" que enlaza las dimensiones procedimentales con las sustantivas, proveyendo una base para medir más o menos cuántas políticas públicas (incluyendo leyes, instituciones y gastos) corresponden a las demandas de los ciudadanos según han sido agregadas a través del proceso político (Alcántara, 2008:2-3).

Otra concepción de la democracia desde un punto de vista multidimensional es la de Levine y Molina (2007), quienes comprenden la calidad de la democracia como un continuo que varía con base al nivel alcanzado en cinco dimensiones interrelacionadas: decisión electoral, participación, respuestas a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía. Estos autores consideran que la calidad de la democracia se refiere al proceso de participación e influencia política de la ciudadanía. Concretamente, definen la calidad de la democracia *"como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones política, exigen responsabilidades a los gobernantes, y en que estos*

últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular" (Levine y Molina, 2007:42, definición apuntada por Alcántara, 2008:8).

Estas definiciones de la calidad de la democracia como las de teóricos como Altman y Pérez Liñan (2002) o Diamond y Morlino (2004), se basan en puntos comunes entre los que destaca la premisa, bajo diferentes denominaciones, de elecciones limpias y libres. No obstante, la calidad de la democracia en la mayoría de países, desde este punto, ha tenido que ser asegurada mediante la creación o designación de determinadas instituciones para el control de los procesos electorales. Este conjunto de órganos en el aparato del Estado encargado del control de las elecciones ha sido denominado Administración Electoral. Dentro de la cual se incluyen Cortes, Tribunales, Consejos Electorales, etc.

En América Latina, la creación de este tipo de Organismos de Gestión Electoral, que en el presente trabajo denominaremos bajo las siglas OGE, tuvo lugar a partir de los años veinte, en países como Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil. Y a medida que ha ido evolucionando la administración electoral, se han ido creando, en la práctica totalidad de la región, OGE especializados. De tal manera que todos los países, a excepción de Argentina, que únicamente recoge constitucionalmente la parte jurídica de la administración electoral, contemplan en sus constituciones OGE encargados de toda la supervisión de los diferentes procesos electorales.

Efectivamente la administración electoral argentina presenta rasgos particulares. Así, los OGE argentinos son organizados por el Ministerio de Interior, aunque vigilados por un órgano colegiado integrado por actores jurídicos. Este modelo de administración electoral es más próximo a los de la mayoría de países europeos que a los de la región. Sin embargo, Argentina también comparte rasgos de diseño institucional con sus países vecinos como Brasil. En ambos casos los OGE cumplen funciones de carácter administrativo y jurisdiccional electoral, pero son temporales, estableciéndose dos meses antes de la celebración de elecciones y disolviéndose una vez concluidas éstas. Asimismo, en Argentina y Brasil no se puede hablar de organismos netamente autónomos, puesto que los OGE pertenecen a la rama jurisdiccional ordinaria, y, además, en el caso de Argentina, sus miembros son designados por la Asamblea Legislativa.

En el caso de México, queda detallado constitucionalmente la creación de sus OGE fruto de una apertura gradual del espacio político que conllevó modificaciones normativas (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008), dando lugar a un modelo de organismos electorales desconcentrados próximo al diseño chileno, donde encontramos un organismo autónomo para la administración electoral y un organismo que forma parte del Poder Judicial encargado de la calificación de elecciones y de la resolución de los conflictos.

La literatura sobre los organismos electorales se inclina hacia la defensa de su independencia como mecanismo garantizador de un control imparcial para la celebración de elecciones limpias y libres⁷. Concretamente, en un estudio reciente sobre los OGE, Hartlyn, McCoy y Mustillo (2008) analizan la administración electoral en 19 países de América Latina y sus efectos sobre las elecciones presidenciales desde 1980, cuyos resultados, tras la realización de diferentes pruebas estadísticas multinivel, establecen que los organismos electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales examinados⁸.

Aun considerando siempre la importancia del contexto sociopolítico, observamos que la independencia de los OGE es un factor clave para garantizar la legitimidad y calidad de los procesos electorales (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008:4-5; López Pintor, 2004). Esta afirmación sitúa al caso argentino en un peldaño institucional por debajo del mexicano y de la mayoría de los países de la región, a pesar de que América Latina parte de bases comunes definidas por normas de derechos electorales y monitoreo de elecciones definidas por la OEA y por la Carta Democrática Interamericana.

No obstante, siguiendo las argumentaciones de Hartlyn, McCoy y Mustillo, estos consideran que las comisiones electorales u OGE no pueden ser examinadas sin tener en cuenta el contexto sociopolítico en el que se circunscriben. De manera que, la independencia institucional formal-legal que resulta un factor determinante para el correcto desempeño de la labor administrativa electoral y, por ende, de la garantía de la celebración de elecciones limpias y libres, debe estar ligada al respeto de las reglas democráticas contextuales (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008:3).

En tal sentido, si bien Argentina es un país que presenta rasgos de cierta dependencia político-jurídica en cuanto a sus organismos electorales, también es un país que en datos comparativos muestra un desarrollo institucional importante al igual que México, lo que se corrobora por las posiciones de ambos países en los diferentes índices existentes de calidad de la democracia. Por ejemplo, en el índice Freedom House, tanto Argentina como México se sitúan en el primer grupo de países considerados países libres, junto a Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá. Esto significa que han obtenido una puntuación alta en la defensa de los derechos políticos y las libertades civiles. Además, en el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) (Fundación Konrad Adenauer y Polilat), Argentina y México tienen un valor medio-alto, junto a Panamá, en sus cuatro dimensiones: 1. elecciones libres, sufragio universal y participación plena; 2. respeto de los derechos políticos y libertades civiles; 3. calidad institucional y eficiencia política; 4. el ejercicio de poder efectivo para gobernar, entendido como capacidad para generar política que aseguren el bienestar y la eficiencia económica. Y finalmente, en el índice de Levine y

⁷ Véase al respecto autores como López Pintor (2000), Mozaffar y Scheldler (2002) o Lehoucq (2002).

⁸ Conclusión reforzada por el análisis de López Pintor (2004) sobre la administración electoral a nivel mundial llevado a cabo para el PNUD.

Morlino, Argentina y México se sitúan entre el grupo de países con calidad democrática alta, junto a Costa Rica, Chile y Panamá. No obstante, es importante señalar que las puntuaciones obtenidas por ambos países en estos tres índices aunque les sitúan en los mismos grupos o categorías, revelan diferencias, ya que en todos los casos la puntuación de calidad democrática de Argentina ha sido ligeramente superior a la de México⁹.

Por otro lado, en un último índice de calidad de la democracia, The Economist Intelligence Unit (EIU), tanto Argentina como México aparecen situados en el grupo de países de democracias devaluadas. Este índice contextualiza a 19 países de América Latina en el panorama mundial, y es el resultado de la integración de cinco factores: procesos electorales y el pluralismo, el funcionamiento del gobierno, la participación política y la cultura política y las libertades civiles. Cuando un país es categorizado en el grupo de democracias devaluadas se debe a que éste falla en participación política y en cultura política. De ahí, que estos sean puntos determinantes de estudio, observándolos como variables dependientes y variables independientes.

Modelos de Administración Electoral: Argentina versus México.

Según un importante estudio llevado a cabo por López Pintor (2004) para el PNUD, de carácter comparativo para la administración electoral a nivel mundial, se pueden distinguir tres tipos de administraciones electorales en las que se encuadran todos los países:

1. un tipo de administración en la que el gobierno administra plenamente las elecciones. Aquí existe total dependencia de los organismos electorales y encontramos a países latinoamericanos como Antigua y Barbuda, Granada, Aruba y San Vicente. Este sería, por lo tanto, el caso menos favorable para la celebración de elecciones limpias e imparciales.
2. un segundo tipo de administración electoral se caracteriza porque el gobierno administra las elecciones bajo la supervisión de una comisión. En este grupo, también el segundo en mayoría de países, se encuentra Argentina. Es decir, aquí si existe cierto grado de independencia mediante la creación de organismos y comisiones electorales, pero siempre bajo la atenta mirada del gobierno, que en ocasiones puede ser subjetiva y limitar el correcto desarrollo de las elecciones.

⁹ Los datos para los tres índices corresponden al año 2007 y se pueden consultar en el artículo de Alcántara (2008) "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". En *Revista de Derecho Electoral*. Costa Rica. P.15.

3. finalmente, el último tipo de administración electoral es el que cuenta con mayor número de países, principalmente de América Latina, donde se sitúa México, y se caracteriza por que una comisión electoral independiente tiene todas las competencias sobre las elecciones.

El análisis comparativo a nivel mundial permite a López Pintor (2004:14-16) afirmar que el óptimo para el desarrollo de unas elecciones limpias y justas, y de menor coste, se da con mayores garantías cuando el modelo de administración electoral corresponde al tipo tres. Es decir, cuando es una comisión electoral independiente la encargada del monitoreo de las elecciones, sobretudo en aquellos países en plena fase de consolidación democrática o en aquellos cuya trayectoria democrática en sus inicios se vio interrumpida por periodos dictatoriales.

Partiendo del argumento de López Pintor que sitúa a México en una posición preferente hacia la consolidación democrática en función de su modelo de administración electoral, conviene analizar el diseño institucional de los dos modelos detalladamente para estimar su importancia en el devenir electoral. De tal forma, Argentina se caracteriza por la administración de las elecciones por parte del gobierno bajo la supervisión de una comisión. Este organismo es la Dirección Nacional Electoral (DINE), de carácter permanente, que se enmarca administrativamente bajo la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales.

La Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales es el organismo nacional encargado de *la implementación de los mecanismos que garantizan el pleno ejercicio de la democracia y la vigencia de los derechos constitucionales*¹⁰. Esta Subsecretaría está integrada por diferentes Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional Electoral (DINE), la Dirección Nacional de Asuntos Políticos (DINAP), la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad (DINARC), y el Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP). Todos ellos se encargan de fortalecer el sistema democrático. Sin embargo, es la Dirección Nacional Electoral (DINE), la encargada de establecer las directrices en materia electoral a nivel nacional.

La parte jurisdiccional en materia electoral corresponde a la Cámara Nacional Electoral (CNE), que tiene jurisdicción en toda la República, siendo la máxima autoridad en términos electorales, tal y como refleja la Ley 19.108, modificada por la ley 19.277. Sus resoluciones son doctrina obligatoria para los tribunales de primera instancia. Estos tribunales son el otro elemento que compone la justicia electoral nacional argentina. Se trata de 24 juzgados federales de primera instancia con competencia en las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires¹¹.

¹⁰ Toda la información sobre la Subsecretaría de Asuntos Políticos se presenta ampliamente diseminada en la página web del Ministerio de Interior: <http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/>

¹¹ Toda esta información se encuentra ampliamente detallada en la página web oficial del Poder

Finalmente, la parte jurídica de la administración electoral argentina queda definida constitucionalmente en el artículo 116, donde se establece que la justicia nacional electoral intervendrá sólo ante la existencia de un “caso”, “causa” o “controversia” del derecho electoral entre partes contrarias. Esta delimitación constitucional supone una garantía en términos electorales que mejora sustancialmente el correcto desarrollo de los principios de justicia electoral en la celebración de los comicios electorales (López Pintor, 2004).

Por su parte, la administración electoral mexicana que actualmente conocemos tiene sus orígenes en la reforma constitucional de 1989, que bajo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) contemplaba la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), cuyo desempeño se vio limitado hasta la reforma de 1993 que dotó de verdaderas competencias a ambos organismos¹². Así se otorgaba la potestad al IFE de declarar la validez de las elecciones parlamentarias en cada distrito uninominal y en las entidades federales. Mientras que el TRIFE era reconocido como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en Materia electoral (Hernández, 2004). Quedando así conformados los dos pilares de la administración electoral mexicana, el administrativo a cargo del IFE y el jurisdiccional por parte del TRIFE.

Una de las características más destacables del modelo mexicano es el proceso paulatino de fortalecimiento de sus OGE. De tal forma en agosto de 1996 una modificación constitucional garantizaba la plena autonomía del IFE sobre el Poder Ejecutivo retirándose la figura del Secretario de Gobernación de su organigrama. Además, la captura por parte del poder legislativo se restringía estableciendo que la presencia de los consejeros parlamentarios se limitara a su participación sólo con voz y a su propuesta por cada grupo parlamentario. Puntos que garantizan la autonomía de sus funciones y decisiones y definen al IFE como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y financiamiento propios.

Esta tendencia fortalecedora también se plasmó en el plano jurisdiccional mediante la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 donde se transformó el TRIFE en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pasando así a ser un organismo especializado del Poder Judicial Electoral. Esta transformación se completó en la reforma de 1996 recogiendo en el artículo 99 todas las normas relativas al TEPJF otorgándole el rango de máxima autoridad en la materia, con excepción de la acción de inconstitucionalidad (Hernández, 2004:54)

Judicial argentino: <http://www.pjn.gov.ar/>

¹² El artículo 60 constitucional confirmaba el principio de autocalificación de las elecciones a través de los colegios electorales correspondientes, los cuales estaban facultados para declarar la validez de los procesos electorales y modificar o revocar las resoluciones del TRIFE mediante el voto de dos terceras partes de sus integrantes (Hernández, 2004: 52).

Todas las transformaciones del modelo electoral mexicano han sido fruto de la concurrencia de varios factores, donde la presión internacional, el papel de los partidos de oposición y la presión de la sociedad civil, destacan sobre el resto. Asimismo, la creación de estos OGE, ha facilitado el proceso de democratización mexicana, que se vio culminado en las elecciones presidenciales de 2000, en las que por primera vez desde 1929 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la presidencia rompiéndose así con un modelo de sistema de partidos hegemónico y dando paso al pluralismo electoral. No obstante, cabe señalar que si bien este modelo de administración electoral tuvo un papel importante para lograr el cambio en el sistema de partidos, teóricamente presenta varias limitaciones, entre las que destacan la pérdida de autonomía jurisdiccional en detrimento de la especialización, lo que puede explicar los cuestionamientos sobre el papel de los OGE en los últimos comicios electorales de 2006¹³.

Marco analítico: Argentina y México a examen

- Perspectivas ciudadanas

En objetivo de este trabajo no sólo se centra en describir los organismos electorales comparativamente desde el punto de vista institucional, sino también comprobar la percepción que los ciudadanos y los propios hacedores de la política tienen de los mismos. Así, en base a fuentes y estudios existentes, como son diferentes bases de Global Integrity y del LAPOP, se observará el punto de vista de ciudadanos argentinos y mexicanos sobre su administración electoral, mientras que en función del estudio llevado a cabo bajo el Proyecto de Élités Parlamentaria Latinoamericanas, se analizarán las percepciones y actitudes que los legisladores argentinos y mexicanos mantienen frente al entramado institucional del que forman parte en lo relativo a materia electoral.

Los datos ofrecidos por la base de datos de Global Integrity¹⁴, ponen de manifiesto

¹³ Los resultados electorales de las elecciones generales de 2006 en México declararon ganador, por un estrecho margen (0,64%), al candidato presidencialista del PAN, Felipe Calderón, pero el partido de la oposición PRD, del candidato López Obrador, calificó la elecciones de fraudulentas y denunció irregularidades.

¹⁴ Global Integrity es una ONG que genera un índice de Integridad Pública en base a las puntuaciones dadas por expertos cualificados, investigadores y periodistas locales, de más de 35 países, en 300 indicadores sobre responsabilidad del gobierno, transparencia y mecanismos de lucha contra la corrupción, en base a preguntas cuya medición se limita a lo que sucede en la práctica y lo que se recoge en la ley. Los datos del indicador y de las categorías y subcategorías que lo componen están disponibles en:

<http://www.globalintegrity.org/data/downloads.cfm>

que los argentinos consideran que en los últimos años la integridad electoral del país ha descendido considerablemente, mientras que los ciudadanos mexicanos rompen esta tendencia negativa en 2009, donde apuntan que ha mejorado sustancialmente la integridad electoral en su país en este último año respecto a los tres años anteriores, tal y como se observa en el gráfico 1¹⁵.

Gráfico 1: integridad electoral

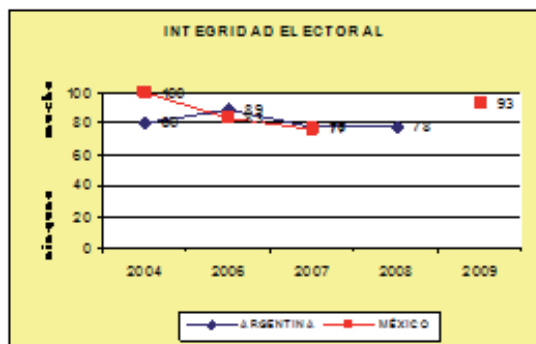
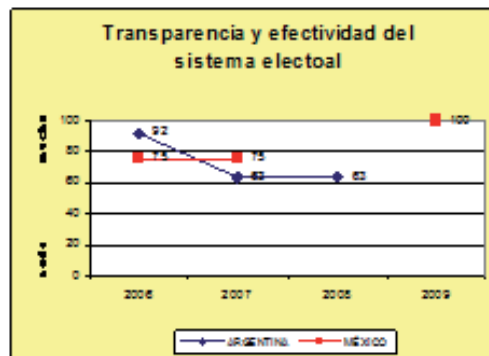


Gráfico 2: transparencia y efectividad del sistema electoral



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indicador de Integridad Pública de Global Integrity

Esta tendencia hacia el descontento con la administración electoral entre los argentinos se profundiza a la hora de mostrar su opinión sobre el sistema electoral. De manera que, tal y como refleja el gráfico 2, en un solo año (del 2006 al 2007) la credibilidad sobre la transparencia y efectividad del sistema electoral ha descendido casi un 30%, lo que indica que este es un aspecto determinante de análisis para comprender las razones de la baja participación electoral y cultura políticas en los últimos años¹⁶.

Por otra parte, los ciudadanos mexicanos consideran que en 2009 la transparencia y efectividad del sistema electoral estaba totalmente garantizada, frente a 2006 y 2007 donde los niveles de transparencia y efectividad eran inferiores. Esto establece

Un informe detallado de la metodología del índice de Integridad Pública de Global Integrity lo encontramos en Marianne Camerer (2006), disponible en: http://www.globalintegrity.org/documents/Measuring_Public_Integrity.pdf

¹⁵ Para todos los gráficos elaborados en base a datos de Global Integrity no se disponen de datos para México en 2008 y para Argentina en 2009.

¹⁶ La participación electoral argentina en las últimas elecciones presidenciales de 2007 (76.2%) ha sido la más baja desde que se restauró la democracia.

una relación positiva con el índice de integridad electoral mostrado en el gráfico 1, aumentando su puntuación considerablemente en 2009. No obstante, cabe hacer una precisión metodológica que permite entender automáticamente esta relación positiva señalada y las puntuaciones plasmadas en los gráficos realizados con base al indicador de Integridad Pública de Global Integrity.

El índice de Integridad Pública se compone de seis categorías (i. Sociedad civil, información pública y medios de comunicación; ii. Elecciones; iii. Accountability Gubernamental; iv. Administración y servicio civil; v. Control y regulación; iv. Anticorrupción y Estado de Derecho) que nos ofrecen importante información sobre la gobernanza y la lucha contra la corrupción a nivel mundial. Entre estas categorías, la categoría “Elecciones” se compone de un conjunto de tres subíndices sobre la regulación y práctica electoral que permite analizar detalladamente la administración electoral y la efectividad de los OGE (i. Voto y participación ciudadana; ii. Integridad electoral; iii. Financiación política). Para fines específicos de este trabajo, se toman los datos extraídos del subíndice “Integridad Electoral”, pues, como se muestra en la tabla 1, los sub-indicadores de los que a su vez se compone este subíndice aportan importante información sobre el funcionamiento y desempeño de los OGE argentinos y mexicanos.

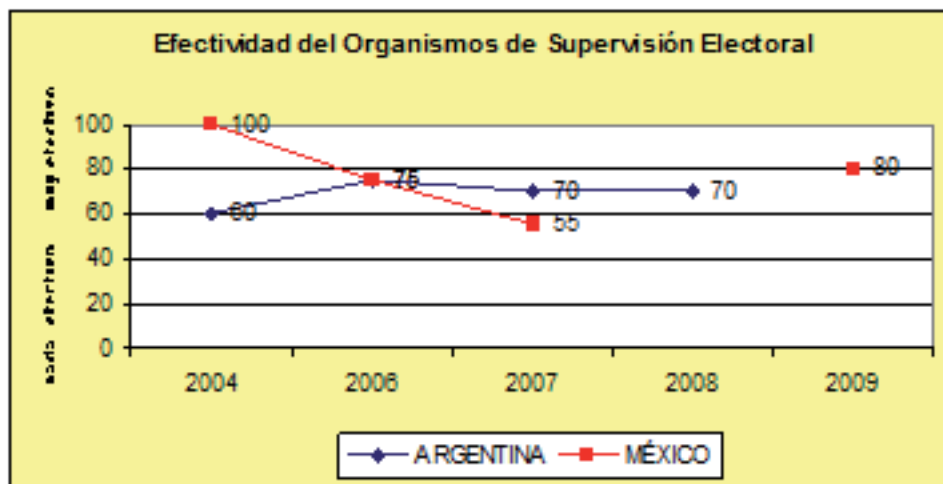
Tabla 1. Índice de Integridad Electoral de Argentina y México

	2004		2006		2007		2008	2009
	AR	MEX	AR	MEX	AR	MEX	AR	MEX
INTEGRIDAD ELECTORAL	80	100	89	83	78	77	78	93
¿En la ley, existe un organismo de supervisión de las elecciones o un conjunto de organismos de supervisión de las elecciones/entidades?	100	100	100	100	100	100	100	100
¿El organismo de supervisión electoral es eficaz?	60	100	75	75	70	55	70	80
¿En la ley, la agencia o conjunto de agencias/entidades que monitorea las elecciones se encuentran protegidas contra la interferencia política?	100	100	100	100	100	100	100	100

¿En la práctica, los nombramientos de la agencia (o conjunto de agencias/entidades) que monitorea las elecciones son realizados garantizando la independencia de la agencia?	75	100						
			75	50	75	0	75	25
¿En la práctica, la agencia o conjunto de agencias/entidades que monitorean las elecciones tiene un personal profesional y de tiempo completo?	100	100						
			50	100	50	100	50	100
¿En la práctica, la agencia o conjunto de agencias/entidades que monitorea las elecciones realiza informes a tiempo y disponibles públicamente siguiendo el ciclo electoral?	25	100						
			100	75	75	50	75	75
¿En la práctica, cuando es necesario, la agencia o conjunto de agencias/entidades que monitorean las elecciones impone penalidades hacia los delincuentes?	0	100						
			50	50	50	25	50	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del indicador de Integridad Electoral de Global Integrity. <http://www.globalintegrity.org/data/downloads.cfm>

Como se observa en la tabla 1, el índice de Integridad Electoral se compone de la agregación de los datos obtenidos en los sub-indicadores que le siguen, del mismo modo que el sub-indicador que cuestiona la eficacia del organismo de supervisión electoral se compone de la agregación de las puntuaciones dadas en los cinco sub-indicadores que figuran en la tabla a continuación. Esta explicación permite entender, por ejemplo, que México en 2004 presente una integridad electoral y una eficacia de su OGE totales, dada la agregación sucesiva de puntuaciones obtenidas en el resto de sub-indicadores, tal y como muestran los gráficos 1 y 3.



Fuente: elaboración propia en base a datos del indicador de Integridad Pública de Global Integrity

El gráfico 3 permite analizar en detalle la percepción que los ciudadanos tienen de los OGE nacionales, que son los verdaderos responsables de garantizar la concurrencia de elecciones limpias y libres. Muestra la opinión que los argentinos y los mexicanos tienen de la efectividad de la Dirección Nacional Electoral (DINE) y del Instituto Federal Electoral (IFE). Así, los datos que ofrece Global Integrity parten de 2004, año en el que podemos considerar que Argentina comienza a ver la Luz tras la desestructuración plena que sufrió en el año 2001, de ahí que se considere normal que la valoración de los argentinos de la efectividad de su OGE en ese momento fuera ciertamente inferior a la valoración realizada por los mexicanos, dado que en México las recientes elecciones presidenciales de 2000 no habrían logrado dar el paso de un sistema de partidos hegemónico a un sistema de partidos abierto sin la presencia y labor llevada a cabo por el IFE.

Por otra parte, resulta llamativo cómo sólo dos años después la media argentina aumentaba ligeramente, continuando esta tónica en la actualidad. Es decir, a pesar de que haya disminuido levemente la opinión sobre la efectividad de la DINE en el 2007 frente al 2006, lo que en cierta medida puede estar asociado a la baja participación electoral de ese año, llama la atención que Argentina en breve periodo de tiempo haya mejorado la opinión sobre la efectividad de la DINE, lo que da muestra del fortalecimiento institucional del país que viene definido por el respeto a las reglas del juego y, por ende, por su posicionamiento entre los grupos de países con una calidad democrática al alza.

Asimismo, también el caso mexicano llama poderosamente la atención dado que partiendo en 2004 de una plena aceptación de la efectividad de su OGE, en los años 2006 y 2007, la opinión sobre la efectividad del IFE se ve fuertemente dañada, volviéndose a recuperar totalmente en el año 2009. La explicación a este suceso puede centrarse en las elecciones generales celebradas en 2006, cuyos resultados fueron puestos en tela de juicio por parte del partido de la oposición PRD, y, por ende, la labor de los OGE. Sin embargo, la recuperación de la confianza en el año 2009, pone de manifiesto la fortaleza del diseño institucional electoral mexicano y corrobora su posicionamiento, al igual que argentina, entre los grupos de países con una calidad democrática media-alta.

Otra fuente de datos que da cuenta de las percepciones que los ciudadanos latinoamericanos tienen de las instituciones que les rodean es el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de la Universidad de Vanderbilt. En tal sentido, un análisis reciente llevado a cabo por Daniel Montalvo (2009)¹⁷, pone de manifiesto la evaluación sobre la confianza que los ciudadanos latinoamericanos tienen en sus tribunales electorales, teniendo en cuenta las características individuales de cada país. Montalvo (2009:1) apunta que el promedio de confianza en el tribunal electoral argentino (Cámara Nacional Electoral) es del 38.6%, situándose junto a Honduras, Haití y Paraguay, entre los cuatro países que menos confianza tienen en sus tribunales electorales. Mientras que el promedio de confianza en el tribunal electoral mexicano -Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- (TEPJF) es de 61.5%, posicionándose entre el grupo de países que más confianza depositan en sus tribunales electorales junto a Uruguay, República Dominicana y Costa Rica.

Se podría considerar que la evaluación o confianza sobre la parte jurídica de la administración electoral argentina está experimentando una tendencia negativa. No obstante, estos datos se contraponen a las posiciones alcanzadas por Argentina en los índices de calidad de la democracia. El propio Montalvo (2009:4) toma en consideración este hecho y argumenta que Argentina parece ser inconsistente con su posición en estos rankings, de manera que sería un outliers cuya explicación debería buscarse en otros factores contextuales como pueden ser la participación electoral, género, edad, educación, ingresos, tamaño de la ciudad y calidad de la democracia según el índice de Freedom House 2007 (Montalvo, 2009:3-4).

En síntesis, los análisis presentados sobre las jurisdicciones electorales argentina y mexicana desde la mirada de sus ciudadanos ponen de manifiesto que éstas requiere seguir fortaleciéndose. Argentina, en mayor medida, hacia la autonomía de sus OGE y la permanencia de las comisiones electorales y México, aún gozando de una gran confianza, hacia la plena autonomía de su TEPJF.

¹⁷ Este análisis es el número 23 de la serie *Perspectivas desde el barómetro de las Américas* que puede consultarse en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studiesandpublications>.

- **Congruencias: ciudadanos versus legisladores.**

Otra forma innovadora de analizar la administración electoral de un país parte de la visión que de la misma tienen los hacedores de la política. En tal sentido, este trabajo tiene doble carácter comparativo. Por un lado se compara la opinión que los ciudadanos argentinos y mexicanos tienen de su administración electoral, y por otro se compara la percepción de estos ciudadanos con la de sus legisladores.

La fuente que permite llevar a cabo este análisis de congruencia respecto a la efectividad de las administraciones electorales argentina y mexicana es la base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) llevado a cabo por el Grupo de Elites Parlamentarias del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca¹⁸. En función de los datos obtenidos para la legislatura presente, los legisladores argentinos han declarado, en un amplio margen, tener mucha confianza en el transcurso y resultados de la misma (gráfico 4). Esta posición de los diputados se confirma ampliamente con la confianza que depositan en el tribunal calificador de elecciones, que para el caso argentino es la Cámara Nacional Electoral (gráfico 5). Un 80 % manifiesta tener bastante confianza en este organismo electoral judicial. Sin embargo, no se puede eludir el porcentaje del 13.6% que le otorga poca confianza.

En el caso mexicano, los legisladores difieren en la confianza que les merecen las últimas elecciones presidenciales de 2006, de tal forma que en un extremo el 34.3% confían plenamente en las elecciones, y en el otro un 17.2% les confieren mínima confianza. Esta panorámica dispar, guarda relación directa con la confianza que los legisladores depositan en el TEPJF, tal y como puede observarse en el gráfico 5, donde vemos que mientras un 29% tiene mucha confianza en este OGE, un 24.8% no tiene ninguna. Estos datos pueden venir definidos por la composición de la cámara de diputados¹⁹ y la negación de los resultados de las elecciones presidenciales por parte del PRD, principal partido de la oposición al PAN, y ponen de manifiesto las debilidades del modelo administrativo electoral mexicano, el cual no es tan fuerte como se considera en términos de diseño y requiere de mejoras encaminadas hacia la verdadera independencia de la gestión electoral, tanto en su parte administrativa como jurisdiccional.

¹⁸ Se puede consultar toda la base de datos y diversos boletines y papers en <http://americo.usal.es/oir/elites/>

¹⁹ Las elecciones legislativas de 2006 abrieron la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados quedando integrada esta por 237 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 143 diputados del Partido Acción Nacional (PAN), 69 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 21 del Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), 13 del Partido del Trabajo (PT), 9 de Nueva Alianza y 8 de Convergencia. (Datos de la Cámara de Diputados disponibles en <http://www.cddhcu.gob.mx/>)

Gráfico 4: confianza de los legisladores en las últimas elecciones presidenciales

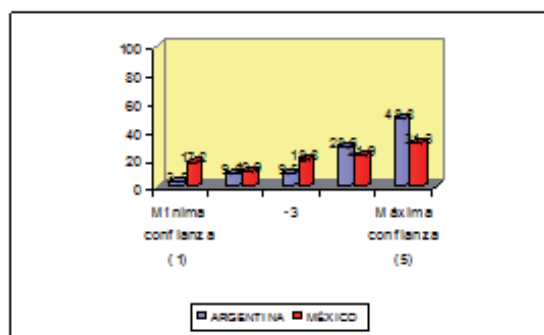
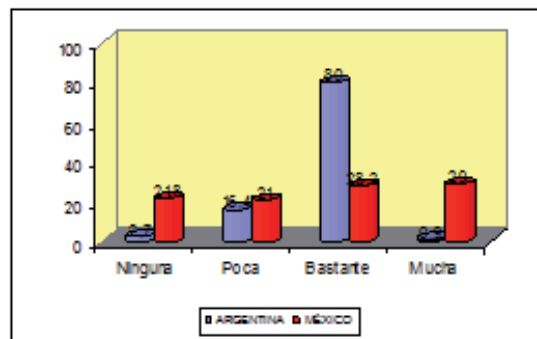


Gráfico 5: Confianza de los Legisladores en el tribunal



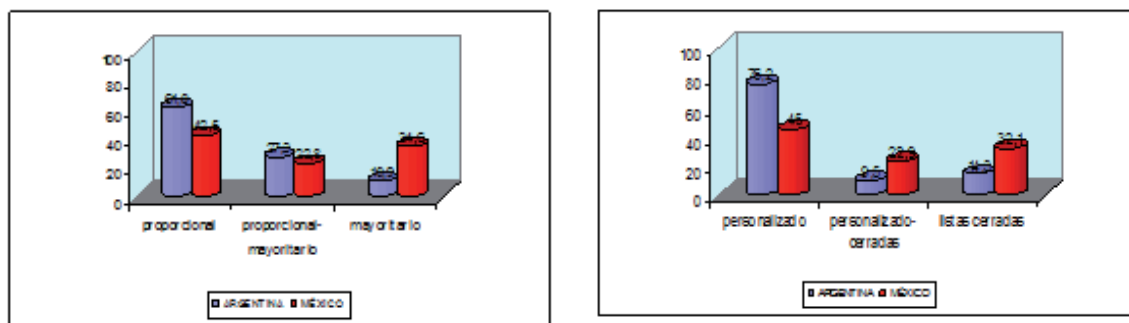
Fuente: elaboración propia a partir de PELA (2006-2008)

Por otra parte, el análisis llevado a cabo por Brenes (2009) en base a los datos del PELA sobre la confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina, ofrece una panorámica de la región que permite analizar las perspectivas de los legisladores argentinos y mexicanos en términos comparados. De manera que resultan reveladores los datos para Argentina, pues sólo un 4,3% de los diputados argentinos contesta en primer lugar la opción de procesos electorales limpios y libres, situándose en la última posición de la tabla, a la pregunta *¿Qué característica cree ud. que es más importante para la consolidación de la democracia en su país?*. Esto puede tener sentido en la medida en que Argentina ocupa posiciones altas en los índices de calidad de la democracia, lo que implicaría que este tipo de aspectos están intrínsecamente garantizados y, por ende, no es necesario prestar atención a cuestiones consolidadas. Sin embargo, en el caso Mexicano esta premisa no se cumple, pues sus diputados contestaron en un 31.3% en primer lugar la opción de procesos electorales limpios y libres, lo que guarda total relación con la opinión expresada sobre la transparencia de las últimas elecciones presidenciales y el pasado histórico, en términos electorales, de un sistema de partidos cerrado.

Por otra parte, en términos comparativos respecto a la opinión que los legisladores latinoamericanos tienen de sus OGE, los datos sitúan a Argentina entre el grupo de países cuyos legisladores otorgan más confianza a sus OGE. Específicamente, Argentina presenta un porcentaje de un 80.8% en 2007, junto a Chile con un 84.2%, Uruguay, 87% y Panamá, 98.5%. Mientras que México tiene un porcentaje menor, un 57.2% de legisladores que manifiestan tener bastante o mucha confianza en los organismos electorales nacionales (Brenes, 2009:3). No obstante, este dato no resulta extraño, ya que sintoniza perfectamente

con las confianza que los legisladores mexicanos otorgaban al TEPJF (gráfico 5).

Entre los aspectos analizados desde la perspectiva de los ciudadanos llamaba fuertemente la atención la valoración que los argentinos tienen sobre la transparencia y efectividad de su sistema electoral. El gráfico 2 indicaba que existía una tendencia marcada hacia el descrédito del sistema electoral en los años 2007 y 2008. Partiendo del hecho de que el sistema electoral argentino se caracteriza por la elección de sus legisladores mediante la fórmula electoral D'Hondt a través de listas cerradas y bloqueadas (Payne, Zovatto, Mateo Díaz, 2006), resultan significativas las percepciones mostradas por los legisladores al respecto (gráficos 6 y 7). Mientras que manifiestan en un 61.8% estar a favor de un sistema proporcional que garantice la representación equitativa como el que en la actualidad tienen, es relevante el hecho de que un 76.2% prefiera un sistema de voto personalizado. Lo que puede responder a intereses particulares de los legisladores o al hecho de que el sistema argentino no encaja en la lógica partidista bajo la que se ha diseñado. De ahí, que sea en este punto en el que pueda encontrarse la explicación al descrédito ciudadano sobre la transparencia y efectividad del sistema electoral argentino debido a pautas clientelares características de la realidad política argentina.



Fuente: elaboración propia a partir de PELA (2006-2008)

Por su parte, los datos para el caso mexicano plasmados en los gráficos 6 y 7 reflejan una disparidad en cuanto a las preferencias de los legisladores que, aunque mayoritariamente prefieren un sistema proporcional y voto personalizado (42.5% y 45%), estas preferencias no distan mucho de los porcentajes que se inclinan por un sistema mayoritario y listas cerradas (34.6% y 32.1%). Pero cabe considerar que este hecho tiene relación directa con el sistema electoral mexicano por su carácter segmentado. Del tal forma que tres quintas partes de los diputados son elegidos por mayoría simple en circunscripciones uninominales y las dos quintas partes restantes por representación proporcional, siendo el tipo de voto individual en circunscripción uninominales y a una lista de partido en

circunscripción plurinominal (Payne, Zovatto, Mateo Díaz, 2006)..

Concretado, el descontento con la transparencia y efectividad del sistema electoral mostrado por los argentinos, puede estar relacionado con el tipo de voto mediante listas cerradas y bloqueadas, dada la discrepancia en las preferencias expresadas por lo parlamentarios respecto a los procedimientos reales mediante los que los electores seleccionan a los candidatos. Asimismo, las percepciones expresadas por los ciudadanos mexicanos en el gráfico 2 frente a la transparencia y efectividad del sistema electoral, parecen responder más a una coyuntura política de los años 2006 y 2007 que a un descontento generalizado con el sistema electoral mexicano. Actitudes que tienen congruencia con las opiniones expresadas por los legisladores mexicanos respecto al tipo de sistema electoral y voto preferidos (gráficos 6 y 7), cuya disparidad encaja en el modelo de sistema electoral mixto existente.

Conclusiones

Los teóricos sobre la administración electoral comparten mayoritariamente la afirmación de que para evitar efectos negativos como la partidocracia y garantizar la transparencia e imparcialidad de los comicios electorales, es preferible, aunque no determinante, la creación de Organismos de Gestión Electoral (OGE) independientes y profesionales. En tal sentido se postula que éstos han de estar garantizados constitucionalmente y han de tener carácter permanente.

En este trabajo se han analizado las administraciones electorales argentina y mexicana constatándose que los OGE argentinos no gozan de plena autonomía, ya que responden al tipo de administración electoral en la que el gobierno administra electoralmente a través de la supervisión de un órgano electoral. Este órgano es la Dirección Nacional Electoral (DINE), que administrativamente se encuadra bajo la supervisión de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales. La DINE elabora la política nacional electoral que ha de ser implementada en las provincias.

Junto a la parte gerencial, la administración electoral argentina se sustenta con otra parte jurídica. Así, la Cámara Nacional Electoral (CNE), es el órgano supremo encargado de monitorear los procesos electorales y sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento para los tribunales de primera instancia.

Esta limitada autonomía de los OGE no ha resultado ciertamente un problema en el caso argentino, dado que su posición en términos de calidad de la democracia entre los países latinoamericanos con un nivel medio-alto, garantiza el respeto por las reglas del juego electoral. No obstante, el índice de The Economist Intelligence (EIU) (datos 2007) de la calidad de la democracia entorno a cinco dimensiones, sitúa a Argentina, junto a

México, entre aquellas democracias devaluadas, indicando que falla en la dimensión de participación y cultura políticas. Lo que se ha corroborado con la tendencia a la baja que está experimentando la participación electoral argentina en los últimos años, cuyo porcentaje de 76,20% en las elecciones presidenciales de 2007, es el menor desde el retorno a la democracia del país.

Por otra parte, también se ha constatado que el modelo de administración electoral mexicano tiene mayor autonomía que el argentino, pues corresponde al tipo de administraciones electorales en los que una comisión electoral independiente tiene todas las competencias sobre las elecciones. Este OGE independiente es el Instituto Federal Electoral (IFE), que posee la potestad de declarar la validez de las elecciones y goza de autonomía institucional y financiera²⁰. En cuestión jurisdiccional, compete al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) marcar las directrices en cuestión electoral, siendo la máxima autoridad en la materia. No obstante, puede considerarse que la sustitución del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) por el TEPJF ha conllevado ganancias en términos de especialización, pero pérdidas de autonomía que han podido ser la causa del descrédito hacia los resultados electorales de las últimas elecciones generales de 2006.

De otro lado, el análisis comparativo de las percepciones de los ciudadanos y legisladores argentinos y mexicanos ha reflejado que Argentina precisa de una renovación en términos administrativos de carácter electoral. Renovación que ha de inclinarse hacia la independencia plena de sus organismos electorales, con carácter permanente, para así garantizar en mayor medida el libre y justo desarrollo de los procesos electorales.

Principalmente se ha constatado que existe una tendencia generalizada hacia la desconfianza en la integridad, transparencia y efectividad del sistema electoral por parte de los ciudadanos argentinos, que se corrobora en torno a la preferencia mostrada por los legisladores por el tipo de voto mediante listas abiertas y personalizadas, mecanismo que difiere del actualmente utilizado.

Asimismo, los resultados para el caso mexicano parecen responder más a una coyuntura política de los años 2006 y 2007, en los que desciende la confianza en la transparencia y efectividad del sistema electoral y en la efectividad de los OGE, ya que en 2009 vuelven a recuperarse notablemente las percepciones positivas mostradas en 2004.

En tal sentido, el análisis sobre la confianza en los tribunales electorales llevado a cabo por Montalvo (2009) en base a datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), corrobora esta argumentación coyuntural, pues en 2009 México se sitúa entre el grupo de países, junto a Uruguay, República Dominicana y Costa Rica, que tiene mayores porcentajes de confianza en su tribunal electoral, en este caso el TEPJF. Mientras que

²⁰ Aunque constitucionalmente no está regulado su presupuesto.

Argentina está entre los tres países, junto a Haití y Paraguay, que menor porcentaje de confianza depositan en su tribunal electoral, es decir, en la Cámara Nacional Electoral. No obstante, en términos generales, tanto ciudadanos como parlamentarios argentinos muestran bastante confianza en la Dirección Nacional Electoral, aunque estos porcentajes son menores a porcentajes expresados en años anteriores. Mientras los ciudadanos mexicanos se distancian de la percepción que los legisladores tienen del TEPJF, pues éstos últimos muestran mayores discrepancias en la confianza que les confiere, con un 42.8% que afirman tener ninguna o poca confianza en el TEPJF. Este hecho puede estar ligado a la dependencia de este tribunal del Poder Judicial, como a la composición de la Cámara de Diputados, cuya mayoría pertenecen al partido PRI, mientras que la presidencia pertenece al candidato del PAN, Felipe Calderón.

En definitiva, Argentina para superar los indicadores de desafección institucional mostrados por los ciudadanos en materia electoral ha de caminar hacia una mayor autonomía y profesionalización de sus organismos electorales, lo que repercutirá positivamente a desacelerar la marcada tendencia a la baja de la participación electoral de los últimos años. Pues si bien este aspecto no es un requisito imprescindible, las mejores posibilidades de celebrar elecciones libres, justas y efectivas existen en aquellos lugares donde los órganos electorales no sólo son independientes del Poder Ejecutivo, sino también donde pueden contar con un personal profesional permanente (López Pintor, 2004:13). Mientras que México, para evitar cuestionamientos coyunturales de la efectividad de sus OGE, debe continuar fortaleciéndolos, principalmente para evitar las relaciones partidistas intrínsecas en el modelo de elección del IFE y garantizar constitucionalmente la autonomía del TEPJF (Hernández, 2004: 70)

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel, ed. (2006). *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI Fundación Carolina. Madrid.

ALCÁNTARA, Manuel, (2008). "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". En *Revista de Derecho Electoral*, San José. p.15.

ALCÁNTARA, Manuel, (2009). "Un intento de explicación de la crisis de Honduras desde la mirada de sus legisladores", en *Boletín datos de opinión. Elites parlamentarias latinoamericanas*, núm. 11. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/>

ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑAN, Aníbal (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries", en *Democratization*, 9(2):85-100.

BRENES, Diego (2009). "(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina", en *Boletín datos de opinión. Elites parlamentarias latinoamericanas*, núm. 10. Disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/>

CAMERER, Marianne (2006) "Measuring public integrity", en *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 1. Disponible en http://www.globalintegrity.org/documents/Measuring_Public_Integrity.pdf

DAHL, Robert (1989). *La poliarquía*. Madrid. Tecnos.

DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". En: *Journal of Democracy*. 15(4):20-31.

HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas M. (2008). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". En *Comparative Political Studies*.

HERNÁNDEZ, M^a del Pilar (2004). "Reestructuración de los organismos electorales en México. En Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, núm. 4. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/4/pjn/pjn5.pdf>

LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José Enrique (2007). "Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países". Ponencia presentada en el *Congreso de Latin American Studies Association* celebrado en Montreal, septiembre de 2007.

LÓPEZ PINTOR, Rafael (2004). *Electoral management Bodies and institutions of governance*. New York. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

LÓPEZ PINTOR, Rafael (2004). "Administración Electoral y consolidación democrática", en *Biblioteca de la Reforma Política*, núm. 6. IDEA. Transparencia. Lima.

MONTALVO, Daniel (2009). "Confianza en los tribunales electorales". En *Perspectivas desde el barómetro de las Américas: 2009*. Por LAPOP, núm. 23. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studiesandpublications>.

PAYNE, J Mark, ZOVATO, Daniel y MATEO Díaz, Mercedes, (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington, D.C.

PICADO, Hugo (2006a). "Administración electoral y élites parlamentarias en

Latinoamérica". Ponencia presentada en el *Seminario de Investigación* del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.

URRUTY NAVATTA, Carlos Albert (2007). "La importancia de los organismos electorales". En: *Revista de Derecho Electoral*. Costa Rica, núm. 3.

Indicadores de calidad de la democracia

- Freedom House
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>
- Índice de Desarrollo Democrático (IDD):
<http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>
- Índice de Democracia de EIU: http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf

Bases de datos

- GLOBAL INTEGRITY: <http://www.globalintegrity.org/data/downloads.cfm>
- LAPOP: www.AmericasBarometer.org
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>
- PELA: <http://americo.usal.es/oir/elites/>

¿Qué representan los partidos políticos locales?: una aproximación teórica

ROY GONZÁLEZ PADILLA*

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos locales han sido vistos habitualmente como partes integrantes de organizaciones políticas más grandes dentro de toda una gama de instituciones representativas. Sin embargo, muchos estados de la República se encuentran familiarizados con la existencia de partidos políticos que no tienen vínculos formales con partidos supralocales, a saber: el Partido Encuentro Social [PES] y el Partido Estatal de Baja California [PEBC]; el Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniana [MRPS]; el Partido Conciencia Popular [PCP] en San Luis Potosí; el Partido Cruzada Ciudadana [PCC] en Nuevo León; el Partido Primero Coahuila [PPC] y el Partido Unidad Democrática de Coahuila [PUDC]; la Asociación por la Democracia Colimense [ADC]; el Partido Duranguense [PD]; el Partido de la Revolución Socialista [PRS] en Nayarit; el Partido Unidad Popular [PUP] en Oaxaca; el Partido Socialista [PS] y el Partido Alianza Ciudadana [PAC] en Tlaxcala; y el Partido Revolucionario Veracruzano [PRV] [Cuadro 1].

* Doctorante en Ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Cuadro 1

Partidos políticos locales con registro en México (2011)

Fuente: elaboración propia.

En tal virtud, toda vez que la existencia de dichas organizaciones políticas ha sido percibida como una anomalía política¹, sabemos poco acerca de cómo se organizan y operan

¹ Pues al no tener lazos vinculantes con los partidos políticos nacionales juegan un rol distinto en la política local, Boogers, M., "Local political parties in the Netherlands: anomaly or prototype?", en Reiser, M. y Holtmann, E. (eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West*

los partidos políticos locales² y no sólo, pues si bien existe en la literatura especializada algunos estudios que versan sobre partidos políticos locales en el país³, no se cuenta aun con un estudio sistematizado que dé cuenta de cómo estos se forman, cuáles son sus singularidades, particularidades, similitudes y diferencias entre ellos y sus semejantes, las condiciones y factores que inciden en su permanencia o desaparición del sistema político, por citar solo algunas de las más representativas cuestiones que habría que responder en lo inmediato⁴.

La literatura especializada en México ha dejado ampliamente de lado de su agenda de interés científico el estudio de los partidos políticos locales, esto debido tal vez en gran medida a su falta de éxito electoral, aunque en años recientes, por mencionar un ejemplo, los candidatos que han sido postulados por parte de dichos partidos por distrito hayan aumentado, incremento este que se da en forma desproporcionada a la distribución del voto que comparten.

A la par de lo anterior, si bien los resultados electorales dejan entrever un mínimo cambio en la proporcionalidad de los votos compartidos por los contendientes de la arena política (en particular aquellos reflejados en relación a los partidos políticos locales) en los años recientes, la magnitud del incremento en la actividad de los partidos políticos locales no tiene precedentes y tan solo ello justifica el estudio pormenorizado de dicho fenómeno.

Estudios recientes han revelado⁵, entre otros hallazgos de no menor envergadura, que los partidos políticos locales —por lo menos en otras latitudes— parece ser que están

European Countries, Manchester, VS Verlag, 2008, pp. 51.

- 2 Cfr. Saiz, M. y Geser, H. (eds.), *Local parties in political and organizational perspective*, Boulder, CO, Westview Press, 1999.
- 3 Como lo recogen —ya sea de manera directa o coyuntural— textos de Cuenca, A., *El cambio político en Querétaro. Reforma electoral y elecciones 1978-2003*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2008; Larrosa, M. y Valdés, L. (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, México, UAM, 1994; López, A., *Historia de los partidos políticos en Sinaloa (1909-1946)*, México, Siglo XXI Editores, 2010; Martínez, M. A., "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, México, UNAM/IIS, 2004; Rionda, L. M., *Origen y evolución de los partidos políticos en el estado de Guanajuato*, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 1998; o Spenser, D., *El Partido Socialista Chiapaneco: Rescate y reconstrucción de su historia*, México, CIESAS, 1988.
- 4 Y desde ya coincidimos con Dalton, R.J. y Wattenberg, M. P., "Unthinkable democracy. Political change in advanced industrial democracies" en Dalton, R.J. y Wattenberg, M. P. (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, en el sentido de que hace falta una sistematización sobre cómo el estatus de los partidos está cambiando en las democracias —y no sólo de aquellas democracias industrializadas más avanzadas, sino también de las *emergentes* o recientes, como sería el caso de México—, así como un análisis de las múltiples consecuencias de las tendencias de los partidarios.
- 5 Cfr. Boogers, M. y Voerman, G., "Independent local political parties in the Netherlands", *Local government studies*, 36: 1, 2010.

haciendo mejor las cosas, pues con un pequeño número de miembros relativamente activos son capaces de desarrollar y mantener las bases partidistas en la sociedad, además de enriquecer la política local con nuevas líneas divisorias entre intereses locales y supralocales, entre *establishment* y anti-*establishment* y entre intereses geográficos y demográficos locales, permitiendo la entrada de nuevas demandas, temas y asuntos en la agenda política, resultando, en suma, mejores fuentes para el reclutamiento y postulación de ciudadanos como candidatos públicos, pues debido a sus características ideológicas y organizacionales se encuentran en mejor posición para organizar el involucramiento político ciudadano.

Aun así, a pesar del incremento de partidos políticos locales en diversas latitudes y su importante rol en las regiones en que se presentan, resulta del todo escasa la producción sistemática de investigación sobre el particular que destaque la relevancia de dichas organizaciones políticas tanto en perspectiva comparada como nacional⁶.

En cierto modo lo anterior sugiere⁷ que la explicación de la importancia del estudio sobre dichas unidades de investigación es mucho más compleja y relativa.

Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre partidos políticos existente en el país —y no sólo— ha tendido a ignorar la dimensión local casi por completo, ya que los tres partidos políticos centrales del sistema político mexicano: Partido Acción Nacional [PAN], Partido de la Revolución Democrática [PRD] y Partido Revolucionario Institucional [PRI]), son dominantes tanto en el ámbito local como en el nacional, lo que, aunado al sistema electoral contemporáneo, pone en desventaja a los partidos políticos locales⁸, pues deviene dicha particularidad del sistema en una falta de éxito electoral por parte de estos últimos, aunque esto subestima los efectos evidentes que los partidos políticos locales tienen en áreas geográficas específicas⁹. En tal virtud, los partidos políticos locales —como objeto de estudio— resultan *relevantes* a causa del impacto que tienen en el ámbito local y la reacción que pueden provocar de los partidos centrales.

⁶ Como bien lo sugieren Reiser y Holtmann, *op. cit.*, p. 7.

⁷ De acuerdo con Sloan, L., "Measuring minor parties in English local government: presence vs. vote share", *61st Political Studies Association Annual Conference, Transforming Politics: New Synergies*, 19-21, april 2011, Novotel, London West, 2011.

⁸ Esto se menciona tan solo como argumento que sostiene la viabilidad del enfoque que se presenta, sin pretender indicar con ello una hipótesis del mismo ni colocarnos en el camino de la investigación sobre la importancia que revisten los sistemas electorales en un contexto determinado a la luz de la evidencia empírica que demuestra las implicaciones verdaderas y divergentes que sobre el sistema de partidos tiene cualquier establecimiento y/o modificación a las leyes electorales, pues cierto es, además, que éste no es el único efecto observable en el análisis del binomio sistema electoral-sistema de partidos.

⁹ Como bien lo han apuntado Copus, C., Clark, A., y Bottom, K., "Multiparty politics in England: small parties, independents and political associations in English local politics," en Reiser, M. y Holtmann, E. (eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European countries*, Manchester, VS Verlag, 2008, p. 261.

Finalmente, si esto es así, dos preguntas esenciales cabe hacer al respecto: ¿Qué representan los partidos políticos locales en México? y, ¿qué explica su presencia o no en el contexto mexicano? Preguntas sobre las que, evidentemente, no se ofrecerán respuestas unívocas y universales, sino a las cuales nos aproximaremos al menos teóricamente para poder encontrar un sentido a su pertinencia.

Una mínima revisión del estado del arte

El análisis *realista* de los partidos políticos¹⁰, que parte de la observación concreta de las prácticas partidistas más que de aquello que los partidos políticos debieran ser o de las funciones que se encuentran obligados a cumplir, no ha atendido la emergencia institucional de la ciencia política.

Los trabajos pioneros de Ostrogorski¹¹, Michels¹² y Weber¹³, que definirían el contorno de lo que sería considerado, después de la Segunda Guerra Mundial, uno de los terrenos de predilección de la Ciencia Política, comparten la idea de que los partidos políticos son tan sólo infantes del sufragio universal, de la necesidad de reclutar y de organizar las masas, aunque si bien Michels va más allá al verlos como una forma de emancipación política de los desfavorecidos, dicha perspectiva compartida los induce a dejar atrás un ángulo meramente descriptivo para dirigir su atención en la observación de los partidos políticos como formas organizacionales y no como expresión de una doctrina o de intereses sociales. Por consiguiente, “dicha articulación entre un análisis realista de la organización de los partidos y la reflexión sobre su función quedará en un segundo plano en estudios posteriores”¹⁴.

De ahí en adelante gran parte de los trabajos de Ciencia Política referentes a partidos políticos se han inscrito, de manera explícita o no, en esa doble herencia que asocia el análisis organizacional y la reflexión sobre la forma ideal que deberían tomar los partidos.

Es sin duda Duverger¹⁵ quien, al inicio de la segunda mitad del siglo XX, publica el primer gran tratado consagrado al estudio de los partidos políticos, el cual se relaciona explícitamente con las obras fundadoras del análisis organizacional de Ostrogorski y Michels, privilegiando de igual forma el enfoque organizacional, aunque por otra parte

¹⁰ Cfr. Sawicki, F., “La science politique et l'étude des partis politiques”, Cahiers Français, *Découverte de la science politique*, núm. 276, mayo-junio, 1996.

¹¹ *Democracy and organization of political parties*, Nueva York, Anchor Books, 1964.

¹² *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1962.

¹³ *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1967.

¹⁴ Sawicki, F., *op. cit.*, p. 52.

¹⁵ *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.

dicho trabajo se caracteriza por una preocupación en la clasificación no solo de los partidos sino también de los sistemas que forman¹⁶. Si bien dicho trabajo tiene el mérito incontestable de haber renovado el enfoque tradicional de los regímenes políticos poniendo acento sobre los efectos sobre un partido dado que producen las estrategias de sus similares, los estudios sobre los sistemas de partidos iniciados por Duverger caen en un formalismo que produce una explicación más descriptiva que verdaderamente explicativa.

No obstante lo anterior, Duverger innova en lo que concierne al enfoque organizacional al preocuparse por una clasificación de partidos fundada sobre tipos ideales, ya sea en función de su origen, su tamaño o su estructura, de la que deviene su célebre distinción entre partidos cuadro y de masas¹⁷.

Desafortunadamente al centrarse los objetivos de la investigación en la búsqueda de una tipología global y al tratar de reducir la explicación sobre partidos a una sola dimensión, la Ciencia Política ha dado cuenta de mala forma del funcionamiento efectivo de los partidos políticos y de los cambios incesantes y necesarios que los identifican.

De aquí que se hubiere hecho necesaria una renovación del análisis sobre dichas unidades análisis que se adaptasen mas a la complejidad de las organizaciones partidistas, destacándose trabajos como los de Offerlé¹⁸ quien, valiéndose de una relectura de Weber

¹⁶ La referencia lógica aquí sería la enunciación de la ley y la hipótesis de Duverger acuñadas por Riker, W. H., "Two-party system and Duverger's law: An essay on the History of Political Science", *American Political Science Review*, núm. 76, diciembre, 1982; así como de la importancia los umbrales de representación y del tamaño de las circunscripciones electorales puestos sobre la mesa por Rae, D., *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, sin embargo la intención de este apartado es solo enunciar el desarrollo de los estudios sobre partidos políticos que la Ciencia Política ha atravesado a lo largo de su historia reciente y no entrar en particularidades como estas.

¹⁷ Sin olvidar de igual forma el aporte a dicha obsesión tipologista que realizaron Eldersveld, S. J., *Political parties: a behavioral analysis*, Chicago, Rand McNally and Co., 1964 —partidos estratárquicos—; Kirchheimer, O., "The Transformation of the Western European Party System", en LaPalombara, J. y Weiner, M. (eds.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, —catch-all-parties—; Charlot, J., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971, —partidos de elector—; Panebianco, A., *Political parties. Organization and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, —partidos carismáticos—; Katz, R. y Mair, P., "Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the Cartel Party", en *Party Politics*, Reino Unido, 1995, —partido cártel—; por mencionar los menos. Obsesión que, siguiendo a Sawicki, F., *op. cit.*, pp. 54-55, "en la búsqueda continua de la reducción de la diversidad fenomenológica de partidos a algunos tipos bien determinados, la Ciencia Política se ha condenado no solamente a ir detrás de una realidad histórica en perpetua evolución [...] sino también a no llegar jamás a un acuerdo sobre los criterios y los grados de clasificación utilizados".

¹⁸ Este tipo de trabajos muestran, por el contrario, que el estudio sobre partidos políticos no se restringe solamente a su naturaleza organizacional o de la posición que ocupan en el sistema político, sino mas bien es el resultado del tomar en cuenta las relaciones de concurrencia que atraviesan.

y sobre la teoría bourdieusiana de los *campos*, propone un análisis sobre los partidos no solamente como una empresa política, sino como un espacio de concurrencia objetiva entre los agentes en lucha por el control de recursos colectivos¹⁹.

Al lado de los estudios organizacionales —o estructurales, según otra denominación posible—, existe también un enfoque sobre los partidos que insiste sobre otro ámbito de análisis, a saber, los *enclaves* o *clivajes* sociales, tradición que se remonta a estudios como los de Marx²⁰ o Lipset y Rokkan²¹, evidentemente.

Esta mínima, —cuando menos incompleta— revisión de la historia literaria sobre partidos políticos es por demás inútil si coincidimos con Martínez²² en el sentido de que “agotar el cofre literario de los partidos es imposible”, sin embargo al hacer una revisión muy general sobre la literatura respecto a sus orígenes, aquella época gloriosa del partido de masas, el debate suscitado en la segunda mitad del siglo XX que iluminó la noción de crisis partidista y la inagotable producción de textos sobre su debate, culmina —mas no fatalmente— con otro debate contemporáneo capital, a saber, la actualización de las teorías utilizadas para estudiar a los partidos, iniciado en los primeros años del siglo XXI con el texto que Gunther, Montero y Linz publicarían lanzando el reto analítico de (re) pensar la vigencia de los conceptos y autores clásicos²³.

Sin embargo, hasta estos días, pocos han sido los que han pretendido dar un giro conceptual y analítico que explique una realidad diversa, o como menciona Sawicki²⁴, un análisis *realista* de los partidos políticos, sobre todo, y aquí nos detenemos, que considere la dimensión local de los partidos políticos.

Es verdad sabida que los estudios tradicionales, sobre todo a partir del trabajo seminal de Sartori²⁵, tienden a marginalizar a los partidos políticos pequeños de la producción literaria de Ciencia Política, sobre todo debido a la noción contestataria de *relevancia*²⁶.

En esta línea argumentativa, y dentro de lo que Martínez denomina la teoría post-clásica

¹⁹ *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

²⁰ *Party systems and voter alignments: cross national perspective*, Nueva York, Free Press, 1967.

²¹ “Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009.

²² *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

²³ *Op. cit.*

²⁴ *Parties and party systems: A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, el cual considera que los únicos partidos que cuentan deben tener potencial para formar coaliciones, o bien, potencial para presionar.

²⁵ Copus, C., Clark, A., y Bottom, K., *op. cit.*

²⁶ “Literatura contemporánea de partidos: Breviario de una (inexistente) Teoría General”, *Iberofórum*, primavera, tomo 4, vol. 1, 2008.

de partidos²⁷, podríamos encontrar el enfoque teórico que sirve para los efectos de un tratamiento distinto de dichas unidades de análisis, a saber aquel que considera el hecho evidente de que los partidos políticos pequeños tienen una diversa forma de relevancia respecto a los que dominan en *mainstream* de la política, el cual no requiere un impacto político directo, sino que puede resultar de un efecto indirecto²⁸, si consideramos que aquellos tienen un papel importante que jugar en la arena política que precisa ser entendido.

Sobre el concepto de representación política

Si bien a los elementos definitorios del concepto de representación política los caracteriza su carácter multidimensional, siguiendo a Sartori²⁹ los análisis respecto dicho concepto se han centrado de manera preponderante en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Sin embargo, a decir de Pitkin³⁰ las dimensiones que pueden reflejarse a partir del mismo son a) la representación como *autorización*; b) la representación como *responsabilidad*; c) la representación *descriptiva*; d) la representación *simbólica*; y e) la representación como *actuación sustantiva*.

La representación como *autorización* tiene su origen en las elaboraciones de Hobbes³¹ realizadas en el siglo XVII y se caracteriza por el principio de obediencia debida únicamente en cuanto el soberano fuere capaz de garantizar la seguridad de los individuos, pues este es el único motivo que sostiene la sumisión de su parte. Dicha perspectiva histórica da pie a que la autorización que se desprende de un pacto previo sea caracterizada como una perspectiva formalista, pues según Pitkin³² dicho acto previo o transacción se presenta en el acto electoral, momento en que el ciudadano inviste al gobernado de autoridad. Vista desde esta lógica la democracia las elecciones no serían más que el instrumento mediante el cual los individuos acceden al poder de decidir después de competir por el voto de los ciudadanos³³.

²⁷ Herzog, H., "Minor parties: The relevancy perspective", *Comparative Politics*, vol. 19, num. 3, 1987.

²⁸ *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 241-242.

²⁹ *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

³⁰ Donde la obediencia y aceptación del a autoridad por parte del gobernado se debía al hecho de que el Estado contribuía a la seguridad de la ciudad y por ende de los súbditos, lo que implicaba la formulación de un pacto entre individuos en virtud del cual todos se someten al soberano.

³¹ *Op. cit.*, pp. 42-47.

³² Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984, p. 343.

³³ Cfr. "Accountability horizontal", *AgorA* núm. 8, verano 1998, y "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre 2004.

La representación como *responsabilidad*, en cambio, implica considerar que, si bien en las elecciones se produce el acto de investidura de autoridad, no es el único acto que tiene lugar, pues en tanto los gobernantes adquieren dicha investidura también adquieren responsabilidad y por lo tanto se encontrarán obligados a rendir cuentas respecto de las decisiones que tomen en el ejercicio de su encargo en el momento de las elecciones.

Este principio de rendición de cuentas ha sido retomado de manera reciente por O'Donnell³⁴, quien distingue dos vertientes: vertical y horizontal. La *accountability* vertical se refiere al ejercicio de control por parte de los ciudadanos sobre los gobiernos mediante el sufragio; es decir, por medio de elecciones limpias, competitivas y periódicas los ciudadanos tienen la oportunidad de contrarrestar la discrecionalidad de los gobernantes. La *accountability* horizontal, por otra parte, tiene relación directa con el sistema de frenos y contrapesos³⁵ y se refiere a "la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado"³⁶. Este principio implica no sólo la separación de poderes sino la fiscalización de y rendición de cuentas entre esos y "frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es supervisar su comportamiento"³⁷. Tiene a su vez una vertiente *societal*³⁸, que se refiere

³⁴ La idea subyacente a éste principio supone un gobierno dividido en cuanto a las acciones, competencias y atribuciones de los Poderes ejecutivo, legislativo y judicial. "En el modelo puro de separación, cada uno de los órganos de gobierno está restringido funcionalmente en lo que hace, esto es, nadie legisla más que la legislatura, nadie ejecuta más que el ejecutivo y nadie juzga más que el judicial", Przeworski, A., "El Estado y el ciudadano", *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, México, 1998, p. 345). Aunque huelga decir que, si bien un sistema de separación de poderes no se traduce necesariamente en la existencia de mecanismos de frenos y contrapesos, de acuerdo con Przeworski, un sistema puro de separación de poderes implica la restricción respecto al ejercicio de los diferentes poderes; sin embargo, no es un sistema de iguales pues la legislatura es superior a los demás órganos; en ése sistema, "ninguna parte del gobierno puede realizar ninguna acción sin que la legislación lo haya permitido" *Idem*. Por el contrario, un sistema de frenos y contrapesos implica un equilibrio de poderes, y si acaso existe un poder con facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y discrecionalidad del poder más fuerte.

³⁵ O'Donnell, G., "Further thoughts on horizontal accountability", conferencia presentada en el Congreso *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, mayo 8-9, 2000, p. 7.

³⁶ En términos de O'Donnell ausencia de *agencias* estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de las instituciones estatales, "Accountability horizontal", *Agora* núm. 8, verano 1998, p. 21.

³⁷ Peruzzotti, E. y Smulovitz, C., "Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship", en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, New York, 2003.

³⁸ De acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz, *op. cit.*, este tipo de *accountability* incluye acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda política, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios de comunicación y los movimientos sociales promueven la activación

al papel que las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación desempeñan para la supervisión de los funcionarios, mecanismo que tiene por fundamento la presión que la ciudadanía puede ejercer sobre el gobierno por medio de la crítica moral y pública³⁹.

Si bien son visibles las diferencias de este tipo de representación con la idea de autorización, ambas pueden ser consideradas formalistas, pues las dos se encuentran en los márgenes del proceso representativo, ya que ninguna de las dos ofrece una explicación respecto a cómo debiera actuar el representante electo, lo que en la realidad ha llevado a que el ejercicio del poder por parte de los gobernantes sea independiente, apartándose e incluso ignorando las demandas de sus representados, gobernando solo o con un grupo técnico muy pequeño y cerrado de la manera en que estime conveniente⁴⁰, salvo cuando se establezcan posibilidades de reelección, pues como sugiere Pitkin, el representante habría de actuar de forma responsable y de acuerdo con los deseos de los electores siempre y cuando esté asegurado que tal representante pueda ser reelecto⁴¹.

Las incongruencias que pudiéramos encontrar en ambas perspectivas parecen, por lo menos en alguna medida, aminorarse si se llega a considerar a la representación en tanto *descriptiva*. Aquí el énfasis se pone en el grado de equivalencia de las ideas, los valores e intereses de los representantes con el de la población. Al no estar vinculada la representación con la idea de asunción de autoridad ni en la rendición de cuentas, bajo este enfoque la representación dependerá de “las características del representante, de lo que *es* y de lo que *parece ser*, en el *ser* algo antes que el *hacer* algo. El representante no actúa por [cuenta de] otros, los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo”⁴². En términos planteados por Sartori aquí el acto de representar implica la selección de una persona que “nos sustituya personificándonos [como lo hacían los] miembros de las corporaciones medievales [quienes] se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados se pertenecían”⁴³, lo que implicaría, en cierto grado, lograr que los representantes fuesen socialmente superiores a los electores⁴⁴.

de mecanismos legales para la vigilancia de la política pública.

³⁹ Un estudio excepcional sobre esta perversión del ejercicio del poder, lo podemos encontrar en Dussel, E., *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, 2006, para quien el ejercicio aislado del poder de cada institución política con el del pueblo, que corta toda relación con tal delegación, absolutiza, *fetichiza*, corrompe el ejercicio del poder del representante en cualquier función, lo que en política tiene que ver con la absolutización de la “voluntad” del representante que deja de responder, de fundarse, de articularse a la “voluntad general” de la comunidad política que dice representar, corrompiendo a la misma representación, invirtiendo la política, *fetichizándola*.

⁴⁰ Pitkin, H., *op. cit.*, pp. 60-63.

⁴¹ Pitkin, H., *op. cit.*, p. 67.

⁴² Sartori, G., *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 234.

⁴³ Manin, B., *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 109-120.

⁴⁴ Pitkin, H., *op. cit.*, p. 101.

Cercana a esta concepción, que como puede percibirse se encuentra ya más próxima al nodo de la representación misma, encontramos un modo de acercarse a la idea de la representación a través de la sustitución *simbólica*, por medio de “símbolos [que] representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico”⁴⁵. Bajo esta perspectiva, para Pitkin lo relevante del asunto es el proceso a través del cual se construye y se mantiene la creencia en los electores de que el representante que eligen en verdad los simboliza, es decir se trata de un proceso mediante el cuál la población crea, reconoce, socializa y desarrolla determinado tipo de actitudes que implican su aceptación de ese símbolo no convencional⁴⁶.

Aquí la referencia obligada remite a la distinción desarrollada por Easton⁴⁷ respecto al *apoyo* de los ciudadanos hacia sus autoridades electas que, según esta perspectiva, hace depender en gran medida la viabilidad del sistema político sobre el que descansa el régimen político, este apoyo se distingue en difuso y específico. El apoyo *difuso* es entonces “una reserva de actitudes favorables o de buenos deseos que ayuda a los miembros a aceptar o tolerar los *outputs* a los que en principio se opondría o las consecuencias derivadas de esos resultados que saben les serán perjudiciales”⁴⁸, que se manifiesta en el grado de confianza del ciudadano respecto a que el régimen producirá los resultados esperados sin necesidad de presionar para que éstos efectivamente se realicen. Por otro lado, el apoyo específico se referiría a aquellas percepciones que los ciudadanos tienen acerca de qué tan eficaz es el actuar del régimen político tanto para llevar a cabo sus funciones —gestión o *performance*— como para satisfacer sus demandas—resultados u *outputs*⁴⁹.

Por último, y no por ello menos importante, encontramos una dimensión de la representación como *actuación sustantiva*. Aquí el representante actúa de manera independiente, pues su acción implica discreción y discernimiento, aunque con la diferencia de que el representado no es un mero espectador necesitado de cuidado, sino se le reconoce como una persona capaz de acción y discernimiento⁵⁰. Esta concepción, no obstante, requiere de una condición fundamental para que sea posible su realización: deberá asegurarse a priori el principio de *inclusión* y el de *contestación*, es decir la participación

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 111-112.

⁴⁶ *A systems analysis of political life*, Nueva York, John Wiley, 1965.

⁴⁷ Easton, D., *op. cit.*, p. 273.

⁴⁸ Easton, D., *op. cit.*, p. 273. En este sentido se encuadran los estudios sobre el surgimiento y estabilidad de las democracias que emprendieron Almond, G. A., y S. Verba, *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963, poniendo énfasis sobre el conjunto de valores y actitudes políticas que son compartidos y que conforman el fundamento de su estabilidad y Linz Linz, J. J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987, quien se situó sobre la premisa de la relevancia de la lealtad de las elites hacia los mecanismos e instituciones democráticas.

⁴⁹ Pitkin, H., *op. cit.*, p. 233.

⁵⁰ Pitkin, H., *op. cit.*, p. 255-262.

de los más dentro de una arena que ofrezca una diversidad de alternativas que permita, en consecuencia, la puesta en marcha de un escenario donde llegue a ser efectivo el concepto de representación en estos términos⁵¹.

Desde esta perspectiva la representación se entabla dentro de tres escenarios fuertemente entrelazados entre los actores claves de dicho proceso: los políticos y los ciudadanos⁵². En el primero de ellos se establece una relación de *receptividad* que conlleva a una empatía entre las opiniones y deseos de los ciudadanos y las políticas de los representados, o sea su *sensibilización*⁵³. En el segundo, la vinculación se entabla a través de una relación de los mandatos con las políticas, lo que presupone la existencia de un tipo de contrato electoral de contenidos programáticos los cuales, al ser votados por los electores traería como consecuencia el condicionamiento de la actuación de los representados a dichos programas electorales convenido ex ante. Por último, en el tercer escenario se establece un espacio, al cual nos referimos con anterioridad, que constituye un vínculo entre resultados y sanciones o *accountability*.

En suma la noción de representación como actuación sustantiva resulta de la colusión de tres ámbitos esenciales, a saber: la actuación del representante en nombre del representado, de manera sensible a sus reclamos y con una participación activa de los representados independiente de la actuación del primero.

Partidos políticos y representación política

Vistas así las cosas, entonces, podríamos afirmar que más allá del entramado institucional necesario y de las restricciones connaturales que todo régimen político enfrenta en su camino hacia la constitución de una democracia plena al interior de sus fronteras —retos que el nuestro sin duda alguna se encuentra emplazado a enfrentar— el mayor límite que se interpone frente al desarrollo democrático de un país tal vez lo constituya el déficit de representación política, la cual con mayor nitidez se puede constatar en lo que algunos han denominado la crisis de los partidos políticos⁵³.

Sin embargo algo más es igual de evidente, pues la pretendida crisis de representación partidista se encuentra acompañada no solo de sus derroteros, sino también, y cómo no habría de estarlo, por la crisis política del modelo centralista del Estado y el agotamiento de la capacidad de respuesta del ejercicio de la política que han dejado un recoveco por

⁵¹ Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes, "Introduction", en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (comps.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 7-12.

⁵² De aquí que para Sartori, *op. cit.*, p. 238, uno de los elementos básicos de un sistema representativo se fundamente en la *respuesta* de los representantes ante los representados, o que para Dahl una de las características de la democracia sea la permanente *receptividad* del gobierno a las preferencias de los ciudadanos, *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1989, p. 13.

⁵³ Este debate de largo alcance ha sido recogido de manera muy esquemática por Martínez, *op. cit.*

el cual ha surgido a la arena de la política, no como redentor sino como una alternativa quizá posible, el enfoque que privilegia el espacio local como reducto de una genuina democracia.

Bajo esta perspectiva, al verse redibujados necesariamente los esquemas de la relación entre el Estado y la sociedad, ello ha traído consigo sí un cambio de pensar lo político, expresados en una voluntad y acción democrática distinta tanto en los propios partidos políticos como en la sociedad civil y la ciudadanía, pero también ha implicado, sobre todo, transformaciones en las formas de representación y mediación políticas.

A partir de aquí convendría hacer una pausa y no adelantarnos en demasía, un par de consideraciones cabrían antes de seguir adelante. La democracia representativa, por lo menos la imagen que de ella tenemos en el mundo contemporáneo, es el resultado de un devenir histórico que ha tenido como punto de partida su contraparte, la democracia de los griegos⁵⁴. En tanto *construcción genérica* "la democracia representativa [...] ha experimentado una serie de transformaciones [...] que han afectado elementos fundamentales de la misma y, por tanto, la manera en que se ha producido la representación política"⁵⁵, aunque en la actualidad podemos encontrar ciertas particularidades de la misma que se han mantenido a lo largo del tiempo, como lo son la elección de los gobernantes por su contraparte, los gobernados, la existencia de un cierto grado de discrecionalidad o margen de maniobra por parte de los primeros en el ejercicio de su encargo, libertad de expresión para los segundos y una *opinión pública* formada a partir de ello así como momentos de deliberación y debate respecto a la toma de decisiones⁵⁶.

Un breve recorrido del transcurso histórico de la democracia representativa ilustra una serie de estadios bien definidos entre sí. En primer lugar encontramos el auge del parlamentarismo⁵⁷ dentro del cual los partidos políticos surgen, si bien como organizaciones en desarrollo inicial e inestables en el tiempo, fundamentales en momentos electorales⁵⁸, cuya función, explicitada ya en la acción del parlamentario designado en el cargo, no consistía en ser portavoz del electorado, sino en ser un hombre de confianza del partido⁵⁹, pues debía de poner en marcha el programa político que le antecedió formulado por el propio partido, imponiéndose en consecuencia, el triunfo del mandato representativo sobre el mandato imperativo⁶⁰.

⁵⁴ En este sentido lo plantean principalmente Manin, B., *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, y Del Águila, R., Vallespín, F. et al. (comps.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998.

⁵⁵ Martínez, M. A., "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, México, UNAM/IIS, 2004, p. 662.

⁵⁶ Manin, B., *op. cit.*, pp. 237-238.

⁵⁷ Manin, B., *op. cit.*, p. 249.

⁵⁸ Katz y Mair, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁹ Manin, B., *op. cit.*, pp. 249-250.

⁶⁰ Manin, B., *op. cit.*, pp. 253.

Con la ampliación del sufragio producido en finales del siglo XIX y los albores del XX se produjo un cambio esencial en la naturaleza de dicha representación, pues ante la llegada de nuevas clases sociales hubo la necesidad de que los otros partidos de notables se transformaran y comenzaran a movilizarse desarrollando así lo que conocemos como partidos de masas, que si bien en un principio fueron adoptando clases obreras por constituir el mayor núcleo de la población, su estructura y organización en cambio resultó ser más sólida y estable frente a los partidos de cuadros anteriores. Este hecho vendría a modificar inevitablemente las características de la representación política, pues al articularse la lucha electoral en torno a los programas de partido y el comportamiento de los electores se desarrolló el denominado gobierno de partidos o democracia de partidos, basado en la existencia de partidos, organizativamente fuertes y cohesionados, que competían en elecciones libres presentando programas de gobierno que sometían al juicio del electorado, desdoblándose así el mandato representativo entre una vinculación que liga a los electores con un partido y un mandato imperativo que vincula al parlamentario con el partido al cual pertenece⁶¹.

No sería sino hasta la década de los sesentas y principios de los setentas cuando el término representación política habría de entrar en una así denominada crisis, producto en parte del enriquecimiento de los partidos políticos y de su eventual distanciamiento del electorado, además de que éste había adquirido niveles considerables de educación que le permitían elevar demandas políticas cada vez más exigentes respecto a la oferta de los partidos, pues la evidencia empírica (volatilidad electoral y disminución de la participación política) puso de manifiesto la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y, en consecuencia, de la representación política misma.

Un *nuevo* espacio político se estructuraría, vistas así las cosas, en dos ámbitos o formas de representación partidista espacial: por un lado se encuentran presentes aquellos partidos políticos que podríamos denominar nacionales, es decir aquellos cuyo origen es nacional con representaciones estatales, y por el otro representantes de la política local, a saber, los partidos políticos locales, *entendidos al menos inicialmente como aquellos cuyo origen y área de influencia se encuentran adscritos exclusivamente en el ámbito estatal de su competencia*. Desde esta perspectiva los nacionales se caracterizarían primordialmente por representar intereses de gobierno central, o de interés nacional, mientras que los locales se las arreglarían por acceder a un estatus político, esto es, ganar influencia desde su posición respecto a los intereses públicos locales.

Esta perspectiva se encuentra en cierta medida vinculada con el concepto de *campo político* de Bourdieu quien entiende como campo un sistema de diferencias de niveles diferentes y nada, ni en las instituciones o los agentes, ni en los actos o los discursos

⁶¹ Garrorena, A., *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 66-67; Porras, A., *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

que ellos producen, tienen sentido más que en forma relacional, por el juego de las oposiciones y las distensiones. La estructura de este campo relacional, siguiendo este hilo argumentativo, se encuentra indisociable en forma subjetiva de la relación directa con los mandantes, pues viene a determinar su toma de posición mediante obligaciones e intereses asociados con una posición determinada en este campo, que evidentemente se encuentra directamente ligada a los otros grupos que se encuentran dentro del campo político.

En este sentido los partidos políticos, al ser los agentes por excelencia capaces de mantener dentro de tales vínculos relacionales del campo político la posición más favorable para imponer su representación del mundo social, encuentran en dicho campo el lugar idóneo para la consecución de una representación sustantiva eficaz.

Dentro de este contexto, la adhesión de los partidos políticos locales al juego político preexistente les implicaría asirse de las ventajas y desventajas materiales que su posición (de emergentes) les permite, pero también del privilegio simbólico que su compromiso con el juego mismo representa, pues la exigencia de romper con el modelo patrimonialista del sistema tradicional les exige altos grados de innovación y, en contrapartida, sus errores son castigados con más severidad por una ciudadanía que espera de ellos nada más que nuevas (viejas) decepciones. En tal virtud la exigencia se duplica, pues además tienen el trabajo de influir, aun más que los demás participantes, sobre las percepciones y la psicología política de la vida cotidiana, para sembrar una nueva cultura política en la vida local.

Así, como lo sugiere Morales en la presentación de un reciente estudio en la región latinoamericana, “la apuesta de los partidos políticos locales ha sido la búsqueda de fórmulas alternativas de representación política para solventar los vicios y defectos de las organizaciones tradicionales y del sistema de partidos [pues] ante el agotamiento de la capacidad de respuesta del sistema de partidos y del ejercicio de la política, surge la tentación de privilegiar a las localidades o microterritorios como fortificaciones de una democracia genuina”⁶².

El emprender una empresa de semejante cuño empero implica atender diversas cuestiones que algunos trabajos han señalado como problemas interesantes: por un lado, a pesar de que en algunos estados los principales beneficiarios del sistema electoral han introducido modificaciones en las leyes de la materia que han incidido en el accionar de los partidos políticos locales —al estar fuertemente constreñido su actuar por sendas fórmulas de regulación política y electoral— pretendiendo consagrar la hegemonía de los partidos nacionales en detrimento de los locales, aun podemos encontrar

⁶² Morales, A., “Presentación” en Rivera, R. (ed.), *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, San José, FLACSO, 2005, p. 10.

algunas excepciones que vienen a robustecer el supuesto de su fortaleza⁶³; por otro, “pese a los entusiasmos aborígenes de los movimientos locales éstos no logran suscitar automáticamente un involucramiento radicalmente diferente de las masas locales en la dinámica política [tal vez debido a que] la política tradicional continúa fuertemente anclada en una serie de prácticas locales no democráticas, a partir de la influencia que ejercen las élites locales, el caudillismo tradicional y los viejos clientelismos”⁶⁴.

Sin embargo, a pesar de estos hallazgos recientes nada alentadores, hemos de convenir junto con Morales en que, si la política local se desarrolla en escenarios o en *campos* —en términos de Bourdieu— bastante diferenciados, esto es bajo sistemas sociales pluriculturales donde convergen “especificidades y variaciones relacionadas con la características de la dinámica política, propias de las formas de vinculación de la comunidad con su entorno”, el análisis de los partidos políticos locales implicaría, en consecuencia, “la imperiosa necesidad de tomar en cuenta tales especificidades, para evitar las consecuencias simplistas a las que llevan algunos tipos de generalizaciones”⁶⁵.

Finalmente cabría una articulación necesaria entre el nexo más que evidente existente entre los partidos políticos locales y la democracia local, a saber, el de la representación política, a la que se ha hecho referencia, toda vez que puestas así las cosas esta vendría a establecer el fundamento de las prácticas, hábitos y concepciones de lo político y la sociabilidad, además de que en cierto grado instituye la racionalidad común del lenguaje y de lo político, a la vez que proporciona las condiciones para la instauración del principio de la representación⁶⁶.

Consideraciones finales: ¿anomalías del sistema o arquetipos contemporáneos?

El tema de los partidos políticos locales, en conclusión, ha sido hasta ahora más una curiosidad que una veta de exploración constante y sistemática por parte de la disciplina. Al día presente las modificaciones institucionales que han venido teniendo lugar en el país, ha incidido en cierto grado a que la política en lo local haya comenzado a verse como un espacio de lucha entre las viejas y las nuevas expresiones partidistas, pues

⁶³ González, R., “La configuración de un sistema de partidos a través de reformas al sistema electoral: la experiencia del Partido Conciencia Popular”, *Revista mexicana de estudios electorales*, núm. 9, enero-diciembre, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales [SOME], 2010.

⁶⁴ Morales, A., *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵ Morales, A., *idem*.

⁶⁶ Rivera, R., “Introducción” en *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, San José, FLACSO, 2005, p. 14.

el visible agotamiento del bipartidismo ha llevado —cuando no obligado— a que las comunidades locales imaginen fórmulas alternativas de representación política en paralelo a las continuas modificaciones a los corpus electorales que cada vez acotan más aun la participación activa de otras opciones partidistas.

Así, el campo de expresión de la voluntad política de los partidos locales ha de ser visto como claramente incierto y precario, ya que, al menos en su forma actual, no podrían ser vistos como estructuras sólidas y plenamente organizadas, ni siquiera con una consistencia y solidez ideológica que los caracterize. De igual forma toda investigación que se emprenda desde este enfoque habrá de ser suficientemente crítica y llevar a cabo un trayecto escéptico que acentúe tanto los impactos positivos como los negativos que han tenido en su localidad, cualquiera que sea su delimitación geo-espacial, pues no sería adecuado pensar que en ellos se resuelven todos los problemas que muestran los partidos tradicionales ni que sean el reducto moral de la democracia representativa, pues en principio la idea de la representación política se encuentra seriamente deteriorada, e incluso si no lo estuviera, es innegable que presenta serios límites, debido, tal vez, al poco reconocimiento social de los representantes, haciendo nugatorio el respeto al principio de representación política.

Si es cierto lo antes expresado, la existencia de partidos políticos locales en el país no puede ser vista como una simple anomalía del sistema, pues más allá de esta visión simplista y reduccionista del sistema político, los partidos políticos locales pudieran ser vistos como arquetipos contemporáneos de singular importancia, pues dadas sus características cualitativas y cuantitativas se encuentran adelante en el desarrollo de un rol como nuevos intermediarios entre la política y la sociedad, que ponga fin —al menos tentativamente— al lastre histórico que subyuga el desarrollo de la democracia en el país.

Bibliografía

Almond, G. A., y S. Verba, *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

Boogers, M., "Local political parties in the Netherlands: anomaly or prototype?", en Reiser, M. y Holtmann, E. (eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European Countries*, Manchester, VS Verlag, 2008, pp. 149-167.

Boogers, M. y Voerman, G., "Independent local political parties in the Netherlands", *Local government studies*, 36: 1, 2010, pp. 75-90.

Charlot, J., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971.

- Copus, C., Clark, A., y Bottom, K., «Multiparty politics in England: small parties, independents and political associations in English local politics,» en Reiser, M. y Holtmann, E. (eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European countries*, Manchester, VS Verlag, 2008, pp. 253-276.
- Cuenca, A., *El cambio político en Querétaro. Reforma electoral y elecciones 1978-2003*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2008.
- Dahl, R., *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1989.
- Dalton, R.J. y Wattenberg, M. P., "Unthinkable democracy. Political change in advanced industrial democracies" en Dalton, R.J. y Wattenberg, M. P. (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 3-16.
- Del Águila, R., Vallespín, F. et al. (comps.), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998.
- Dussel, E., *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, 2006.
- Duverger, M., *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
- Easton, D., *A systems analysis of political life*, Nueva York, John Wiley, 1965.
- Eldersveld, S. J., *Political parties: a behavioral analysis*, Chicago, Round Mac Nally and Cia, 1964.
- Garrorena, A., *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.
- Geser, H., "The local party as an object of interdisciplinary comparative study", en Saiz, M. y Geser, H. (eds.), *Local parties in political and organizational perspective*, Boulder, CO, Westview Press, 1999, pp.3-36.
- González, R., "La configuración de un sistema de partidos a través de reformas al sistema electoral: la experiencia del Partido Conciencia Popular", *Revista mexicana de estudios electorales*, núm. 9, enero-diciembre, México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales [SOMEE], 2010.
- Gunther, R., Montero, J. R. y Linz, J. (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Herzog, H., "Minor parties: The relevancy perspective", *Comparative Politics*, vol. 19, num. 3, 1987, pp. 317-329.

- Katz, R. y Mair, P., "Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the Cartel Party", en *Party Politics*, Reino Unido, 1995.
- Kirchheimer, O., "The Transformation of the Western European Party System", en LaPalombara, J. y Weiner, M. (eds.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- Larrosa, M. y Valdés, L. (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, México, UAM, 1994.
- Linz, J. J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.
- Lipset, M. y Rokkan, S., *Party systems and voter alignments: cross national perspective*, Nueva York, Free Press, 1967.
- López, A., *Historia de los partidos políticos en Sinaloa (1909-1946)*, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- Manin, B., *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes, "Introduction", en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (comps.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Martínez, F., "El primer partido político indígena en Mexico", *Derecho y cultura*, núm 13, enero-abril 2004, pp. 103-116.
- Martínez, M. A., "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, México, UNAM/IIS, 2004, pp. 661-710.
- Martínez, V. H., "Literatura contemporánea de partidos: Breviario de una (inexistente) Teoría General", *Iberofórum*, primavera, tomo 4, vol. 1, 2008.
- "Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009, pp. 39-63.
- Marx, K., *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.
- Michels, R., *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1962.
- Morales, A., "Presentación" en Rivera, R. (ed.), *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, San José, FLACSO,

2005, pp. 9-12.

O'Donnell, G., "Accountability horizontal", *AgorA* núm. 8, verano 1998, pp. 5-34.

——— "Further thoughts on horizontal accountability", conferencia presentada en el Congreso *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, mayo 8-9, 2000.

——— "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre 2004, pp. 11-31.

Offerlé, M., *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1987.

Ostrogorski, M., *Democracy and organization of political parties*, Nueva York, Anchor Books, 1964.

Panebianco, A., *Political parties. Organization and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C., "Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship", en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, New York, 2003.

Pitkin, H., *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Porras, A., *Representación y democracia avanzada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

Przeworski, A., "El Estado y el ciudadano", *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, México, 1998.

Rae, D., *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

Reiser, M. y Holtmann, E., "Introduction", en Reiser, M. & Holtmann, E. (eds.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European Countries*, Manchester, VS Verlag, 2008, pp. 7-9.

Riker, W. H., "Two-party system and Duverger's law: An essay on the History of Political Science", *American Political Science Review*, núm. 76, diciembre, 1982.

Rionda, L. M., *Origen y evolución de los partidos políticos en el estado de Guanajuato*, México, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 1998.

- Rivera, R., "Introducción" en *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, San José, FLACSO, 2005, pp. 13-16.
- Saiz, M. y Geser, H. (eds.), *Local parties in political and organizational perspective*, Boulder, CO, Westview Press, 1999.
- Sartori, G., *Parties and party systems: A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.
- Sawicki, F., "La science politique et l'étude des partis politiques", *Cahiers Français, Découverte de la science politique*, núm. 276, mayo-junio, 1996, pp. 51-59.
- Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984.
- Sloan, L., "Measuring minor parties in English local government: presence vs. vote share", *61st Political Studies Association Annual Conference, Transforming Politics: New Synergies*, 19-21, april 2011, Novotel, London West, 2011.
- Spenser, D., *El Partido Socialista Chiapaneco: Rescate y reconstrucción de su historia*, México, CIESAS, 1988.
- Weber, M., *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1967.

El Nacimiento Del Partido Acción Nacional Y Su Vinculación Con Movimientos Avalados Por La Iglesia Católica.

LAURA ALARCÓN MENCHACA*

El nacimiento del Partido Acción Nacional (PAN) en México obedece a una confluencia de movimientos políticos y sociales que se dieron durante la década de los años treinta del siglo XX. Los movimientos en contra de la actitud del Estado durante el llamado *modus vivendi*, especialmente en materia religiosa y educativa, fueron claves para formar organizaciones católicas promovidas por el Vaticano, como el instrumento para formar a los jóvenes mexicanos en defensa de su fe, así como de un modelo educativo de acuerdo a los lineamientos de la Iglesia. Estos grupos fueron claves en la conformación del PAN con lo que propusieron un modelo distinto de nación al emanado de la Revolución Mexicana.

El fin de la Revolución Mexicana y el triunfo del grupo de los radicales confrontó los proyectos de nación abanderados, por un lado, por la Iglesia católica y por el otro, por aquellos grupos comprometidos con el proyecto revolucionario. La Constitución de 1917 enfrentó aún más esos modelos y ocasionó que se gestara una oposición a los nuevos gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. El sueño del Partido Católico que se había fundado en 1911 se esfumó y con el triunfo del grupo constitucionalista la posibilidad de participar con la nueva clase política se perdió.

Dos elementos se convirtieron en la manzana de la discordia entre la Iglesia y el Estado y fueron el artículo 3º constitucional referente a la materia educativa y por el otro, los artículos 24 y 130 constitucionales referentes a las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El texto constitucional atentaba contra el privilegio que la Iglesia quería rescatar o mantener. Los conflictos entre los proyectos del Estado y de la Iglesia confrontaron a ambas instituciones por lo que esta última optó por apostarle a la formación de organizaciones católicas en México como el medio para formar a los jóvenes para defender el modelo

* Profesora Investigadora de El Colegio de Jalisco. Este trabajo fue preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), en Quito, Ecuador, del 12 al 14 de junio de 2012.

educativo distinto al del Estado y lograr que la Iglesia fuese reconocida como institución forjadora de la “conciencia nacional”.

Después del conflicto armado, la Iglesia accedió a que el marco legal continuara y optó por fortalecer la formación de organizaciones católicas y así el Vaticano mantendría el control de los laicos a través de ellas. Temía que los grupos intransigentes retomaran el uso de las armas. En 1929 se formó la Acción Católica Mexicana (ACM) que fue utilizada como “la nueva estrategia de la Iglesia para enseñar y difundir ‘la misma y única verdad’”.¹

La ACM era presidida por un presidente laico avalado por la Iglesia, y estaba conformada por la Acción Católica de Jóvenes Mexicanos (ACJM), la Unión de Católicos Mexicanos (UCM), la Juventud Católica Femenina Mexicana (JCFM) y la Unión Femenina Católica Mexicana (UFCM). El organismo, a través de cada una de sus ramas, trabajaba en el nivel nacional, el diocesano y el parroquial, y cada uno de ellos tenía un asistente eclesiástico. Buscaban velar por el cumplimiento de los objetivos inspirados primordialmente por el papa Pío XI.²

La formación y organización de los laicos, especialmente de los jóvenes, era su objetivo central. La ACJM había sido fundada durante la Revolución Mexicana inspirada en una organización francesa de jóvenes católicos. La fundó un jesuita belga radicado en México, Bernardo Bergöend, que argumentaba

que la idea de fundar la ACJM le surgió al darse cuenta que los alumnos de los colegios jesuitas en el país, carecían de celo apostólico y no contemplaban llegar a ser en un futuro no tan lejano, un elemento de restauración nacional, entendiendo ésta como recuperación de la centralidad perdida por la Iglesia en la vida social nacional.³

Debido al conflicto armado, Bergöend tuvo que salir del país y fue hasta 1918 que se pudo formar el Comité Central de la ACJM, siendo su primer presidente laico René Capistrán Garza. El sentido de la ACJM era restablecer los principios cristianos en la vida pública de México y, para ello, era fundamental la formación, educación y organización de los jóvenes católicos. Para los miembros de este grupo los problemas centrales de México eran el político, el social y el religioso. La política estatal acentuó el deseo de los jóvenes católicos de defender a la Iglesia, así como de llevar los principios cristianos a la vida pública. En ese momento, la Iglesia les prohibía participar en el campo político.

El 18 de noviembre de 1926, en plena guerra cristera, Pío XI publicó la Encíclica *Iniquis Afflictisque*, sobre la durísima situación del catolicismo en México en la que señalaba

1 Aspe Armella, María Luisa. “El universo católico mexicano y el surgimiento del Partido Acción Nacional (1929-1958)”.

2 *Ibid.*, p. 86.

3 Aspe Armella. *La formación social y política de los católicos mexicanos*. México: Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia e Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2008, p. 64.

la persecución de que era objeto el clero y criticaba las leyes en materia religiosa y educativa emanadas de la Constitución de 1917. No dejaba de mencionar la “ejemplar conducta de las asociaciones católicas”. Insistía en el peligro que significaba para México el enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia. Criticaba severamente la posición del Estado de intolerancia y consideraba que la Iglesia no podía perder el papel preponderante que según ellos le correspondía. A pesar de los arreglos de 1929, la Iglesia no dejó de emitir encíclicas que iban directamente a tomar posición frente al Estado mexicano. El interés de el Vaticano se centró en fomentar la incorporación de los jóvenes a organizaciones católicas que buscaban fortalecer sus vínculos con la Iglesia. Una preocupación central era la educación, situación que las mismas instituciones educativas en el país insistían en ello. La formación de organizaciones estudiantiles tenía como objetivo discutir sobre cuestiones religiosas, políticas y problemas sociales en general. Pío XI emitió, en diciembre de 1929, la Encíclica sobre la Educación de la Juventud, *Divini illius Magistri*, en la que señalaba el papel predominante que debía tener la Iglesia en la educación de los jóvenes ya que, señalaba la encíclica, la moral pertenece totalmente a la Iglesia. Ella es quien tiene el derecho inalienable de vigilar sobre la educación de los hijos de las familias católicas. Le parecía inadmisibles considerar que el hijo perteneciera al Estado ya que primero, decía El Vaticano, era hombre y después ciudadano. El derecho natural para educar le pertenecía primero a la Iglesia y después a la familia y no al Estado. Todo ello propició la confrontación entre el Estado y los estudiantes católicos que se resistían al modelo de nación impuesto por el gobierno.

A pesar del “modus vivendi” las condiciones en México no lograban la tranquilidad esperada por parte de ambas instituciones. Tanto el Estado como la Iglesia intentaban fortalecer sus posiciones. Los arreglos habían debilitado a la jerarquía eclesiástica; algunos grupos de católicos demostraban su descontento hacia ellos, y consideraban que tras bambalinas habían pactado con un gobierno que no estaba dispuesto a cambiar. Por su parte, el Vaticano tenía la urgencia de la reapertura de los templos para así mantener viva la fe de los católicos. La Iglesia le apostó al fortalecimiento de las agrupaciones católicas para detener la injerencia del Estado pero también para mantener el control de los católicos.

El 2 de junio de 1931, el Papa, en una audiencia con un grupo de católicos encabezados por el arzobispo Pascual Díaz y Barreto señaló que “la Acción Católica, también en México, a pesar de todo lo acontecido allí de sufrimientos y persecuciones tremendas, no hace, no debe hacer, no hará política. Su objetivo es un objetivo religioso: ella quiere siempre más, siempre mejor formar cristianamente las conciencias”.⁴

4 Bertetto, 556. Cit. por José Miguel Romero de Solís. *El aguijón del espíritu. Historia contemporánea de la Iglesia en México (1892-1992)*. México: IMODOSOC-El Colegio de Michoacán- Archivo Histórico del Municipio de Colima-Universidad de Colima, 2006, p. 391.

Algunos estudiantes católicos consideraban que el gobierno fraguaba un ataque en contra de la libertad de enseñanza, lo que motivó a que varios estudiantes, pertenecientes a escuelas particulares, pensarán en organizarse para defender sus propios derechos e intereses. Decía uno de ellos: “El ataque principal viene contra la Escuela y somos nosotros los llamados a responder”.⁵ En 1926 habían formado la Confederación Nacional de Estudiantes Católicos de México (CNECM) que tenía como fines la protección y fomento de los intereses de los estudiantes, la libertad de enseñanza, la cristianización de la juventud estudiantil, la educación social y cívica de sus socios y la mutua ayuda entre ellos.⁶ Los estudiantes se manifestaron en contra de que las autoridades educativas ordenaron suprimir imágenes de Cristo en la cruz en las escuelas particulares. Por confusión se informó de la desaparición de la CNECM y su absorción por parte de la ACJM. Sin embargo, esto no era real, la Confederación recibió una bendición especial de Roma en 1929 que fue traída por el padre jesuita Ramón Martínez Silva.⁷ Con esto, la CNECM tomó dinamismo haciendo sus reuniones en la calle de Cuba 88⁸ en la ciudad de México. Además, organizaban conferencias con temas históricos, sociales y, por supuesto, religiosos.

En diciembre de 1931 se celebró la Convención Nacional y fue “Allí [donde] conocimos la historia de la CNECM a la que nuestra convención daba proyecciones nacionales; pero a la que, para diferenciarla claramente de la CNE (Confederación Nacional de Estudiantes, neutra), se convino en llamar *Unión Nacional de Estudiantes Católicos*, la UNEC, con espíritu más renovado, más universitario, más moderno”.⁹ Sobre la UNEC decían algunos de sus miembros que no hacía política porque no necesitaba, sino que los formaba para la responsabilidad, “en Cuba 88 y en la Universidad, universitarios católicos y católicos universitarios...La UNEC tiene por fin la *coordinación de las fuerzas vivas de la juventud estudiosa* para atender *los intereses de su clase* según los principios católicos”.¹⁰ Estos antecedentes permitieron forjar en un grupo de estudiantes el sentido de la lucha para defender la libertad de cátedra que años más tarde fue una discusión álgida entre directivos, maestros y estudiantes de la Universidad Nacional de México, así como de la Universidad de Guadalajara. “La UNEC surgió como es de suponer, bajo los lineamientos de la Iglesia, con la supervisión de un asistente eclesiástico -jesuita desde su origen- pero con una cierta autonomía, más de facto que legal, con respecto a la ACM (Acción Católica Mexicana)”.¹¹

⁵ Calderón Vega, Luis. *Cuba 88. Memorias de la UNEC*. 2 ed. Morelia: Fimax Publicistas, 1962, p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁸ A esto se debe el título de la obra de Calderón Vega.

⁹ Calderón Vega, *op. cit.*, p. 35

¹⁰ *Ibid.*, p. 95.

¹¹ Aspe Armella, “El universo católico mexicano....”, p. 95.

Esta organización [UNEC] se posicionó, fundamentalmente, en el mundo universitario y entró en pugna territorial con la ACJM. La UNEC era una organización de “banderas desplegadas”, como se decía; es decir, abominaba el secreto. Este grupo mantuvo una cierta distancia de la política más oficial de la Iglesia, aunque estuvo ligado de manera “confederada” a la ACM.¹²

Las organizaciones parte de la ACM abastecieron a los distintos grupos que se constituyeron en las universidades, en sociedades “reservadas” o secretas, así como en camarillas y partidos políticos. La formación y organización de los laicos, especialmente de los jóvenes, era su objetivo central.

Calderón Vega señala que la CNECM obedecía a las circunstancias de 1926 y los forjadores fueron *acejotaemeros*¹³ de 16 años. En cambio, la UNEC planteó la asistencia a jóvenes en la Universidad y los formó el jesuita Ramón Martínez Silva, quien

había fungido como uno de los intelectuales más connotados durante el conflicto armado: estaba a favor de la Liga y era enemigo de la U y las Brigadas Santa Juana de Arco, contra las cuales hizo un escrito reclamando que abandonaran los juramentos secretos y se plegaran a las directivas de la Liga. Esta carta la mandó al arzobispo de Guadalajara, Francisco Orozco y Jiménez, quien la hizo efectiva. La U no le obedeció y las Brigadas, sólo en parte¹⁴.

Aspe Armella señala que las diferencias entre la UNEC y la ACJM no sólo eran de forma, sino también de fondo y se disputaban la exclusividad para el apostolado en la universidad pública. “El pleito llegó a Roma, pero aún sin resolverse pareció que la Iglesia daba la razón a la UNEC al menos en primera instancia”.¹⁵ Las diferencias se manifestaban en el perfil de los jóvenes agrupados en la Universidad Nacional. “Por regla general los de la UNEC pertenecían a la clase media acomodada e incluso algunos a la élite mexicana, procedían casi todos, de las ciudades capitales del país. Los de la ACJM eran en su mayoría provincianos de clase media y escasos recursos”.¹⁶ Los estudiantes de la UNEC tenían un mejor nivel académico, eran escogidos por el jesuita Martínez Silva y tenían mayores dotes de oradores.

Un testimonio importante que refleja las acciones de los jóvenes católicos es la publicación de la revista *Proa*. Existen distintas opiniones sobre quién y dónde se fundó. Algunas

¹² González, Fernando M., “Católicos integristas y gobernabilidad”. México, s/e, s/f. Proporcionado por el autor el 8 de julio de 2009, p. 11

¹³ Acejotaemeros eran los jóvenes que pertenecían a la ACJM.

¹⁴ González, *op. cit.*, pp. 11-12 cita 18.

¹⁵ Aspe Armella, “El universo católico...”, p. 96.

¹⁶ *Idem*.

fuentes señalan que fue fundada en Guadalajara por Gómez Robledo pero no podemos confirmar esto ya que los ejemplares que pudimos consultar no mencionan quien la constituyó. Señalan que es una "revista por y para estudiantes". Suponemos que se logró el proyecto en 1931. Lo que sí podemos confirmar es que un año más tarde el director era Luis Islas García que además de su participación, contaba con la de varios jóvenes como Jesús Toral Moreno, Jesús Pérez Sandí, Luis Garay K., Miguel Estrada Iturbide, Carlos Trejo, Rafael Aguayo Spencer, Antonio Gómez Robledo, Alfonso Junco, Julio Chávez, E. Moto Salazar, Jesús Guisa y Azevedo, Víctor Andrés Belaunde y René Gonard, resaltando la frecuencia de la participación de los cuatro primeros mencionados.

Los temas recurrentes de la revista eran el educativo, el político y por supuesto cuestiones morales, sobre todo en los primeros números de los ejemplares consultados.¹⁷ Un tema que resulta interesante es el artículo escrito por Toral Moreno sobre el catolicismo y la política. En él, el autor plantea los vínculos entre esta última y la religión por su estrecha relación a la moral. Además considera que el cristianismo tiene un carácter diferencial porque es una religión con doctrina política.¹⁸ Varios de los estudiantes que participaban en la UNEC colaboraban activamente en *Proa*.

En el año de 1932, se publicó un artículo sobre la opinión de la UNEC titulado "Por la defensa de la Universidad" en el que hacía una defensa por la libertad de cátedra. Este se dio en medio de un escenario de enfrentamiento entre los promotores de la implantación de la educación socialista y aquellos que luchaban por la libertad de cátedra en la Universidad Nacional de México. El dinamismo de los jóvenes estaba alimentado también por la publicación de la Encíclica de Pío XI, ya mencionada, sobre la Educación de la Juventud. Los jóvenes aceptaban y avalaban la posición de Pío XI en el sentido de que se debían agrupar en distintas organizaciones a los estudiantes del género masculino de las estudiantes mujeres.

A raíz de las convenciones celebradas por los de la UNEC, se propuso promover la organización del primer Congreso para marzo de 1933. Con entusiasmo señala Calderón Vega: "Tenían los universitarios de México e Iberoamérica un instrumento de acción católica. México iba a iniciar su lucha universitaria alrededor de un equipo de dirigentes que también lo era del movimiento estudiantil católico de Iberoamérica".¹⁹ La vida de la UNEC terminó en 1944, ya que el arzobispo Luis María Martínez logró su liquidación al fusionarla poco tiempo después con una organización llamada Corporación de Estudiantes Mexicanos, bajo el control de la Acción Católica y el Episcopado.²⁰

¹⁷ *Proa*. 1932. Archivo Manuel Gómez Morín en adelante AMGM. Se encuentra en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ciudad de México.

¹⁸ *Ibid.* Núm. De abril de 1932, II época, año 1, núm. 3. México, pp. 7 y 8.

¹⁹ Calderón, *op. cit.*, p. 39.

²⁰ Lujambio, Alonso. "Gómez Morín, el PAN y la religión católica". *Nexos*. México, 2009, núm. 381, p. 69.

La ACJM y la UNEC fueron las agrupaciones católicas que formaron a los estudiantes que participaron en los movimientos estudiantiles y en los partidos políticos que surgieron en los años treinta. De esta manera, los grupos afiliados a la Iglesia católica, deseosos de que en México se conservara aquello que, según sus planteamientos, nos había caracterizado como nación, lucharon por defender por distintas vías y con diferentes instrumentos aquello que parecía que el Estado mexicano quería arrancar: la moral social católica, el valor de la familia y sobre todo la libertad en la educación.

El Vaticano emitió la Encíclica *Acerba Animi Anxitado*, sobre la situación de la Iglesia en México que fue publicada el 29 de septiembre de 1932. En ella hacía mención de la necesidad de tomar una actitud paciente, aunque no dejaba de expresar que a pesar de que en 1929 el presidente de México había declarado que no era su propósito destruir la "identidad de la Iglesia", parecía que las nuevas acciones contradecían lo dicho por Plutarco Elías Calles, considerado el jefe máximo. El Vaticano insistía en la necesidad de fortalecer a las agrupaciones católicas que formaban parte de la Acción Católica a través de una estrecha comunicación con la jerarquía eclesiástica. En realidad, el Papa llamaba a la conciliación y no al enfrentamiento, pero tampoco a la sujeción.

Lázaro Cárdenas aceptó la petición de Pío XI para que fuera posible la visita apostólica a la Iglesia mexicana de monseñor Guillermo Piani, con la condición de que no se hiciera pública la visita y se mantuviera en secreto las entrevistas que realizara y los asuntos que se discutieran. La visita de Piani se dio de junio a septiembre, de la cual emitió un informe que envió al Vaticano. Piani revisó los distintos ámbitos de la Iglesia mexicana y sobre todo los elementos más complicados en la relación entre ella y el gobierno. Su posición fue crítica en varios aspectos, no sólo del papel del Estado, sino también de la actitud de algunos jerarcas de la Iglesia. No dejó de mencionar que consideraba que la UNEC no debía de actuar fuera de los lineamientos de la ACJM. Este documento resultó de gran utilidad para Pío XI y tal vez fue la punta de lanza para la carta que en 1937 escribió la Santa Sede a los obispos mexicanos.²¹

El Estado no dudaba en doblegar a los obispos. Por ello el clero regular, como los jesuitas, habían optado por acercarse a un laicado joven de estudiantes universitarios asesorados por ellos y así buscaron la manera de controlar e influir en las organizaciones de jóvenes católicos. "El Estado llega a la conclusión de que no hay porqué temer a esta Iglesia. Si se la tiene en cuenta, aunque legalmente siga sin personalidad jurídica alguna -de hecho se la reconoce-, es para evitar que rompa el cerco en donde se halla enclaustrada. Mientras perdure en esa situación quiérase o no es un instrumento más de dominación en sus manos".²²

²¹ Olimón Nolasco, Manuel. *Hacia un país diferente. El difícil camino hacia un modus vivendi estable (1935-1938)*. México, IMDOSOC, 2008, pp. 126-221.

²² Romero de Solís, *op. cit.*, p. 434.

Un elemento importante fue que después de varias negociaciones se logró fundar el 23 de septiembre de 1937 el Seminario Nacional Mexicano en Montezuma, Nuevo México, EUA, en un antiguo balneario de aguas termales, lo que permitió la formación de jóvenes sacerdotes mexicanos. El seminario estuvo a cargo de los jesuitas y contribuyó de manera decisiva en el desarrollo del catolicismo en México. Esto significó un elemento medular en la formación de jóvenes mexicanos.

Aunque en México había síntomas de conciliación, posiblemente las condiciones del mundo también propiciaron una actitud diferente del Vaticano. El 19 de marzo de 1937, Pío XI lanzó la Encíclica *Divini Redemptoris*, o Comunismo ateo. Con ello, daba mayores elementos de enfrentamiento entre los jóvenes que estaban a favor o en contra del modelo educativo del Estado mexicano sustentado en la reforma al artículo 3º, en el sentido de implementar la educación socialista. La encíclica consideraba que el comunismo era una amenaza a la Iglesia por lo cual no podía callar. No podía aceptar el materialismo de Marx porque despojaba al hombre, decía la Iglesia, de la libertad y atentaba contra los valores católicos. Para ello, conminaba no sólo a los sacerdotes sino también a las organizaciones católicas que formaban parte de la Acción Católica (AC) como auxiliares para difundir el ideal de sociedad de la Iglesia. Sin embargo, El Vaticano no vaciló en expresar una opinión distinta sobre los acontecimientos de México, la cual fue expresada por Pío XI en la Encíclica o carta al Episcopado mexicano, *Firmissimam Constantiam*, (Firmísima Constancia) que fue emitida el 28 de marzo de 1937.²³ En ella desaparece el tema de la situación complicada de México que no dejaba El Vaticano de externar en encíclicas anteriores, "señalaba de manera expresa la diferencia entre la obra de redención social en la que podían marchar de la mano todos en México y la carencia de auténtica libertad religiosa".²⁴ Roma ya presentaba signos claros de entendimiento y conciliación. Tal vez las condiciones de México le permitieron disuadir el conflicto y entender que un enfrentamiento con el Estado, solamente llevaría a alejar aún más a la jerarquía eclesiástica de los católicos. Posiblemente la Iglesia veía que con serenidad formaría a jóvenes católicos que con el tiempo participarían en una lucha política pacífica y así lograría la sociedad tan anhelada. Insistía la carta en la formación de los sacerdotes y agradecía la posibilidad de formar a los sacerdotes católicos en un país vecino de México. No sólo eso, sino que vuelve a plantear la necesidad de fortalecer a las organizaciones de la AC. Motiva a los sacerdotes a que dediquen a "ella las mejores energías y la más oportuna diligencia".

Varios elementos de la carta resaltan para permitirnos entender la manera en que la Iglesia ya tenía un discurso suavizado en cuanto a la participación política, y a su vez, motivaba la formación de los católicos a través de la AC para que participaran en agrupaciones que persiguieran la justicia social haciendo alusión especialmente a los obreros y campesinos.

²³ *Firmissimam Constantiam*, 28 de marzo de 1937. http://www.mercaba.org/PIO_xi/pio-xi.htm. Consultada el 16 de noviembre de 2011.

²⁴ Olimón Nolasco, *op. cit.*, p. 16.

"Teniendo presente el fin último de la Acción Católica que es la santificación de las almas, según el precepto evangélico: *Quaerite primum regnum Dei*, no se correrá el peligro de satisfacer los principios a fines inmediatos o secundarios y no se olvidará jamás que a ese fin último se deben subordinar las obras sociales y económicas y las iniciativas de caridad."²⁵ Considera que aunque

no caen fuera de la actividad de la Acción Católica las llamadas obras sociales en cuanto miran a la realización de los principios de la justicia y de la caridad y en cuanto son medios para ganar las muchedumbres (....) la Acción Católica tiene el deber de preparar personas aptas para dirigir tales obras, de señalar los principios que deben orientarlas y de dar normas directivas sacándolas de las genuinas enseñanzas de nuestras encíclicas, sin embargo, no debe tomar la responsabilidad en la parte puramente técnica, financiera o económica, que está fuera de su incumbencia y finalidad.²⁶

El documento señalaba que es necesario denunciar las injusticias pero cuidar de no legitimar el uso de la violencia so pretexto de proteger a las masas. Insistía en no utilizar medios que dañen aún más a la sociedad y siempre analizar que la solución signifique mejoría. A lo largo de la carta al Episcopado se fue resaltando la necesidad de formar a los católicos en una actividad social. Aunque todavía en ese momento no aceptaba la participación política, parecía que El Vaticano estaba encontrando un medio para canalizar el descontento de los católicos y lograr a través de organizaciones, establecer el "reino de Dios en la Tierra". Reiteradamente insistía en la formación de los jóvenes a través de la AC.

"Que el uso de tales medios y el ejercicio de los derechos cívicos y políticos en toda su amplitud, incluyendo también los problemas de orden puramente material y técnico o de defensa violenta, no es manera alguna de la incumbencia del clero ni de la Acción Católica como tales instituciones; aunque también, por otra parte, a uno y a otra pertenece el preparar a los católicos para hacer uso de sus derechos y defenderlos con todos los medios legítimos, según lo exige el bien común."²⁷

Es aún más contundente el final de la carta:

Ya hemos indicado algunas actividades que, aunque no le son contrarias, caen fuera del campo de la Acción Católica, como serían las actividades de partidos políticos y las de orden puramente económico-social. Pero

²⁵ *Firmissimam...*, núm. 14

²⁶ *Ibid.*, núm. 16

²⁷ *Ibid.*, núm. 30-4.

existen otras muchas actividades benéficas que se pueden agrupar en torno al núcleo central de la Acción Católica, cuales son las Asociaciones de Padres de Familia para la defensa de las libertades escolares y de la enseñanza religiosa, la Unión de Ciudadanos para la defensa de la familia, de la santidad del matrimonio y de la moralidad pública; pues la Acción Católica no cristaliza rígidamente en esquemas fijos, sino que sabe coordinar, como en derredor de un centro irradiador de luz y de calor, otras iniciativas e instituciones auxiliares, que, aun conservando una justa autonomía y conveniente libertad de acción, necesarias para lograr sus fines específicos, sienten la necesidad de seguir las reglas generales y las comunes normas programáticas de la Acción Católica." ²⁸

El discurso de la Iglesia pasaba a suavizarse y parecía que accedía a que los laicos participaran en política de manera institucional y quitaran como opción de cambio, la violencia. Las tensiones en Europa se habían profundizado, la fuerza de los gobiernos dictatoriales y el enfrentamiento con los países del Eje, así como la inconformidad del clero norteamericano y la actitud tolerante del Estado mexicano beneficiaron una actitud diferente hacia México. Las cosas parecían tomar otro rumbo. La solidaridad de la Iglesia mexicana con el gobierno de Lázaro Cárdenas con la expropiación petrolera distendió aún más las relaciones tirantes entre ambas instituciones. En este contexto se formó el Partido Acción Nacional (PAN) en 1939. La asamblea constitutiva se había reunido entre el 14 y el 17 de septiembre, la cual aprobó los estatutos, principios de doctrina y el programa mínimo de acción política del partido. El 15 se fundó el partido y desde ese momento inició de manera incipiente su participación en elecciones municipales y más tarde, 1943, en elecciones para la Cámara de Diputados. Sin embargo, el PAN obtuvo su registro como partido político ante la Secretaría de Gobernación hasta el 2 de julio de 1948, siendo publicado en el *Diario Oficial* el 8 de septiembre del mismo año. ²⁹

El momento de la fundación eran años en que México, según las palabras de su fundador, Manuel Gómez Morín, atravesaba por una "situación intolerable: una amenaza inminente de pérdida de la libertad". ³⁰ Gómez Morín era un hombre prolífico en diversos campos como el académico, financiero, funcionario público y jurista. Todo ello le permitió construir una red de relaciones con hombres de cierto prestigio social en distintas regiones de México. Su paso por la rectoría de la entonces Universidad Nacional y que participó para lograr la autonomía con lo que cambió de nombre a Universidad Autónoma de México (UNAM) le permitió afianzar sus vínculos sociales, sobre todo con jóvenes universitarios que participaban en organizaciones católicas como la UNEC y en un segundo término en la ACJM. Testimonio de ello son los artículos que se escribieron durante estos años en la

²⁸ *Ibid.*, núm. 32.

²⁹ Anlén, Jesús. *Origen y evolución de los partidos políticos en México*. México: Porrúa, 1973, p. 118.

³⁰ Wilkie y Monzón, 1978, pp. 55 y 56. Cit. por Carlos Castillo Peraza (compilador y estudio introductorio. *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología)*. México: FCE, 1997, p. 33.

revista *Proa*. En 1939, que ya es la IV época de la revista, refleja la participación activa de Gómez Morín. En uno de los números le hacen una entrevista sobre la doctrina del partido y el fundador se explayó dando una nutrida explicación sobre los principios de doctrina. La participación de *unécicos*³¹ fue intensa y tal vez también de *acejotaemeros* ya que en un número de la revista, en 1938, publicaron una carta que mandaron de Roma donde felicitaban a varios de los colaboradores de la revista y al final de ella señalan que les mandan “Un saludo a los Universitarios de *Proa*, un saludo a la grande, a la inmortal ACJM en la cual nos gloriamos mucho de haber formado junto a gloriosos camaradas nuestros que hacen hoy guardia sobre los luceros ante el trono del Rey. Viva Cristo Rey. ¡Arriba México!”.³²

Todo ello reflejaba que los jóvenes tenían el aval de sacerdotes y que la prohibición de la Iglesia para participar en política se estaba diluyendo. A pesar de la opinión de sus detractores, le daba a México la formación de una institución política sólida que auténticamente podía convertirse en una opción real de poder en México.

Varios miembros que militaron en la UNEC en la década de los treinta colaboraron activamente en *Proa* así como en el PAN. Algunos ejemplos como Miguel Estrada Iturbide, Juan Landereche Obregón, yerno de Manuel Gómez Morín, José Herrera Rossi, Daniel Kuri Breña, Adolfo Christlieb y Luis Calderón Vega por enumerar a unos cuantos. En la UNEC, recibían cursos de lógica, estudios de historia y sobre todo “la inmensa libertad para pensar que allí se cultivó”.³³ Además, señalaba Calderón Vega, la UNEC “ni hacía política ni necesitaba hacerla porque cumplía su misión: formar para la responsabilidad”.³⁴ Reiteraba que era ajeno a todo partido político, que estaba enfocada a estudiantes de instituciones oficiales de enseñanza, buscaba el mejoramiento de la educación y formar en los estudiantes una conciencia católica en los problemas de su época. Los testimonios de *Proa* no parecen estar de acuerdo con esta afirmación. La relación entre Gómez Morín y Efraín González Luna le vino a dar un sesgo al partido aún más fuerte en cuanto a la participación de activistas católicos. González Luna fue fundador del PAN en Jalisco, estado que ha sido emblemático para el partido, y fue quien promovió el humanismo cristiano y formó parte de la ACJM.

Si es verdad que no se puede considerar al PAN como un partido confesional al estilo del Partido Católico que se formó en 1909, no se puede negar que sus miembros respetan y tiene contacto con la jerarquía eclesiástica y que muchas de las veces actúan de común acuerdo con ella.³⁵

³¹ Se les llama así a los que participaron en la UNEC.

³² AMGM. *Proa*. Época III, año 4, 1938.

³³ Calderón, *op. cit.*, pp. 50-54.

³⁴ *Ibid.*, p. 94.

³⁵ Martaelena Negrete. *Relaciones entre la Iglesia y el Estado en México, 1930-1940*. México: COLMEX-UIA, 1988, p. 237.

Calderón Vega señalaba que frente a esta realidad, los fundadores y miembros del PAN “hemos querido evitar conscientemente que la Iglesia católica que, por su naturaleza y fines, está por encima de los partidos, sea utilizada por éstos, inclusive por el nuestro, para finalidades políticas que en sí mismas son temporales y variables”.³⁶

Más todavía, desde 1939 la relación entre Acción Nacional y el catolicismo ha sido ambigua y contradictoria, probablemente porque en sus inicios se situó dentro del restringido repertorio de alianzas que a finales de los años treinta ofrecía una sociedad fragmentada y políticamente dividida, cuyo único eje ordenador era el Estado.³⁷

Esta situación obedecía al contexto ya descrito. Además se percibe que los católicos aceptaban los lineamientos impuestos por El Vaticano. Resulta innegable la vinculación de las agrupaciones católicas con el nacimiento del PAN. Su gran reto ha sido despejar las dudas de ser un partido confesional.

A pesar de que los detractores del PAN lo señalaban como un partido surgido de una reacción a la política cardenista y como un partido confesional, el partido ha podido demostrar que ha sido mucho más que eso. Como señala Soledad Loaeza,

La nueva organización no fue sólo una reacción de corto plazo; los orígenes intelectuales de Acción Nacional son muy anteriores a la fundación del partido y revelan la presencia en México de diversas corrientes de pensamiento que buscaban una tercera vía entre el capitalismo individualista y el colectivismo, bajo el cobijo de las influencias antiliberales y antisocialistas de la época.³⁸

³⁶ *Ibid.*, p. 235.

³⁷ Soledad Loaeza. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1941. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE, 1999, p. 106.

³⁸ *Ibid.*, p. 105.

BIBLIOGRAFÍA

ANLÉN, Jesús. (1973) *Origen y evolución de los partidos políticos en México*.

México: Porrúa.

ASPE ARMELLA, María Luisa. (2005) "El universo católico mexicano y el surgimiento del Partido Acción Nacional (1929-1958))" en Virginia Aspe Armella (comp.). *Filosofía política y derechos humanos en el México contemporáneo*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 83-106.

_____ (2008) *La formación social y política de los católicos mexicanos*".

México: Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia e Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana.

CALDERON VEGA, Luis. (1962) *Cuba 88. Memorias de la UNEC*. 2 ed. Morelia:

Fimax Publicistas.

CASTILLO PERAZA, Carlos (comp. y estudio introductorio). (1997) *Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología)*. México: FCE.

_____ (2011) *Rerum Novarum en México: cuarenta años entre la conciliación y la intransigencia (1891-1931)*. México: IMDOSOC, 2011. (Colec. "Diálogo y autocrítica")

GONZÁLEZ, Fernando M. "Católicos integristas y gobernabilidad". México, s/ed, s/f. Proporcionado por el autor el 8 de julio de 2009. LOAEZA, Soledad. (1999) *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1941. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.

LUJAMBIO, Alonso. (2009) "Gómez Morín, el PAN y la religión católica". *Nexos*. México, 381:

NEGRETE, Marta Elena. (1988) *Relaciones entre la Iglesia y el Estado en México, 1930-1940*. México: Colmex-UIA.

OLIMÓN Nolasco, Manuel. *Hacia un país diferente. El difícil camino hacia un *modus vivendi* estable (1935-1938)*. México: IMDOSOC, 2008.

ROMERO DE SOLÍS, José Miguel. (2006) *El agujón del espíritu. Historia contemporánea de la Iglesia en México (1892-1992)*. México: IMDOSOC-El Colegio de Michoacán-Archivo Histórico del Municipio de Colima- Universidad de Colima.

