

# **De la Reforma a la Contra reforma: 25 años de Cambios en el Sistema Electoral Mexicano.**

Lourdes López Flores<sup>1</sup>

## **Resumen**

El proceso de liberalización política iniciado en México en 1988, ha pasado por diversas etapas que hicieron del sistema electoral un mecanismo eficaz para transitar del régimen de partido hegemónico, hacia un régimen plural de partidos políticos. A 25 años, el círculo se cierra y las recientes modificaciones a las reglas electorales y de integración de la representación pública, evidencian la involución en el diseño de las instituciones y de los procedimientos político-electorales. En este trabajo, se revisan los cambios constitucionales y legales del período señalado, que culminan con la definición de un sistema electoral encaminado a fortalecer a las élites políticas, en detrimento de la participación popular en el proceso de la integración de la representación pública.

**Palabras clave:** Reforma electoral, sistema electoral, y representación política.

**Sumario.** 1. Introducción; 2. La Conformación de la Oferta Política; 5. Los Cargos que se Eligen; 6. El Papel de los Partidos Políticos en la Organización de las Elecciones; 6.1. La Injerencia de los Partidos Políticos en la Definición de las Demarcaciones Electorales; 7. Comentarios Finales; 8. Bibliografía.

## **1. Introducción**

En México la renovación de las estructuras políticas, se ha pautado a partir del constante rediseño del sistema electoral; el proceso de liberalización política que se desarrolló en el período 1988-2006, permitió que el tránsito desde el régimen de partido hegemónico hacia el sistema plural de partidos se mantuviera en los cauces institucionales y su consecuencia más notoria y sobrevalorada, fue alternancia política en el poder ejecutivo.

La redefinición de las reglas del juego político, alcanzó también al Congreso de la Unión e impactó las condiciones de interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo además de la operación interna de éste. El efecto más negativo se refleja en modelos de representatividad que conducen a la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores.

En este trabajo se revisan los efectos que en el sistema electoral mexicano, han producido las reformas constitucionales aprobadas en cinco etapas, durante el período

---

<sup>1</sup> Doctora en Política Pública, Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: [malourdesl@hotmail.com](mailto:malourdesl@hotmail.com)

1988-2013 y que derivan en la falta de representatividad de los representantes. Cronológicamente, se revisan los cambios realizados en seis cuestiones esenciales (Valdés, 1998): ¿De cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios? En la definición de estas cuestiones, radica la calidad de la representación. La premisa central es que para propiciar la pluralidad política se requiere, de manera indispensable, garantizar a los electores el acceso a una oferta política diversificada y amplia que trascienda del ámbito de la competencia electoral, al espacio de decisión pública. Esto no solo tiene que ver con los procedimientos electorales, sino también, de manera muy importante, con el entramado que articula la conformación del cuerpo legislativo.

La transición política mexicana tuvo como eje la construcción y consolidación de un régimen plural de partidos políticos que se hiciera cargo de la diversidad política que ilustra la diversidad social. En el camino, el propósito se frustró pues la representación se afianzó en un régimen de privilegio solo accesible para las élites políticas consolidadas.

Este trabajo se concentra en las adecuaciones al régimen electoral federal de México. Si bien, en teoría, el modelo federal implica la posibilidad de la aparición de variantes en la estructura institucional en materia política y electoral, en el caso de nuestro país, la tradición centralista (vestida de federalismo) hace que el diseño de los regímenes electorales locales se replique la pauta federal, por lo que los aspectos revisados reflejan una tendencia nacional.

En este trabajo, se intenta documentar la involución del sistema electoral mexicano, y por ende, la regresión en el diseño de las instituciones representativas.

El período que se revisa comprende las reformas políticas impulsadas desde el poder ejecutivo a partir del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989 y concluye con la reforma constitucional entró en vigor en 11 de febrero del 2014, ya en la gestión del Presidente Enrique Peña Nieto.

## **2. La Conformación de la Oferta Política**

Una condición básica para el establecimiento de la pluralidad política, es la consolidación de una oferta política diversificada. En el transcurso de las reformas electorales revisadas podemos apreciar que ha variado la rigurosidad de los requisitos para conformar un partido político nacional y participar de la distribución de cargos de representación en el legislativo. Estas reglas se han precisado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el cual, invariablemente se ha mantenido la obligatoriedad para los partidos políticos de formular una declaración de principios, su programa de acción y estatutos que reglen sus actividades partidarias. El otro requisito es la acreditación de afiliados en el territorio nacional.

Las disposiciones vigentes hasta 1996 impusieron a los partidos políticos en formación, la obligación de contar con 3000 afiliados, cuando menos en cada una de las entidades federativas, así como al menos 65,000 afiliados en todo el país. A partir de la reforma electoral de ese año se flexibilizó el criterio de afiliación por entidad federativa, reduciendo, de 16 a 10, el número de Estados en los que el partido político debía certificar ante autoridades notariales o electorales la afiliación de 3000 miembros, o en su defecto, hacerlo en 100 distritos electorales, dejando constancia de la afiliación de al menos 300 militantes en cada uno de ellos. En contraste, se estableció el 0.13%<sup>2</sup> del padrón electoral presentado en la elección anterior como mínimo de afiliación a nivel nacional.

Antes de 1996, el registro de nuevos partidos se realizaba en el año previo a la elección; se otorgaba un registro condicionado a la obtención del 1.5 % de la votación total emitida. A partir de entonces, la norma estableció que el proceso de registro de nuevos partidos se realizaría durante el año siguiente a la elección y a partir de entonces se suprimió el registro condicionado y se flexibilizó la posibilidad de formar coaliciones electorales. En la elección del año 2000 participaron 11 partidos políticos, el mayor número en la historia electoral del país, pero también la más ineficiente: en las elecciones federales del año 2000, se formaron dos coaliciones electorales, una de ellas integrada por 5 partidos políticos<sup>3</sup>. Cuatro de ellos, partidos de nuevo registro o sin representatividad probada, superaron mediante la figura de la coalición el riesgo de pérdida del registro y tres partidos que contendieron solos, perdieron el registro. En este

---

<sup>2</sup> La primera vez que se aplicó esta disposición, este porcentaje representaba casi 69,000 inscritos en el padrón electoral.

<sup>3</sup> Coalición denominada Alianza por México, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Partido Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)

esquema se perfiló el predominio de tres fuerzas electorales: El PRI, el PAN y la coalición de izquierda encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En la elección de Diputados del 2003, participaron nuevamente 11 partidos políticos, los 7, que sobrevivieron a la elección previa y tres de reciente creación; cinco partidos no lograron 2% requerido para participar de la distribución de curules y la oferta electoral se redujo a seis partidos políticos. En este proceso electoral, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), antiguo aliado del PAN, integró una coalición parcial con el PRI.

La reforma electoral legal de diciembre de 2003, duplicó los requisitos de afiliación: en esta nueva versión de la ley se ordenó a las organizaciones que pretendan constituirse como partido político, contar con 3000 afiliados en al menos 20 entidades federativas ó 300 en 200 distritos; el porcentaje de afiliados se movió del 0.13 al 0.26%<sup>4</sup>. Además, se prohibió a los partidos políticos de nuevo registro, la formación de coaliciones en su primera incursión electoral. Bajo esas reglas sólo dos partidos lograron obtener el registro y conteniendo las tres fuerzas políticas consolidadas (PAN, y las alianzas PRI-PVEM y PRD, PT, CONVERGENCIA) en la elección del 2006 lograron superar el umbral del 2% requerido para mantener el registro y participar de la asignación de curules legislativas. Después de esa elección, no se aprobó el registro de nuevos partidos políticos.

La reforma constitucional en materia electoral aprobada en el año 2007, modificó los requisitos para la creación de partidos políticos, prohibiendo expresamente la intervención de organizaciones sindicales. Además, se estableció que la creación formal de nuevos partidos políticos sólo podrá realizarse el año siguiente de la elección presidencial, estrechando así el acceso a nuevas corrientes políticas.

En la Reforma Constitucional que entró en vigor el pasado mes de febrero, el panorama es más complicado. El umbral para acceder a la Cámara de Diputados y permanecer en el juego electoral se ha elevado al 3%, lo cual indudablemente favorece a las fuerzas políticas que actualmente gozan del registro, las prerrogativas y el privilegio de postular candidatos. Esta reforma, se hace cargo también de abrir las candidaturas

---

<sup>4</sup> Cuando esta disposición fue aplicable, este porcentaje equivalía a casi 170,000 electores.

independientes<sup>5</sup>, sin definir claramente su viabilidad. En tanto no se aprueben las normas procedimentales. La candidatura independiente es más una amenaza a la tradición política que una auténtica alternativa electoral, sin embargo, su aparición se da en un contexto restrictivo de la oferta partidaria que eventualmente podría inducir a postulaciones individuales carentes de sustento representativo.

### **3. Los Cargos que se Eligen.**

En el proceso de liberalización política de México, ha sido una constante la promesa del fortalecimiento del pluralismo político para propiciar el enriquecimiento de la vida parlamentaria. Sin embargo, esta se diluye por los desequilibrios que, gradualmente y en el transcurso del mismo proceso, se han introducido en los procedimientos diseñados para integrar cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión y que de facto debilitan el modelo bicameral del país.

En México el sistema electoral es mixto, que como se sabe implica la utilización de los principios de mayoría relativa (a una vuelta) y de proporcionalidad en la integración de la representación pública (Berlín Valenzuela, 2006). No obstante, en esta aplicación se combinan criterios que modifican el sentido y el alcance de la proporcionalidad y por ende de la representatividad de los órganos legislativos.

Para el período estudiado, podemos afirmar que la modificación de la composición de ambas Cámaras, así como el rediseño de los mecanismos para integrarlas fueron incentivos determinantes en la cooperación política de los partidos de oposición. Al tiempo que brindaron al PRI, una pista de aterrizaje en la debacle electoral de finales del siglo veinte.

Desde 1986, la Cámara de Diputados está integrada por 300 legisladores, electos por el principio de mayoría y 200 por el principio de representación proporcional, distribuidos en cinco circunscripciones y electos mediante el sistema de listas regionales, bajo la fórmula de proporcionalidad pura que consta de los elementos de cociente natural y resto mayor. En cambio, la integración de la Cámara de Senadores ha sufrido diversos y relevantes cambios desde que en ese mismo año se aprobara la integración paritaria con renovación escalonada cada tres años.

---

<sup>5</sup> Para garantizar el pleno ejercicio del voto pasivo y en cumplimiento de la sentencia dictada el 6 de agosto de 2008, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a favor de Jorge Castañeda-Gutman, vs. el Estado Mexicano.

La reforma política de 1990, estableció el 1.5% de la votación emitida como requisito para que los partidos políticos tuvieran acceso a los escaños de representación proporcional y se impuso la obligación de postular candidatos a diputados por el principio de mayoría en al menos 200 distritos uninominales, la cláusula de gobernabilidad introducida en 1986 redujo del 51 al 35%, el porcentaje de votación requerido para asegurar al partido con mayor votación el control de la Cámara de Diputados.

En la siguiente reforma, la de 1993, se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados al establecer límites a la sobre-representación partidista regulando la asignación de curules por los principios de mayoría y representación proporcional, en esta ruta se limitó a 315 el número de diputados por partido político y el límite de curules a ser ocupadas por un partido político se fijó en un rango de fluctuación entre el 60 y el 63%. Para el Senado, se incrementó el número de representantes por cada entidad federativa pasando de dos a cuatro, para un total de 128 Senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa<sup>6</sup>, y uno para la primera minoría presentados en una lista de tres candidatos, además se restableció la renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años<sup>7</sup>. A partir de entonces, se transfirió al IFE la facultad de calificar las elecciones de diputados y senadores, inclusive la asignación de legisladores electos por los principio de representación proporcional y primera minoría.

Con la reforma política de 1996, en aras de hacer las elecciones auténticamente competitivas, se otorgó financiamiento público a los partidos políticos pero, al mismo tiempo, se agregaron dificultades a la competencia electoral al subir el umbral de acceso a la estructura legislativa de representación. El porcentaje requerido para participar de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional pasó del 1.5 al 2% de la votación total; se redujo también del 315 a 300, el límite de curules por ambos principios a ser controladas por un partido político y como un mecanismo eficiente para atemperar los efectos de la aplicación llana del principio de mayoría, se estableció el diferencial del 8% entre la votación total recibida y las curules asignadas. También se estableció como única excepción a esta regla su aplicación sólo en caso de que, por la

---

<sup>6</sup> Este principio implicaba el registro de fórmulas de candidatos por partido político.

<sup>7</sup> La de 1993 fue la tercera reforma al artículo 56; la primera fue en 1933 por la que se amplió el período de gestión, igual que el presidencial de 4 a 6 años, además se modificó el criterio de renovación parcial “por mitad” establecido en la Constitución de 1917, para introducir el de la renovación total cada seis años; la segunda reforma se hizo en 1986.

vía de los triunfos uninominales, algún partido político obtuviese un porcentaje de curules superior al porcentaje de la votación total emitida, aunque en ningún caso el partido podría ocupar más de trescientas curules. (López Flores, 2012)

En esa misma reforma se rectificó el criterio de integración de la Cámara de Senadores; se mantuvo la integración en 128 senadores y se modificó la aplicación de los principios de elección. Dos por cada entidad federativa, electos por el principio de mayoría; uno por el principio de primera minoría, para un total de 96; los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, bajo la fórmula de proporcionalidad pura, considerando los elementos de cociente natural y resto mayor. Se mantuvo la renovación total del senado cada seis años y se estableció un régimen transitorio para la elección federal de 1997. Bajo el cual se eligieron 32 senadores por el principio de representación proporcional, quienes integraron la LVII Legislatura y que fueron electos para un período de 2 años y 10 meses (López Flores, 2012)

En la reforma política más reciente, publicada en febrero del 2014, se incrementa nuevamente el umbral de acceso a la representación pública, para lo cual se ha establecido un mínimo del 3% de la votación total para Diputados. Este último cambio constitucional ha creado la figura de reelección inmediata para los legisladores, aplicable a partir de la próxima elección a celebrarse en el año 2015; los Senadores podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos y los Diputados hasta por cuatro períodos.<sup>8</sup>

#### **4. El Papel de los Partidos Políticos en la Organización de las Elecciones.**

Una de las acciones más relevantes en la instrumentación del proceso de liberalización política fue la creación, en 1990, del Instituto Federal Electoral (IFE). Desde su instauración, hasta la fecha, este organismo ha experimentado cambios en sus atribuciones y su estructura organizacional. Como resultado de la reforma política 2013-2014, el IFE convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE). Sin embargo, erróneamente, se ha considerado a esta instancia administrativa, como la responsable total del arbitraje electoral. El diseño normativo electoral desde 1987, incluye a las instancias jurisdiccionales, como parte fundamental de ese andamiaje.

---

<sup>8</sup> Así se establece en la versión reformada del Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014.

Previo a la Creación del IFE, se formó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, y en 1991 se transformó en el Tribunal Federal Electoral, en 1996, alcanzó la dimensión actual al formar parte del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En la historia del IFE se pueden identificar cuatro etapas: en la primera de ellas (1990-1994), además de la preparación de la jornada electoral, se le encomendó la integración de un padrón electoral y la administración de las acciones para garantizar a los partidos políticos, el acceso a las prerrogativas hasta entonces reconocidas. La función electoral fue compartida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

El IFE de entonces, contó solamente con personalidad jurídica y patrimonio propio y en sus órganos de dirección concurren ciudadanos, designados por ejecutivo, a quienes se les dio la calidad de consejeros magistrados electorales; consejeros legislativos provenientes de las fracciones parlamentarias y representantes de los partidos políticos con registro. La estructura operativa de la organización estuvo encabezada por el Secretario de Gobernación y por mandato constitucional, las sesiones eran públicas y todos los integrantes del órgano superior de dirección concurrían con voz y voto.

El surgimiento del IFE, apuntaló también la aparición de una estructura burocrática permanente y profesionalizada a nivel nacional; para conducir la ejecución y vigilancia de las tareas relativas a la preparación de las elecciones, se replicó el modelo central. En cada entidad federativa y en el ámbito distrital se incorporó también a ciudadanos y representantes de los partidos políticos. En esta primera etapa, el centro de la preocupación fue la creación de condiciones para la realización de elecciones cuyos resultados fuesen, no solamente aceptados por los contendientes, sino además creíbles y satisfactorios para la ciudadanía.

La credibilidad se construyó a partir de la creación del padrón electoral, en cuya elaboración los partidos políticos se involucraron activamente debido a que fueron incorporados en los órganos de vigilancia y supervisión. De hecho, es la única instancia en la que, con el transcurso del tiempo, mantuvieron la prerrogativa de votar las decisiones operativas. En las primeras elecciones organizada por el IFE, en 1991, el PRI logró el control de la Cámara de Diputados. La creación de este espacio de negociación y acuerdo le permitió proyectar la imagen de apertura y disposición al diálogo y le



redituó, además del triunfo electoral, en una buena dosis de legitimidad, convalidada por los partidos de oposición.

El bono democrático se agotó rápidamente. Para 1994, año en que se renovarían el Congreso y la Presidencia de la República, el contexto desnudó la fragilidad de los acuerdos alcanzados. Las señales de inestabilidad política, económica y social<sup>9</sup> obligaron a renovar el pacto político. Producto de una reforma constitucional se modificó la estructura del Consejo General del IFE. Implicó la remoción de los consejeros magistrados, la creación de la figura de consejero ciudadano, y se sentaron las bases de la ciudadanización de los organismos electorales.

En esta coyuntura se limitó el alcance de la participación de los consejeros de partido y del Poder Legislativo quienes perdieron el voto en la mesa del consejo, pero mantuvieron la voz. Esta conformación estuvo vigente hasta 1996 cuando, nuevamente, en un contexto de crisis económica, el proceso de liberalización política avanzó hacia la equidad en la competencia electoral, condición sine qua non para fortalecer el régimen plural de partidos.

El Consejo General del IFE se integró con nueve consejeros electorales, designados para un período de siete años y propuestos por todos los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados. El cambio más significativo fue el de separar al Secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo, lo que significó que el Poder Ejecutivo ya no interviniera en la organización de las elecciones y que la injerencia de los partidos políticos, al menos en la formalidad, se restringiera a la designación de los funcionarios electorales y a la defensa de sus asuntos en la mesa del Consejo.

Sin embargo, los partidos políticos, por conducto de sus representantes acreditados ante el Consejo General, son los únicos facultados para impugnar las resoluciones de ese órgano colegiado, lo que les coloca en una posición de preeminencia frente a la autoridad electoral. Esta se ejerce potestativamente lo que, recurrentemente, ha dilatado o influido en algunas de las resoluciones más relevantes

---

<sup>9</sup> “La turbulencia de los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, contrastaron con el optimismo desplegado en los años previos. 1994 inició con el levantamiento zapatista en el Estado de Chiapas, el cual opacó el arranque del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero especialmente evidenció la profunda desigualdad social y económica que caracteriza a México; posteriormente, el asesinato del candidato presidencial postulado por el PRI, Luis Donaldo Colosio, evidenció también las tensiones por la disputa del ejercicio del poder político y, probablemente también del poder económico. Estos eventos generaron secuelas negativas en los mercados financieros e implicaron la instrumentación de estrategias intervención por parte del gobierno para contrarrestar sus efectos, desnudando la inminente crisis financiera que venía gestándose desde meses atrás y que apenas pudo ser contenida, logrando diferir sólo por unos meses, su manifestación” (López Flores, 2012)

que afectan sus actividades, incluso en materia de procedimientos electorales básicos, como es la contratación de personal o las estrategias para integrar las mesas directivas de casilla.

El extremo de la preeminencia de los intereses partidistas sobre la función estatal de organizar elecciones, lo representa el incumplimiento de los grupos parlamentarios para integrar adecuadamente al cuerpo directivo del órgano electoral. La reforma constitucional del año 2007 nuevamente trastocó la conformación del Consejo General, debido a que se decretó una renovación escalonada de los Consejeros Electorales; además de que incrementó la duración del encargo de 7 a 9 años. En ese contexto hubo designaciones transitorias para asegurar la implementación del escalonamiento, sin embargo, en la tercera etapa hubo un retraso de más de un año para designar a los nuevos funcionarios electorales, en virtud de la pugna por una asignación sustentada en la demanda de cumplir cuotas partidistas.

El escenario se repitió en la cuarta etapa del escalonamiento que incluye el nombramiento del Consejero Presidente; este proceso quedó suspendido por la aprobación de una nueva reforma que crea el INE y mediante la cual se incrementó de 9 a 11 el número de consejeros electorales. La ampliación de las plazas, implica el mantenimiento de las cuotas. La gravedad de esta cuestión es que, el procedimiento, compromete gravemente la imparcialidad en la actuación de los consejeros electorales.

Pero el diseño institucional para integrar las estructuras arbitrales no se restringe a la autoridad administrativa representada en el INE, el TEPJF, cuya integración recae en el Senado de la República, hoy por hoy, el órgano menos representativo de este país.

Las distorsiones se incrementan con la distribución de facultades que la reforma constitucional del 2014 hace entre distintos órganos, con relación a los organismos electorales locales, genéricamente denominados OPLES. Conforme a las nuevas disposiciones, el Consejo General del INE, es el responsable de designar a los integrantes de los órganos electorales locales, en el ejercicio de esa facultad este órgano aprueba el procedimiento correspondiente, con la consiguiente intervención de los partidos políticos: directamente al participar de la evaluación de las personas que aspiren a ocupar los cargos, o ejerciendo su potestad de impugnar los acuerdos de la autoridad ante la instancia jurisdiccional, en caso de no estar satisfechos.

El caso de los Tribunales Estatales Electorales, es más delicado. También su integración es facultad del Senado de la República, en aparente réplica a la facultad que tiene sobre la designación de los magistrados del TEPJF; no obstante lo anterior, es innegable que incorporar este acuerdo en la agenda de negociaciones de ese órgano legislativo, le convierte en valor de cambio entre los partidos de los distintos grupos parlamentarios, con lo que también se compromete la imparcialidad de los jueces electorales.

#### **4.1. La Injerencia de los Partidos Políticos en la Definición de las Demarcaciones Electorales.**

En México, la definición de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales está prevista en el artículo 53 de la Constitución Política<sup>10</sup> y la base para su establecimiento es el censo poblacional que se realiza cada diez años, lo que implica una periodicidad replicable para la revisión de los límites distritales. Por lo que se refiere a la definición de las circunscripciones plurinominales, la Constitución remite a legislación electoral la precisión de los criterios correspondientes.

Desde su creación una de las principales facultades IFE, ha sido el formular el proyecto para la división del territorio nacional en los 300 distritos uninominales y las cinco circunscripciones electorales plurinominales. Esta atribución se ha cumplido solamente dos veces<sup>11</sup> (de manera tardía, si se tiene como referencia el censo de población) y también en dos ocasiones ha optado por su diferimiento. Estos diferimientos han afectado también la definición de las 5 circunscripciones. Desde 1990 hasta el año 2008, para cada elección, la ley impuso al Consejo General del IFE, el mandato de actualizar demarcaciones plurinominales con el propósito de ajustar los cambios graduales derivados del cambio demográfico y del fenómeno migratorio. Sin embargo, esta actualización se ha hecho sólo después de los procesos de distritación. La

---

<sup>10</sup> El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

<sup>11</sup> En 1996, se modificó la distritación vigente desde 1997; después en el año 2002, el Consejo General del IFE, en una votación dividida optó por posponer los trabajos de distritación que actualizaban los datos demográficos recogidos en el censo poblacional del año 2000; en el año 2005 se definió una nueva geografía electoral vigente hasta la fecha, toda vez que en el año 2013, nuevamente se acordó no redefinir la geografía electoral acorde al censo del año 2010.

reforma hecha al COFIPE en el año 2008, formalizó esta omisión, suprimiendo del dispositivo correspondiente el término “para cada elección”.

El diseño del órgano electoral administrativo se sustenta en un modelo de colegialidad y lo ha dotado de mecanismos que debiesen actuar como un sistema de pesos y contrapesos para garantizar la objetividad y la imparcialidad de las decisiones. Si bien el Consejo General es el órgano superior de dirección, carece de facultades ejecutivas. La instrumentación de las acciones acordadas en su seno recae en órganos auxiliares, como son la Junta General, la Secretaría y las Direcciones Ejecutivas. La tarea de revisar las demarcaciones electorales, es competencia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, responsable de integrar el padrón electoral<sup>12</sup> la cual, primero por mandato de Ley y después por acuerdo del Consejo General, cuenta con órganos de supervisión y vigilancia integrados por representantes de los partidos políticos que concurren con voz y voto. Con esta condición, es prácticamente imposible evitar que los criterios políticos distorsionen los criterios técnicos.

La intervención de los partidos políticos en los trabajos de integración del padrón y eventualmente de redistribución, explican el trazo geo electoral donde predominan *secciones electorales dentadas o distritos salamandra*. Los partidos políticos han capturado todas las tareas de credencialización y distritación. Su injerencia se manifiesta desde el aval para proceder en las tareas de actualización permanente del padrón electoral, de reseccionamiento, que implica la división, supresión o creación de nuevas secciones electorales<sup>13</sup> el diseño de la credencial, la validación del padrón, la designación de funcionarios y proveedores, e inclusive el diseño metodológico de la distritación, sin olvidar su facultad de controvertir cualquier resolución de la autoridad, un procedimiento técnico impregnado de negociación política y cálculo electoral.

## 5. Comentarios Finales.

El común denominador de los aspectos aquí revisados, es que proveen evidencia de cómo, a través de la evolución del sistema electoral, se han diseñado y perfeccionado

---

<sup>12</sup> En el caso de México, el registro nacional de población es una función que se ha iniciado de manera posterior al registro electoral; inclusive su instrumentación se ha visto entorpecida por las pugnas entre el órgano electoral y la Secretaría de Gobernación, que es la instancia responsable de emitir una cédula de identidad. La credencial de elector que emite el IFE, es el principal instrumento de identificación que se utiliza en el país.

<sup>13</sup> Una sección electoral es la Unidad básica para la organización electoral, cuyo criterio de creación tiene como mínimo 50 electores y 1500 como máximo. Durante la jornada electoral, en cada una, por cada 750 electores o fracción, se instala una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma. (Disponible en: [http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma\\_Electoral/link\\_glosario.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_glosario.htm)).

mecanismos en los que la participación de los ciudadanos es un mero trámite. Los dispositivos diseñados para convertir la voluntad popular en representación pública, estarán incompletos mientras no se incursione en prácticas democráticas que impongan a los representantes la obligación de rendir cuentas. Dada la tendencia a maximizar el beneficio de las élites partidistas. La atractiva idea de la reelección de los legisladores se repele.

El mandato constitucional encaminado de cumplir el principio de representación igual mediante el *sistema de un ciudadano, un voto*, está sujeto a una serie de procedimientos decisorios que culminan con la imposición de una geografía electoral que protege los intereses de los partidos políticos. Esto es posible, porque en las instancias competentes para ejecutar las acciones de relativas a la distritación, los partidos políticos concurren con voz y voto, por lo que se convierten en parte interesada en la deliberación y aprobación de las decisiones.

La captura del órgano regulador, en este caso el IFE y el nuevo INE, al hacer del procedimiento de integración del órgano de dirección un juego en el que todos los jugadores ganan algo, vicia de origen el desempeño de la autoridad electoral; la asignación de cuotas en las sillas del consejo, no garantiza ni equilibrios, ni objetividad. Por el contrario, solo extenderá las tensiones de la disputa política y replicará el trueque como modelo de decisión donde los asuntos no sean valorados por sus méritos, sino por los intereses que protegen.

El debilitamiento del modelo bicameral es, tal vez, uno de los saldos más negativos de en este proceso involutivo. Mientras que la Cámara de Diputados es un botín para las burocracias partidistas; la Cámara de Senadores es el sitio de las élites políticas. En términos de representación democrática, la distancia entre una y otra Cámara es abismal. En el senado, apenas la mitad (64 legisladores), gozan de un respaldo popular acreditado. La incorporación de la primera minoría, sin importar que la distancia entre el primero y segundo lugar en cada entidad federativa, sea de un voto o un millón de votos (según el caso), no hace sino consolidar las aristocracias partidistas que suelen ser negociadores generosos.

La representación proporcional en el Senado, violenta el principio federativo y paritario de ese órgano. Conforme al modelo de proporcionalidad pura, los elementos de cociente natural y resto mayor, funcionan como una especie de *anatocismo*,

asignando representación sobre lo representado, sin compensar a minorías perdedoras, que es para quienes se diseñaron los modelos de representación proporcional. Lo mismo aplica para la Cámara de Diputados.

Una de las razones que dieron pie a la reforma política de 1990, fue la necesidad de ampliar y diversificar la oferta política partidista para institucionalizar el debate de la agenda pública y dotar de legitimidad de las decisiones colectivas. Sin embargo, la línea seguida en los procesos de reforma política revisados hasta aquí, se revela como regresiva, pues los criterios diseñados para ampliar y garantizar una oferta política plural, han sido útiles sólo para arrojar burocracias partidistas e inclusive, para cohesionar a la élite política a costa del interés ciudadano.

## **6. Bibliografía.**

Altamirano Santiago, M., 2004. *El Senado en las Democracias Contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comprada..* México, D.F.: PLAZA Y VALDEZ EDITORES..

Anon., 1995. *Democracia y Mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Aragón, M., 2007. Derecho Electoral:sufragio activo y pasivo. En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 178-197.

Berlín Valenzuela, F., 2006. Sistemas Electorales: Un acercamiento al sistema electoral: entorno y prospectiva en México.. En: *Derecho Electoral*. México, D.F.: Editorial Porrúa, pp. 121-130.

Elizondo Mayer-Serra, C. & Nacif Hernández, B., 2006. La Lógica del Cambio Político en México.. En: *Lecturas sobre el cambio político en México..* México, D.F.: FCE-CIDE, pp. 7-38.

Lijphart, A., 1988. *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparda..* México, D.F: Edit. Prisma..

López Flores, L., 2012. *Democracia Electoral, Pluralismo y Reformas Constitucionales. Costos de Transacción en la Instrumentación del Cambio Institucional en México: 1988-2009..* Monterrey, N.L.: s.n.

Lujambio, A., 2000. *El poder compartido*. México, D.F.: Oceáno.

Nacif, B., 2006. Rotación de Cargos Legislativos y la Evolución del Sistema de Partidos en México.. En: *Lecturas sobre el cambio político en México. .* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica., pp. 79-114.

Pérez Fernández del Castillo, G., Puga, A. & Díaz-Santana, H., 2009. *Memoria Histórica de la Transición Democrática en México. 1977-2007*. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa.

Piccato, R. A. O., 2006. El Sufragio Pasivo. En: *Derecho Electoral*.. México, D.F.: Editorial Porrúa-Facultad de Derecho UNAM., pp. 83-104.

Rodríguez Araujo, O., 1979. *La Reforma Política y los Partidos en México*.. México: Siglo XXI Editores.

Valdés, L., 1998. *Sistemas Electorales y de Partidos*.. s.l.:INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.