

El proceso de reformas al sistema electoral mexicano¹

Por: Rafael Pérez Lurrabaquio
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales
Maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos
Universidad Nacional Autónoma de México
perlau@comunidad.unam.mx
lurrabaquio.rafael@gmail.com

Introducción

La ponencia que se presenta considera los principales cambios introducidos al sistema electoral que han dotado de un rostro democrático a la forma de ejercer el poder en México. Dichos cambios corresponden a una serie de reformas a la Constitución política cuyo periodo comprende de 1977 al 2014. Para efectos de la exposición, el conjunto de reformas se divide en dos grupos; primero, aquellas que propiciaron la transición a la democracia: las de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996; que se centraron en el establecimiento de las instituciones y organismos para la celebración de procesos electorales con un alto grado de especialización, transparencia, certeza, legalidad y confianza; y segundo, las reformas posteriores: de 2007, 2012 y 2014; que han acentuado la consistencia de la función electoral y con ello el curso seguido de la democratización mexicana, por lo que podemos definir al periodo actual de consolidación democrática.

El trabajo se divide en cinco apartados; primero, se ofrece un esbozo general sobre cómo se conformó en México un Sistema de partido hegemónico; en el segundo apartado se enlistan los contenidos de cada una de las reformas electorales, las cuales, como ya se advirtió, se subdividen a su vez en dos bloques: las que corresponden al periodo de transición, y luego las posteriores éste. En el tercer apartado se aborda el tema de la transición a la democracia en México; en el cuarto apartado se propone la nominación del periodo actual que corre a partir de año de 1997; y finalmente se ofrece una conclusión general. El carácter expositivo del presente trabajo parte de un supuesto fundamental: la

¹ El presente trabajo tiene como referencia principal la tesis de licenciatura del propio autor. Pérez, Rafael. 2013. El Equilibrio pluralista en el Estado, México: UNAM.

base del cambio en México fue el sistema electoral, debido al profundo proceso reformista de las últimas décadas, gracias a las cuales México transitó de un periodo de partido hegemónico a otro plural de partidos, de la era de gobiernos de mayoría a los gobiernos divididos, de la hegemonía presidencial a una atenta división de poderes; en suma, del autoritarismo a la democracia. La piedra angular de este cambio se encuentra en el afianzamiento de instituciones y organismos electorales capaces de procesar el alto grado de conflictividad política que en el pasado propició la falta de imparcialidad en las contiendas; con ello se confirma la influencia directa que el sistema electoral ejerce en el diseño del sistema de partidos, y este a su vez en el tipo de democracia.

I. Antecedentes

Las elecciones en México han sido una rutina prácticamente desde que el país alcanzó su independencia, la constitución de 1824 ya consideraba un procedimiento para integrar los órganos del Estado, lo mismo los textos de 1836, 1857 y 1917; sin embargo, el carácter democrático fue una ausencia sistemática por distintas circunstancias, la más inmediata y de la que mejor se tiene registro es la existencia de un sistema de partido hegemónico, como lo llamó Sartori (2003) que caracterizó a buena parte del siglo XX. Luego de concluido el movimiento armado de la revolución, en 1929 se constituyó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que a la postre se afianzaría como un partido de Estado que abarcó todos los ámbitos de la vida pública en México, tal como lo señala Jesús Silva Herzog-Márquez (1999) sería esa cubeta donde se remojarían prácticamente todos los actores y se conciliarían todos los intereses relevantes, el instrumento que permitió conciliar las revoluciones y a los caudillos, el espacio consensual más no democrático que marcaría el resto del siglo.

Fue así que en México se estableció una experiencia autoritaria, distinta de otras en América Latina, caracterizada por un sistema de partido hegemónico, inexistencia de reglas imparciales, y subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo. Distintos autores (Carpizo: 1978; Valadés: 1987; Molinar: 1991) han identificado este periodo del que podemos ubicar temporalmente entre la fundación del PNR y la década de los setentas, cuando el sistema mostró su decadencia. El signo más visible de esto fue la postulación de sólo un candidato a la Presidencia de la República en 1976, la falta de competencia

electoral mostraba tales desequilibrios que hacía inviable su permanencia. Luego de este acontecimiento inicio un proceso de reformas que de manera paulatina fue nutriendo de nuevos elementos a la vida democrática del país.

II. El proceso de reformas

Las enmiendas o adiciones a la Constitución mexicana han sido una constante, fundamentalmente en las últimas décadas; uno de los temas más recurrentes y objeto de atención del presente documento corresponde a las reformas constitucionales en materia política y electoral que de manera reiterada se han presentado a partir de la década de los años setenta, desde entonces suman nueve reformas que en mayor o menor medida han modificado sustancialmente el sistema electoral mexicano, los pesos y contrapesos de los poderes, así como el número de competidores en los procesos electorales; en otras palabras, a través de la revisión de los contenidos de cada uno de estos cambios a la constitución es posible observar cómo en un periodo de 37 años las reglas del juego para acceder y distribuir el poder cambiaron radicalmente la condición de país, de uno autoritario a otro democrático; en efecto, gracias a la observancia de estos cambios, es posible comprender el proceso que dio origen a la transición a la democracia en México, y como se propone en esta ponencia, diferenciarlo del proceso de consolidación democrática que se vive actualmente.

En el caso mexicano la variable de cambio fue el sistema electoral, entendido este como “el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”; (Nohlen, 1998: 35) gracias a los cambios en las reglas del juego, fue posible que una diversidad de partidos políticos, antes excluidos de la arena electoral, se fortalecieran y accedieran de manera formal a las contiendas políticas y adquirieran presencia desde la oposición. Distintos autores como José Woldenberg (2000) y María Amaro Casar (2014), han agrupado por periodos cada una de estas reformas e incluso los han definido en etapas específicas para su estudio, sin embargo, no se observa un consenso al respecto, por ello la presente ponencia busca aportar ideas en torno a la definición de los últimos. De tal forma, se han agrupado las reformas electorales en dos grandes grupos, en el primero, aquellas que se centraron en el establecimiento de las instituciones y organismos para la celebración de procesos

electorales con un alto grado de especialización, transparencia, certeza, legalidad y confianza, y que propiciaron lo que se ha denominado la transición a la democracia en México, estas son las reformas de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996. Las segundas, corresponden a las de 2007, 2012 y 2014; que han acentuado la consistencia de la función electoral y con ello el curso seguido de la democratización mexicana, por las que podemos definir al periodo actual de consolidación democrática. A continuación se exponen los cambios más significativos que incluyen cada una de estas enmiendas²:

Reformas que permitieron la Transición a la Democracia

Reforma de 1977

1. Se confirió a los partidos políticos el carácter de instituciones de *interés público y nacional*;
2. Inclusión del *Registro condicionado* con el cual se permitieron mayores facilidades para constituir nuevos partidos para participar en elecciones;
3. Adopción del *Sistema mixto* en el Congreso, con el cual 300 diputados electos de los 400, corresponderían como hasta entonces por mayoría, y 100 a través del sistema de representación proporcional;
4. Integración de un *Régimen de nulidades, recursos y sanciones*, éstos fueron recursos jurídicos de inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación, instrumentos para reclamar derechos de los partidos políticos durante el proceso electoral. Éstos sentarían las bases del sistema jurisdiccional para la calificación y validez electoral;
5. Derecho de participar en elecciones locales a los partidos políticos con el único requisito de ser reconocidos como *nacionales*;
6. Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación;
7. Introducción del *sistema de representación proporcional* para diputados y regidores;
8. La autoridad electoral integrada por los representantes de partidos con registro, incluyó a los *representantes de partidos con registro condicionado* otorgándoles derecho a

² La revisión que a continuación se detalla no es en modo alguno exhaustiva, tiene por objeto sólo exponer los elementos más significativos respecto al sistema electoral o bien abunda en alguna otra consideración que se juzga pertinente para el mismo tema.

voz; además la Comisión Federal Electoral “adquiría la facultad de resolver sobre el registro de partidos y asociaciones políticas” (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000: 106-107) e integraba el procedimiento de *insaculación* para la selección las comisiones locales y distritales de una lista elaborada por el Registro Nacional de Electores.

Reforma de 1986

1. Se modificó la integración de la Cámara de diputados:

(a) *Se sumaron 100 diputados por el principio representación proporcional.* De tal forma, la Cámara de Diputados quedó integrada desde entonces por 500 diputados, de los cuales 300 son de mayoría y 200 de representación proporcional;

(b) *Acceso a todos los partidos políticos al reparto proporcional.* Hasta antes de la reforma el partido mayoritario no tenía acceso a dicho beneficio;

(c) Se introdujo una *cláusula de gobernabilidad*, mecanismo mediante el cual se buscó obtener la mayoría en la cámara para el partido más votado, esto es 51 por ciento de las curules. En contraparte, también se determinó que ningún partido podría ocupar más de 350 escaños, es decir, el 70 por ciento de la cámara;

(d) *Utilización de una misma boleta* tanto para contabilizar los votos de diputados de mayoría relativa como para la asignación de los diputados de representación proporcional. Anteriormente, al permitirse una boleta para cada principio;

(e) Se determinó un *número fijo de circunscripciones*, de manera que se fijó invariablemente en cinco el número de éstas; para distribuir el país para las elecciones,

(f) *Un solo procedimiento para la asignación de los diputados de representación proporcional.* Sería la llamada fórmula de primera proporcionalidad.

2. El Senado seguiría integrado por dos senadores de cada entidad, con la salvedad de que se renovarían por mitades cada tres años. La medida buscaba otorgar continuidad a los trabajos legislativos al evitar que se renovara la cámara en su totalidad en cada elección;

3. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se dotó de un órgano de representación y deliberación a los ciudadanos de la capital del país, no obstante, no era un órgano legislativo propiamente dicho. Con la medida se otorgó cierta autonomía reglamentaria, medidas de fiscalización administrativa, y un espacio de promoción de la participación ciudadana y gestoría. El órgano se compondría por 66 representantes, de los cuales 40 serían electos por el principio de mayoría y 26 de representación proporcional;

4. Legalización de las candidaturas comunes. Antes de la reforma sólo era permitida la fórmula de la coalición para que dos o más partidos postularan a un mismo candidato, con la fórmula introducida se facilitaba la formación de alianzas electorales;

5. Supresión del registro condicionado. Se suprimieron los altos costos de afiliados y demás trámites, bastaba la obtención del 1.5% de la votación para mantener el registro, también se restringió la formación nuevos partidos;

6. Disminución los tiempos entre la emisión del voto y su cómputo de una semana se redujo a tres días el plazo;

7. Mayor precisión en la reglamentación de prerrogativas de partidos. Así distinguimos:

- a) El financiamiento estatal a los partidos políticos quedó reglamentado en el nuevo código,
- b) Reglamentación del tiempo en medios de comunicación para los partidos políticos.

8. Persistencia del principio de autocalificación. Cada cámara calificaba la elección de sus miembros, con la novedad de que el Colegio electoral de los diputados se instalaría con la totalidad de los presuntos diputados, una medida por demás equivocada pues creaba “un órgano calificador inmenso y totalmente politizado” (Becerra, et. al., 2000: 198) que hacía a los competidores –sobre todo del partido mayoritario– jueces de sus propio actos;

9. No intervención de la Suprema Corte de Justicia de los procesos electorales. Al suprimirse el recurso de reclamación quedó sin facultades para poder intervenir en materia electoral;

10. Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). Se creó este organismo autónomo para resolver los recursos de apelación y queja, si bien la última instancia de calificación seguían siendo los Colegios Electorales de cada Cámara, el TRICOEL sentó las bases para establecer una instancia distinta a la autoridad de la contienda que calificara las elecciones.

Reforma de 1990

1. *Creación del Instituto Federal Electoral.* El IFE fue concebido como “la autoridad encargada de la función estatal de organizar las elecciones para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión” (Becerra et. al., 2000: 249) considerado como un organismo público autónomo, dotado de personalidad propia.

2. *Integración de los órganos de representación popular.*

a) Se fijó como límite 350 diputados para un mismo partido;

b) Cláusula de gobernabilidad: se adicionó un cambio que afectó la representación plural en la Cámara, al señalar que al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional, le serían otorgados tantos diputados de representación proporcional como requiriera hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara;

c) Lo nuevo fue que se estableció una nueva regla llamada *escala móvil*, con la cual el partido con más triunfos de mayoría, obtendría dos diputados adicionales por cada punto porcentual obtenido entre el 35 y 60 por ciento de la votación nacional. Esto supuso un tremendo retroceso, pues reservaba con exclusividad la mayoría de la cámara al partido oficial, el cual bastaba que obtuviera la mayoría relativa para que ésta se convirtiera en automático en absoluta, omitiendo todo proceso consensual y de negociación que la produjera de manera natural;

d) Finalmente, para reafirmar lo anterior quedó claramente establecido que los demás partidos –ajenos al beneficio de la escala móvil– solo recibirían el mismo porcentaje de curules correspondiente al porcentaje de votos obtenidos, es decir, aquellos que obtuvieran menos del 35% y entre el

60 y 70 por ciento de la votación nacional. De tal forma quedó plasmada una ventaja clara para el partido mayoritario respecto los otros partidos.

3. *Régimen de partidos políticos.* Reintegración de la figura del registro condicionado, hecho que favoreció la formación y consolidación de nuevos partidos.

4. *Financiamiento público.* Se establece por primera vez *cuatro rubros de financiamiento público a los partidos:*

a) *Por actividad electoral.* La referencia era la cantidad de votos obtenido en elecciones legislativas;

b) *Por actividades generales.* Lo equivalente al diez por ciento del financiamiento por actividad electoral, se otorgaba de manera igualitaria para todos los partidos;

c) *Por subrogación.* 50 por ciento de lo correspondiente a las dietas de los legisladores de cada partido;

d) *Por actividades específicas.* Reembolso de hasta 50 por ciento de los gastos hechos en rubros concretos tales labor editorial, investigación, etc.

5. *Acceso de los partidos a tiempos oficiales en radio y televisión.* La reforma reconocía dos aspectos: ampliación de tiempo, y un mecanismo de distribución, considerando la votación conseguida por cada partido.

6. *Registro Federal de Electores.* Desde entonces la celebración de elecciones cuenta con un instrumento fundamental, “el padrón electoral se revelaría como el instrumento más sofisticado y columna vertebral de la organización electoral;” (Becerra et. al., 2000: 262);

7. *Procedimientos y reglas del proceso electoral.* Estas se depuraron de la siguiente forma:

a) *Se acotó el tiempo de campañas;*

b) *Reglas más precisas para instalación de casillas, una casilla por cada 750 electores;*

- c) *Creación de casillas especiales*, para facilitar el sufragio a quienes se encontraran fuera de su sección, distrito, entidad o circunscripción el día de los comicios;
 - d) *Paridad de los partidos en la designación de representantes*;
 - e) *Mecanismo de conteo preliminar de votos*, un mecanismo oficial para disminuir especulaciones y dudas, de acceso a los partidos y jurídicamente sin resultados válidos.
8. *Tribunal Federal Electoral*. Un cambio “sustantivo”:
- a) La naturaleza del órgano pasó de naturaleza administrativa a jurisdiccional, el hecho permitió la fundación de “un verdadero sistema de justicia electoral” (Becerra et. al., 2000: 265);
 - b) Estructura descentralizada;
 - c) Precisión de recursos para impugnación: queja y reclamación (carácter administrativo), apelación y reconsideración (carácter jurisdiccional);
 - d) La calificación de las elecciones seguía siendo atribución de los colegios electorales.

Reforma de 1993

Su propósito fundamental fue atender dos aspectos particulares que habían quedado vedados de la anterior reforma y que para entonces demostraban urgencia, fue así que los dos temas relevantes que abordó la reforma fueron las fórmulas de integración del Congreso y la reglamentación del control de las finanzas públicas dispuestas para los partidos.

1) *Nueva fórmula de integración del Congreso*. Se inyectó mayor pluralidad al Senado, la representación federal que antes de la reforma contaba con dos Senadores renovados uno cada tres años, pasó a cuatro por cada entidad del país, tres electos por el principio de mayoría y el tercero asignado a la primera minoría. La medida tuvo la bondad de permitir el acceso a un mayor número de senadores de la oposición, si bien de manera minoritaria, por lo menos se garantizaba la presencia de un senador de un partido distinto al mayoritario en

cada entidad; la reforma también optó por que el Senado volviera a su anterior forma de elección, permitiendo desde entonces su renovación total cada seis años. En cuanto a la Cámara baja el tope máximo de diputados que un partido podía obtener disminuyó de 350 a 300 si se obtenía un porcentaje de la votación igual o menor al 60 por ciento; salvo que un partido obtuviera un porcentaje mayor a este, podía obtener hasta 315 diputados (63 por ciento) de la Cámara, con todo, la medida disminuyó la sobrerrepresentación del partido mayoritario del 70 al 60 por ciento.

2) *La eliminación de la autocalificación.* Después de haber sido omitida en las anteriores reformas, se “terminó con la calificación política y se pasó a una fórmula de calificación jurisdiccional para las elecciones de los miembros del órgano legislativo” (Becerra, et. al., 2000), no obstante, el Colegio electoral de la Cámara de Diputados seguiría calificando la elección presidencial.

3) *La regulación del financiamiento a los partidos políticos.* A diferencia de las modificaciones anteriores, este rubro se anunció en el texto constitucional pero se desarrolló en las reformas hechas al Código Federal. Se especificaron mecanismos de *control de las finanzas partidistas* hasta entonces inexistente en la legislación, que en adelante contemplarían cinco rubros de financiamiento para los partidos: *público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento* y por *rendimientos financieros*, de igual forma se prohibió el financiamiento que proviniera del Estado, gobiernos, entidades públicas, de cultos religiosos, del extranjero o de empresas mercantiles.

Reforma de 1994

1. *Órganos electorales:*

a) Los partidos políticos perdieron su derecho al voto en los órganos colegiados del Instituto, es decir los consejos General, Estatal, Local y Distrital, en adelante solo tendrían derecho a voz;

b) Sustitución de la representación proporcional por igualitaria, es decir, solo un representante por partido;

c) Sustitución de los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos.

2. *Observadores nacionales.* Se amplió su posibilidad de actuación:

a) Se permitió la observación de todas las fases del proceso electoral, no solo la jornada electoral como estaba permitido hasta entonces, y

b) Podía ser de manera individual o colectiva.

3. *Visitantes extranjeros.* Se permitió la eventual participación de estos a través de invitación del instituto, que si bien no se les reconoció como observadores, en los hechos fungieron como tales;

4. *Topes de campaña.* Esta pasó de ser una atribución de los órganos ejecutivos (de miembros profesionales) a ser una atribución de los órganos colegiados (mayoritariamente de ciudadanos).

Como corolario de la reforma debe reconocerse la actuación del Consejo General cuyo nuevo perfil de sus integrantes, delineó el planteamiento de distintos temas que habrían de determinar las reformas futuras. La nueva integración del IFE modificó la dinámica y los resultados de discusión, en estas nuevas condiciones se habrían de procesar las mediadas fundamentales que desencadenaron lo que hoy hemos llegado a construir en materia electoral. Herramientas tales como el uso de tinta indeleble, acceso de partidos a información de primera mano, auditorías al padrón electoral, boletas foliadas, suspensión de propagan gubernamental en tiempos electorales, son algunos de los temas que se plantearían y finalmente se incorporaron gracias a las nuevas condiciones del IFE concebidas en esta reforma, así pues, autonomía y ciudadanización permitieron el establecimiento no solo de elementos para dotar de mayor credibilidad al Instituto, los nuevos elementos con los que contó el IFE y a su vez los ciudadanos, facilitaron y estimularon el voto, otorgaron mayor legitimidad a los procesos electorales y ofrecieron mejores elementos para la observación de los fenómenos electorales, esto último permitió la posibilidad de mejoras constantes.

Reforma de 1996

Los cambios generados creaban una distancia enorme respecto el contexto de 1977, el periodo de cambios se coronaba con uno fundamental que daba respuesta a las siguientes necesidades:

1. Se concretó la *autonomía total* de los órganos electorales: se retiró la intromisión del Secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General del IFE, se eliminó el voto de los partidos y de los representantes del Poder Legislativo. En cambio se otorgó la capacidad de decisión a ocho consejeros electorales y un presidente, que habrían de contar con el consenso amplio de todos los partidos al ser electos por mayoría calificada de dos terceras partes de la cámara de diputados.

2. *La justicia electoral*. El Tribunal Electoral:

a) Dejó de ser autónomo, pasó a ser parte del Poder Judicial, volviéndose este en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), lo cual ocasionó que la calificación electoral se volviera un asunto plenamente jurisdiccional;

b) Su composición es la siguiente: una sala superior de carácter permanente integrada por siete magistrados nombrados por el Senado a propuesta de la Suprema Corte, y cinco salas regionales (una por cada circunscripción) instauradas con tres magistrados solo durante los procesos electorales;

c) Atendió no solo la legalidad sino también la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, se extendió a todos los ámbitos territoriales, con lo cual se procesaron también los conflictos en los Estados, convirtiéndose en la última instancia de litigio en los procesos electorales de los tres niveles de gobierno.

3. *Régimen de partidos políticos*:

a) Se suprimió la figura de registro condicionado;

b) Aumentó el umbral para conseguir el registro de partidos a dos por ciento;

c) Se reintegró la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

4. *La inequidad en la competencia*:

a) Incremento del financiamiento público en un 600 por ciento respecto de tres años atrás;

b) Se estableció la preeminencia del financiamiento público sobre el privado;

c) Distribución más equitativa del financiamiento público: 70 por ciento conforme la última votación alcanzada y 30% de forma igualitaria entre todos los partidos;

d) Se definieron límites claros y razonables para gastos y aportaciones, así como mecanismos más estrictos de control y vigilancia.

5. *Representación en el Congreso:*

- a) Se limitó la sobrerrepresentación, ningún partido podría tener más del 8 por ciento de escaños, salvo su propia votación uninominal;
- b) Mayor pluralismo al Senado, de los 128 miembros, 32 serían electos bajo el principio de representación proporcional de una sola lista nominal;
- c) Renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años.

6. *Representación del Distrito Federal:*

- a) Se estableció la elección directa por los ciudadanos del Jefe de Gobierno;
- b) Se ampliaron facultades de la Asamblea (ahora Legislativa);
- c) Se estableció la elección directa también de órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales (delegaciones) a partir del año 2000.

Reformas del periodo de Consolidación democrática

Reforma de 2007³

Las modificaciones implementadas fueron:

1. *Condiciones de la competencia:*

- a) Se ratifica la preeminencia del financiamiento público sobre el privado;
- b) Se mantienen los mismos rubros de financiamiento público y privado pero con una nueva fórmula de asignación para el primero y nuevos límites para el segundo:
 - i. Público: *para actividades ordinarias* permanentes se incluyó una fórmula para evitar un crecimiento exponencial al multiplicar 65 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral; *para actividades de campaña* se determinó un porcentaje variable según la elección en proceso: 50 por ciento en elecciones presidenciales y 30% en elecciones intermedias, así se evitó la asignación sobrada de recursos; y *para actividades específicas* se estableció un monto predeterminado de tres por ciento;

³ Para el desarrollo de este apartado sobre la reforma de 2007, me respaldo en la cátedra Derecho Electoral impartida por el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Facultad de Derecho, UNAM, agosto-diciembre, 2010.

- ii. Privado: de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Se redujo al 10% el monto total de simpatizantes conforme el tope de gasto de la última campaña presidencial.
- 2. *Reducción del tiempo de campañas y regulación de precampañas*
 - a) Reducción de campañas:
 - i. Presidenciales de 160 días a 90 días;
 - ii. Intermedias a 60 días.
- 3. *Nuevo modelo de comunicación política*
 - a) Los partidos políticos tuvieron acceso a tiempo en radio y televisión solo a través de los tiempos del Estado;
 - b) El IFE sería la única autoridad facultada para gestionar los tiempos del Estado para los partidos políticos, también para vigilar y sancionar las transmisiones que transgreden la ley;
 - c) Los 48 minutos diarios a que ascienden los tiempos del Estado se conceden a la política para ser administrados por el IFE desde las precampañas hasta la jornada electoral de la siguiente manera:
 - i. De 6:00 a 12:00 horas, tres minutos cada hora; de 12: 00 a 18:00 horas, dos minutos cada hora; y de 18:00 a 24:00 horas tres minutos cada hora;
 - ii. 41 minutos (85 por ciento del tiempo) para los partidos políticos: 30% de manera igualitaria y 70 por ciento de forma proporcional; los siete minutos restantes (15 por ciento del tiempo) se asignan al IFE o eventualmente al TEPJF con miras a la elección;
 - iii. Fuera de las campañas se otorga 12 por ciento (6 minutos aproximadamente por día) de la siguiente forma: 50 por ciento para partidos políticos y 50 por ciento para instancias electorales.
 - iv. Se determinan las siguientes prohibiciones:
 - 1. Al igual que los partidos, los particulares no podrán comprar publicidad a favor o en contra de partidos o candidatos durante las campañas y fuera de estas;
 - 2. Transmisión de mensajes comprados en el extranjero;

3. Expresiones que denigren a instituciones o calumnien a personas;
 4. Publicidad gubernamental durante campañas;
 5. Publicidad gubernamental personalizada.
4. *Nueva integración y facultades para autoridades electorales*
 - a) Se establece nueva duración del encargo para Consejeros del IFE y Magistrados del Tribunal Electoral;
 - b) Se determinan nuevas facultades para vigilar y sancionar conductas ilícitas de actores políticos.

Reforma de 2012

1. *Iniciativa Preferente.* Previó la atención legislativa de manera preferencial de temas que por su importancia o trascendencia a juicio del Ejecutivo lo ameriten;
2. *Candidaturas Independientes.* Una nueva forma de acceso para los ciudadanos a la competencia política sin la mediación de los partidos políticos;
3. *Ratificación de Comisionados de Órganos Reguladores del Estado.* El Ejecutivo mantiene la facultad de nombramiento de los comisionados de los órganos reguladores, con la ratificación del Senado. En los casos en que no se otorgue la ratificación, el Ejecutivo deberá realizar una nueva designación, con lo cual se busca evitar la influencia del Congreso en la designación de los comisionados que realice el Ejecutivo, y con ello interferir en su desempeño;
4. *Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.* Se elevó el porcentaje para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa;
5. *Iniciativa Ciudadana.* Se concede el derecho a los ciudadanos para presentar iniciativas de ley siempre que se cuente con el respaldo de cero punto trece por ciento del total de registrados en la lista nominal de electores;
6. *Consulta popular.* Se establece como derecho para los ciudadanos poder convocar a consulta, con el requisito del uno por ciento de inscritos en la lista nominal de electores como respaldo. Para que la consulta sea vinculante se establece que la participación sea del veinticinco por ciento de la lista nominal de electores;

7. *Sustitución del Presidente en casos de falta absoluta.* Se aprobó un mecanismo de sustitución automática que evite la intervención del Congreso en primera instancia en caso de falta absoluta del Presidente. Se fijó en la Constitución un orden de prelación en el gabinete, comenzando por el Secretario de Gobernación, que en automático y en todo momento evite la ausencia de la figura presidencial, en tanto el Congreso designa con la mayoría requerida al Presidente Interino o Substituto, según sea el caso. Con esta reforma desaparece la figura del Presidente Provisional y evita hipótesis desafortunadas ante la falta de un consenso mayoritario en el Congreso;

8. *Toma de protesta del Presidente.* Se replanteó la obligación del Titular del Ejecutivo recién electo de rendir protesta ante el Congreso sea sustituida ante el Presidente de la Suprema Corte frente a cualquier contingencia y en caso de que el Presidente no pueda rendir protesta ante el Congreso por causas ajenas a su voluntad.

Reforma de 2014

1. *Creación del Instituto Nacional Electoral.* La nueva Institución sustituyó al IFE, aumentó el número de integrantes a 11 y la duración en el cargo a nueve años. Entre sus nuevas atribuciones, se estableció la posibilidad de que organice los comicios locales, nombre y sustituya a consejeros en los Órganos Electorales Locales; de igual forma puede asumir, atraer o delegar atribuciones actividades o atribuciones del ámbito electoral local;

2. *Reelección legislativa.* Se aprobó la reelección de diputados y senadores hasta cuatro periodos para diputados a partir y hasta dos para senadores;

3. *Creación de la Fiscalía General.* Una Fiscalía General sustituirá a la Procuraduría General de la República, tendrá dos fiscalías especializadas: una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción. Su titular será nombrado por dos terceras partes del Senado y podrá ser removido por el presidente, con el aval de la mayoría calificada de la Cámara de Senadores;

4. *Candidatos independientes.* Se establece el derecho de los candidatos independientes para acceder a tiempo en radio y televisión;

5. *Nuevo sistema de nulidad de elecciones.* Se establece la anulación de una elección cuando: se rebase de tope de gastos de campaña en cinco por ciento del monto autorizado,

compra de cobertura informativa o tiempo en medios, siempre y cuando se determine que la falta fueron graves, dolosas y determinantes para el resultado;

6. *Registro de partidos políticos.* Aumentó de dos a tres por ciento el porcentaje de votos requerido que un partido político conserve su registro en cualquier elección;
7. *Reducen el tiempo entre la elección y la toma de protesta.* Se anticipa la toma de posesión del presidente del 1 de diciembre al 1 de octubre;
8. *Paridad entre hombres y mujeres en el Congreso.* Los partidos políticos quedan obligados a presentar cincuenta por ciento de hombres y mujeres en candidaturas a la Cámara de Diputados y Senado;
9. *Gobiernos de coalición.* Se establece la posibilidad de que el titular del Ejecutivo establezca un gobierno de coalición. El Senado aprobará los términos y el programa de ese gobierno y también ratificará al gabinete presidencial, salvo los secretarios de Defensa y Marina;
10. *Ratificación del gabinete.* Si no hay gobierno de coalición, la Cámara de Diputados tendrá que ratificar al secretario de Hacienda y el Senado al canciller;
11. *Autonomía al Coneval.* El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) obtiene autonomía del Poder Ejecutivo.

III. La Transición a la Democracia

Como afirma José Woldenberg (2012), “México vivió una auténtica transición democrática entre 1977 y 1997” periodo que abarca el proceso de las primeras seis reformas aquí mencionadas, dicha transición puede explicarse de distintas maneras, la definición clásica de Guillermo O’Donnell y Phillippe C. Schmitter (1991:19) que señala que “las transiciones están delimitadas, por un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia,” da pie a distintas consideraciones, esta ponencia reconoce una en particular, la que considera como un elemento indicativo la presencia de partidos políticos de oposición capaces de disputarse el poder, justo el hecho que se desarrolló a lo largo de dos décadas y se hizo patente primero en el Congreso en las elecciones de 1997, y tres años más tarde con la alternancia en la Presidencia de la República.

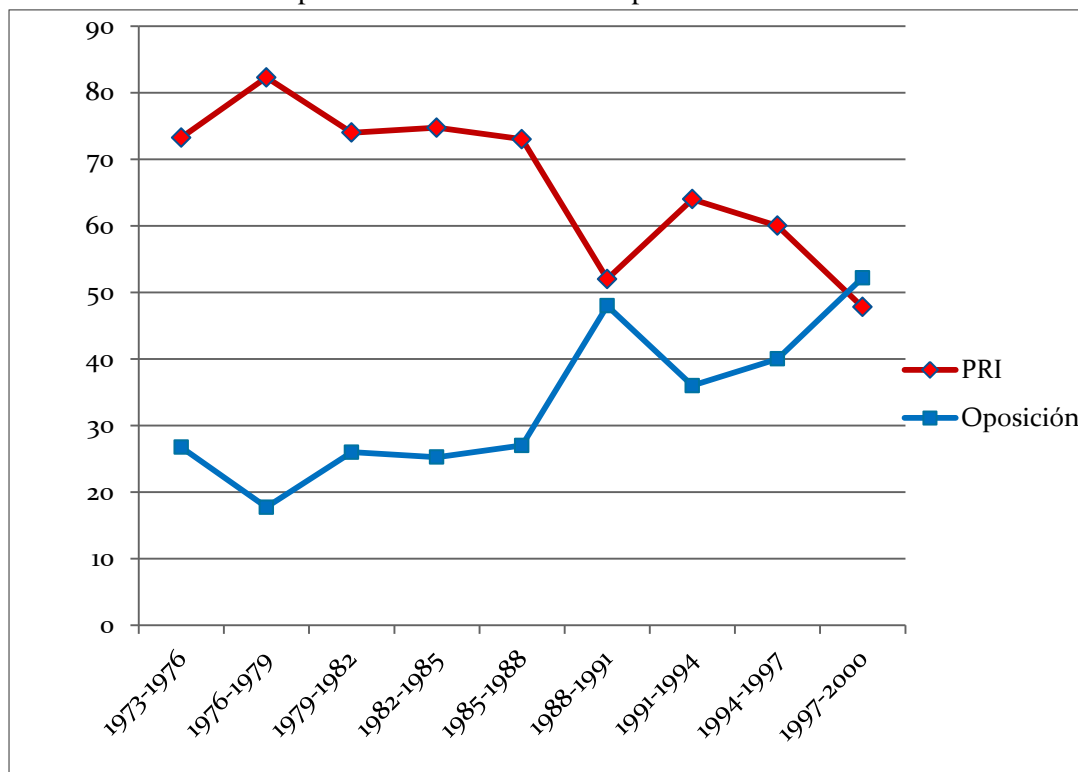
La transición democrática en México se concretó primero en el Congreso, más específicamente, en la Cámara de Diputados, de ahí pasó al Poder Ejecutivo y luego se visualizó en prácticamente todos los ámbitos del Estado, gracias a una condición: un sistema plural de partidos. Son los cambios en la composición del Congreso durante el periodo de reformas la prueba más contundente del paulatino proceso democratizador que vivió el país. Las cifras así lo confirman:

En 1976 previo al periodo de reformas, el PRI mantenía el 82.3 por ciento de la totalidad de la Cámara de Diputados, mientras que para las elecciones de 1997 perdió la mayoría absoluta habiendo alcanzado para entonces el 47.8 por ciento de las curules, es decir, en 21 años y en un lapso de siete elecciones legislativas el partido hegemónico disminuyó su presencia en un 34.5 por ciento, debido fundamentalmente a los cambios emprendidos en la legislación electoral, que habían permitido la inclusión de otros partidos políticos y una nueva correlación de fuerzas; estos hechos cambiaron radicalmente la configuración política del Congreso. Por su parte, el caso del PAN que por más décadas se mantuvo en la oposición ilustra el efecto contrario, pues en el mismo periodo de tiempo avanzó del 8.4 por ciento al 24.2 por ciento su presencia en la Cámara baja. El mismo caso resulta para los otros partidos opositores, así distinguimos que, la disminución paulatina de la presencia del partido otrora hegemónico en la Cámara de Diputados dio pauta al incremento plural y sustancial de los partidos de oposición, antaño relegados del ámbito legislativo, hecho que conllevó al surgimiento de gobiernos divididos. De tal forma se confirma la instauración de un equilibrio pluralista en el Estado.

Como se observa en el cuadro 1, se manifestó un contundente descenso de la presencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados que, si bien proviene desde 1964 debido a la reforma electoral que introdujo la figura de diputados de partido, es fundamentalmente a partir de las reformas emprendidas en 1977 cuando se desencadena de manera contundente, por un lado, el descenso paulatino de la presencia del partido hegemónico en el Congreso, al tiempo que se observa el surgimiento y consolidación de los partidos de oposición. Durante el periodo señalado observamos tres momentos clave:

primero, las elecciones de 1979, inmediatas al inicio del periodo de las reformas; posteriormente las elecciones de 1988 cuando se pierde la mayoría calificada para un solo partido⁴; y finalmente, el desenlace de un periodo y el inicio de otro en 1997, cuando el partido hegemónico pierde la mayoría absoluta y se consolida la presencia plural de los dos principales partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) y el recién surgido partido de escisiones del otrora partido hegemónico y conflagración de grupos incluidos de izquierda Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entonces se dieron de manera inédita dos fenómenos que han sido recurrentes desde entonces: la necesidad de requerir más de dos partidos para resolver cualquier tarea legislativa, y el surgimiento de gobiernos divididos; tal es la prueba más contundente de la transición democrática mexicana.

Cuadro 1. Composición de la Cámara de Diputados durante la Transición



Fuente: El autor, con base en Becerra Ricardo; Salazar Pedro; Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

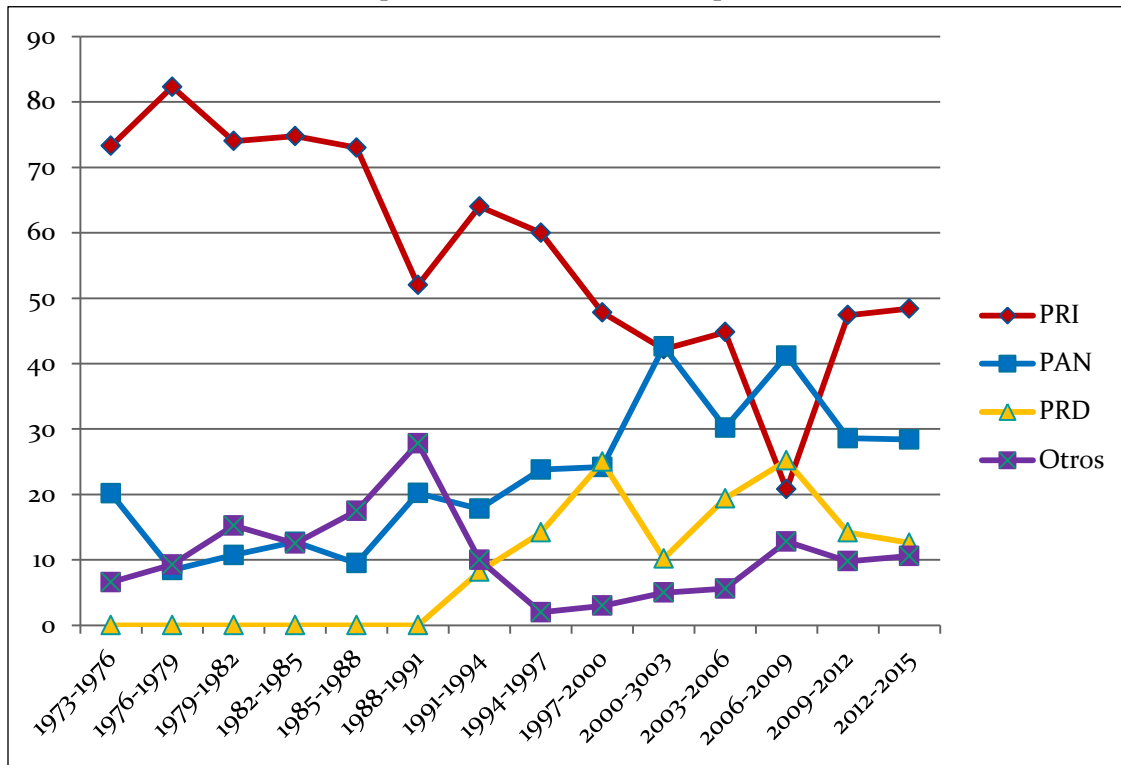
⁴ Entonces ningún partido alcanzó el 66% de los escaños necesarios para reformar la Constitución por un solo partido. (Lujambio, 2000: 39).

Tal como se sostiene en la doctrina: “el sistema y las formulas electorales determinan la configuración plural del Congreso y por tanto son también la posibilidad de formar mayorías” (Casar, 2009). En esta afirmación subyace el aporte de Sartori, quien plantea que los sistemas electorales son variable independiente, es decir, la influencia de estos es un hecho comprobable, en efecto, “cuando se establecen los sistemas electorales se convierten en factores causales que producen, a su vez, consecuencias de la consecuencia” (Sartori, 2003: 39). En México, de no haber sido por los sucesivos cambios que permitieron la inclusión de nuevas fuerzas a la contienda electoral, la realidad hubiese sido otra. Para Alonso Lujambio (2000), el cambio de las reglas electorales incidió para la obtención de los resultados alcanzados: “si el sistema electoral hubiera sido *todo* el tiempo estrictamente mayoritario y no mixto, los cambios institucionales aquí subrayados se hubieran presentado con un retraso de diez años.”

Si en 1988 el sistema electoral hubiera tenido sólo los 300 distritos en que se divide el país, es decir, si el sistema electoral hubiera sido estrictamente mayoritario, el PRI (con los 234 distritos que ganó en 1988) habría conservado 78% de los escaños. Es decir, habría seguido contando con la mayoría calificada de la Cámara de Diputados incluso hasta 1997, año en el cual (con los 165 distritos que entonces ganó) habría conservado 55% de los escaños: apenas en 1997 habría perdido la mayoría calificada (66%) conservando todavía la mayoría absoluta (Lujambio, 2000).

En efecto, las reformas en el sistema electoral han sido la clave en este periodo para la concreción de los cambios, como sabemos, los resultados fueron otros: “a partir de 1988 ningún partido cuenta con la mayoría calificada y a partir de 1997 ningún partido cuenta con la mayoría absoluta” (Lujambio, 2000:39). Desde entonces las tendencias se han mantenido, después de las elecciones de 1997 ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, de hecho, en las últimas elecciones se ha consolidado un equilibrio entre los tres partidos con mayor influencia, así obtenemos en términos de Sartori un sistema multipartidista moderado con tres partidos principales y otros más de menor influencia (Cuadro 2).

Cuadro 2. Composición de la Cámara de Diputados 1973-2015



Fuente: El autor, con base en Becerra Ricardo; Salazar Pedro; Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000 e IFE.

*Otros refieren la suma de los partidos PARM, PPS, PST FCRN, PDM, PCM, PSUM, PRT, PMT, PMS, PT, PVEM, Convergencia y Nueva Alianza que se presentaron a elecciones federales de manera indistinta.

IV. El periodo de Consolidación Democrática

Como consecuencia del proceso democratizador mexicano, actualmente se tienen el arduo dilema de requerir la forja de mayorías legislativas que no se dan de manera natural para procesar las decisiones parlamentarias. La novedad es haber desterrado la anterior práctica *posrevolucionaria* de decisión monopartidista, pero en cambio ahora el reto es hacer gobernable un Estado plural. Luego de la transición, han surgido nuevas preocupaciones que se han hecho evidentes en la agenda política. De la revisión de las recientes reformas se aprecian ciertas diferencias que nos hacen pensar que México se encuentra de lleno en una etapa posterior el periodo de transición. Por ejemplo, la modificación de los mecanismos de acceso a poder han dejado de ser la prioridad por resolver, más bien la mirada se ha colocado en la forma cómo se distribuye el poder, es decir, en la redistribución de ciertas facultades entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, en el balance de los pesos y contrapesos,

en las facultades con las que cuenta cada uno de estos poderes, como la ratificación de miembros del gabinete y empresas paraestatales, la reelección legislativa; problemas de gobierno antes omisos frente al nuevo contexto han cobrado relevancia, como la sustitución inmediata del Presidente, alternativas para la toma de protesta presidencial. El pulso de una ciudadanía cada vez más informada, demandante e insatisfecha con la política obliga la búsqueda de nuevas fórmulas de organización y participación como la iniciativa ciudadana, el referéndum o las candidaturas independientes.

El cambio en el tipo de temas puestos a discusión y finalmente aprobados nos hace pensar que conviene dejar de hablar de un periodo de transición desde un gobierno autoritario para situarnos en otro de consolidación democrática. La revisión de las distintas enmiendas a la constitución, hacen evidente que se ha concretado la construcción de un sistema electoral confiable, capaz de procesar con un alto grado de especificidad la posible conflictividad electoral de un país arraigado en la desconfianza. Es cierto, aún no es posible hablar de la confirmación de una democracia sustantiva, pero el andamiaje institucional para poder conseguirla ya se ha concretado en México gracias a la incidencia reformista en materia electoral.

V. Conclusión

En suma, gracias a la revisión de las enmiendas a la Constitución mexicana en las últimas tres décadas, es posible distinguir, por un lado, el cambio de sistema de uno autoritario a otro plural; y segundo, la identificación de una etapa posterior al proceso de la transición. En el primer caso observamos que la variable de cambio fue el sistema electoral, es decir, gracias a la recurrente modificación de las reglas del juego para el acceso al poder, fue posible concretar la consolidación de un sistema plural de partidos, con una oposición capaz de disputarse el poder concretándose una auténtica división de poderes. En el segundo caso, como consecuencia del establecimiento de una democracia formal, se observan nuevos fenómenos: existencia de gobiernos divididos, alternancia en todos los órdenes de gobierno, procesos electorales inciertos y competitivos, creciente descontento y exigencias ciudadanas, todo ello ha incidido para que, tanto actores como ciudadanos atiendan asuntos antes poco observados, de tal forma, los temas de la agenda son otros, ya

no tanto los estrictamente electorales sino más bien aquellos que tienen que ver con el régimen de gobierno.

Es evidente que los problemas de la incipiente democracia en México, se encuentran más allá del ámbito estrictamente electoral, este ya se ha concretado; corresponde ahora generar las condiciones necesarias para pasar de una democracia mínima a otra sustantiva. México cambió y lo hizo por la vía de las reformas, la transición mexicana es un hecho consumado y no supuso en modo alguno un acto fundacional sino un proceso gradual y desencadenado. Ahora en cambio las preocupaciones son (debieran ser), por ejemplo, cómo hacer gobernable un sistema político plural, si acaso no lo es, cómo disminuir los índices de violencia, marginación, bajos niveles y calidad educativa, el lastre de la corrupción y el escaso desarrollo económico, pues todo ello incide en la condición de los ciudadanos y a su vez en la eficacia de la democracia. Tal como lo diría Adam Przeworski, a la democracia no se le puede adjudicar todo, cumple con una tarea fundamental: permitir la transición pacífica del poder, lo mínimo es en realidad es lo más.

Bibliografía

- Becerra Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. 2000. La mecánica del cambio político en México, México: Cal y Arena.
- Casar, Ma. Amparo; Marván, Ignacio. 2014. Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012, México: Taurus.
- Casar, Ma. Amparo. 2009. “Reformas en el aire”, [en línea], núm. 384, diciembre, México: Nexos
- Carpizo, Jorge. 1978. El presidencialismo mexicano, México: Siglo XXI.
- Córdova, Lorenzo, Salazar, Pedro. 2007. Constitución, democracia y elección: la reforma que viene, México: UNAM.
- Lujambio, Alonso. 2000. El poder compartido, México: Océano.
- Molinar, Juan. 1991. El tiempo de la legitimidad, México: Océano.
- Nohlen, Dieter. 1998. Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, México: FCE.
- O'Donnell, Guillermo; Phillippe C. Schmitter. 1998. Transiciones desde un gobierno autoritario, Vol. 4: Conclusiones tentativas sobre la democracias inciertas, Argentina: Paidós.
- Orozco, Henríquez J. de Jesús; Zovatto, Daniel. 2008. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IJUNAM.
- Pérez, Rafael. 2013. El equilibrio pluralista en el Estado, México: UNAM.
- Sartori, Giovanni. 2003. Ingeniería constitucional comparada, México: FCE.
- Valadés, Diego. 1987. La Constitución reformada, México: UNAM.
- Woldenberg, José. 2012. Historia mínima de la transición democrática en México, México: El Colegio de México.