

Reformas electorales y cultura política^{*}

XXVI Congreso de la SOME, Balance de la reforma electoral 2014. Monterrey, 14-16
Octubre del 2015

Jaime Castillo Palma^{**}

El tema del XXVI Congreso de la SOME está centrado en el balance de la reforma electoral del 2014, a la cual se le atribuyen modificaciones clave que redundarán en una mejor calidad de la democracia. No obstante, esta afirmación resulta cuestionable teniendo en cuenta que, en términos de cultura política, ésta reforma y el resto de las ocurridas en las últimas cuatro décadas, no han logrado modificar las tradicionales prácticas culturales político electorales, como tampoco coadyuvar a la construcción de la ciudadanía.

A partir de esta consideración éste trabajo pretende discutir la pervivencia de prácticas culturales político electorales que subyacen en los cambios a la legislación y los procedimientos políticos electorales de las últimas cuatro décadas.

La idea fuerza sostiene que los cambios en la legislación y los procedimientos electorales emanan de los intereses en juego, internos y externos, que explicarían la necesidad del sistema político para la observancia de una mínima institucionalidad democrática. Destacan, por un lado, las exigencias surgidas implícitamente en acuerdos y tratados internacionales suscitados por la puesta en práctica de la política económica neoliberal (1982-1994), así como en su más reciente relanzamiento (con el retorno del PRI a la Presidencia de la República). Consecuentemente y, por otro lado, destaca la exigencia por constituir un sistema de partidos políticos, en un contexto de ausencia de vida democrática y cultura partidaria que sólo se expresaba por fuera del sistema político electoral a través de los movimientos sociales. Así, en un contexto político y social caracterizado por el

^{*} Este trabajo no hubiera sido posible sin la invaluable colaboración de Angelina del Carmen Flores Vargas y Alejandra Valencia Serrano quienes actualizaron la base de datos sobre la estadística electoral e hicieron cuadros de síntesis de las últimas cuatro décadas de reformas político electorales en las que se basa este texto.

^{**} Universidad Autónoma de Puebla, correo electrónico: drjaime105@hotmail.com

presidencialismo y un partido político (que pasa de ser cuasi único a preponderante) acostumbrado al control político clientelar, corporativo y autoritario, comienza el largo camino por el que transitan, se acomodan y reacomodan, las 17 reformas constitucionales político electorales, desde la creación de la LFOPPE (1977), hasta desembocar en la reforma del año 2015. Período en donde ocurren prácticas culturales político electorales similares, tanto antes como después de la alternancia (ocurrida en el año 2000), durante la creación del sistema de partidos y de los árbitros electorales que administran, califican y regulan los conflictos político electorales.

La relación entre las reformas electorales y las prácticas que caracterizan la pervivencia de la cultura política, se observa en diferentes ámbitos político electorales y en diferentes etapas de cambio. Desde el origen de los nuevos partidos políticos, hasta la búsqueda de simular competencia y equidad electoral. Me refiero a las reformas que permitieron el registro de nuevos partidos, la representación de minorías en las cámaras, así como el control de los órganos electorales -con el Secretario de Gobernación a la cabeza-. Una vez creado el sistema de partidos, aquéllas reformas, mediante las cuales se conformaron los árbitros electorales, dieron paso a la representación mediante cuotas partidarias. Y, una vez alcanzada la alternancia, las reformas electorales sucesivas, fueron ocasionadas por los conflictos electorales del 2006 y 2012, exhibiendo su carácter disfuncional debido a la descoordinación de atribuciones de los órganos electorales, descoordinación que impide, a su vez, que se puedan sancionar los delitos electorales debidos a la violación y a la ilegalidad en cuanto al acceso a medios, el uso de recursos ilícitos, la compra de votos, la intervención de poderes fácticos y del crimen organizado que no sólo persistieron sino que se agudizaron a pesar de la reforma del 2014.

Abordamos la exposición de éste trabajo en tres partes teniendo como hilo conductor los intereses en juego que determinaron la promulgación de las 17 reformas político electorales constitucionales y las 25 secundarias o reglamentarias de los últimos siete sexenios gubernamentales respecto a sus efectos en la cultura política (ver Cuadro). Considerando que el contexto de las reformas, está determinado por los vaivenes de la aplicación de las políticas neoliberales y por los grandes hitos correspondientes a los cambios político electorales, acotamos tres períodos que marcan las prácticas culturales político electorales.

El primer apartado aborda la cultura política del presidencialismo, 1977-2000, y abarca cuatro sexenios presidenciales, encontramos diez reformas constitucionales y veinte secundarias. El segundo período, 2000-2012, determinado por la alternancia y la innovación de prácticas culturales político electorales, con la llegada del PAN a la Presidencia de la República, se promulgaron tres reformas político electorales constitucionales y cinco secundarias. El tercer apartado, 2012-2015, aborda el retorno del PRI a la Presidencia de la República y sus repercusiones en la cultura política, donde se han promulgado 4 reformas constitucionales y cinco secundarias.

Nuestro enfoque, como en anteriores trabajos, pretende apoyarse en la propuesta de Héctor Tejera Gaona, respecto a la interinfluencia entre cultura y política, para tratar de encontrar el afán de los actores políticos y sociales para cuestionar o reforzar los significados culturales dominantes y la forma en que se concretan a través de sus prácticas político culturales (en cuanto a intencionalidad, acción y contexto en el marco de la pugna político-electoral)¹. Para ello, hacemos uso de la información de los portales del IFE, de las bases de datos que hemos elaborado sobre la estadística y las reformas electorales y sus conflictos, así como del análisis hemerográfico y bibliográfico sobre el tema.

1. La cultura política presidencialista

Ésta abarca cuatro períodos presidenciales de partido hegemónico y prácticas de control político electoral desde el aparato de Estado, veamos.

De la revisión de reformas del período de gobierno de José López Portillo (JLP) 1976-1982, contamos dos constitucionales y tres secundarias, también conocidas como reglamentarias o de segunda generación. Su propósito fue abrir la participación de una oposición expresada fuera del cauce político electoral. Destaca la expedición de la LFOPPE (en 1977), en un contexto de amplio descontento popular e intensa movilización, crisis económica y ausencia de representación y legitimidad (ejemplificada con la candidatura única de JLP en

¹ Las prácticas político-culturales son entendidas como aquéllas acciones cuyos contenidos se aprenden, reproducen y modifican por la interacción entre la cultura y la política (Tejera Gaona, 2009a). Igualmente remitimos a la consulta del ensayo del mismo autor sobre la interinfluencia entre cultura y política. (ibid. 2009: 247-285.

1976). El resultado de la aplicación de la LFOPPE no alcanza su objetivo, pero da inicio al largo y cíclico camino en donde las nuevas disposiciones legales que abren brevemente la participación se echan abajo al final del sexenio². No obstante, el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público deja huella, igual que el aumento de la representación, toda vez que se agregan 100 curules a la Cámara de Diputados para dar cabida exclusiva a los partidos minoritarios mediante la representación proporcional y el registro condicionado, dando inicio con ello a la práctica cultural político electoral de la simulación de la participación política y la representación ciudadana³.

Del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), 1982-1988, ubicamos dos reformas constitucionales y dos secundarias. En un contexto en el que iniciaba la aplicación de políticas neoliberales, el PRI enfrentaba una fuerte presión social y política representada por parte de organizaciones externas a él, misma que les obligaba a fortalecer a las organizaciones del partido de Estado y a asegurar la mayoría absoluta en las Cámaras. Así, como resultado de la reforma político electoral se concreta la creación del Código Federal Electoral en 1987. Decreta el aumento de la Cámara de Diputados con otras 100 curules para la representación proporcional para sumar 200 (a distribuir ahora entre todos los partidos, ya no sólo entre minoritarios), la desaparición del registro condicionado y la implementación de la cláusula de gobernabilidad. Esta última permitió al PRI mantener la mayoría absoluta (hasta el año 1993), toda vez que aseguraba al partido con mayor votación la asignación de las curules necesarias para alcanzar la mayoría relativa aun cuando esto significara en la práctica obtener la mayoría absoluta. Cabe destacar que la LFOPPE influyó en tres elecciones: las intermedias de 1979 y 1985 y la presidencial de 1982, mientras que el Código Federal Electoral sirvió para reglamentar la participación electoral en la controvertida elección de 1988, calificada por la oposición de fraudulenta. Lo que da paso a la reiterada práctica cultural político electoral del *mayoriteo*, al tiempo que se recrudece la

2 En 1982, fue modificado el artículo 68 de la LFOPPE para establecer que la pérdida de registro se daría al no obtener en una elección el 1.5% de la votación, cuando antes se permitían hasta tres procesos consecutivos, restringiendo la pervivencia de partidos minoritarios.

³ La representación proporcional permitió a los partidos de oposición acceder a curules en el Congreso. La simulación se puede observar en los escaños de mayoría relativa, pues la suma de curules alcanzada entre los nueve partidos que contendieron en los procesos de 1979, 1982 y 1985, no logró rebasar ni 2% del total disputado. Las curules del PRI jamás fueron inferiores a 70% del total por Legislatura.

manipulación del padrón electoral para la redistribución con el fin de manipular la instalación de casillas con el consiguiente desaseo en los comicios y el manejo de los resultados electorales.

Con respecto al sexenio de Carlos Salinas de Gortari (CSG), 1988-1994, encontramos el mayor número de reformas político electorales, cinco constitucionales y siete secundarias. Las reformas están ligadas a los resultados de la controvertida elección presidencial de 1988 y a guardar las formas para la observancia de una mínima institucionalidad democrática ante la firma de tratados de libre comercio y adhesiones a organismos internacionales. Es decir, por un lado, se trataba de superar un contexto de carencia de legitimidad y de credibilidad de la organización y validación de los procesos electorales, pero por el otro, se buscaba mantener el control desde los aparatos de Estado.

Las reformas se realizaron en el marco de dos momentos, al principio y al final del sexenio. Al inicio del sexenio fueron promulgadas una reforma constitucional y tres secundarias, entre estas últimas la creación del COFIPE, el cual es modificado en dos ocasiones, (de los 372 artículos que lo conformaron en 1990 en 1993 fueron modificados 200 artículos y otros 31 en 1994, lo cual muestra la fragilidad de la reglamentación). La reforma político electoral de 1990, modifica el reparto de los diputados de representación proporcional de modo que, si el PRI no rebasaba el 60% de las curules de mayoría relativa, pudiera acceder a la representación proporcional. Lo cual implica que se rompe el candado que la reforma de MMH colocó, ante la posibilidad de un resultado desfavorable en las elecciones intermedias de 1991. Esto permitió que en el año 1991, el PRI alcanzara 87 curules más con respecto a 1988 (pasó de 233 a 320) en la Cámara Diputados⁴, Con propósito similar se elimina la figura de la Candidatura Común para frenar la competencia de algún candidato fuerte, como lo fue (el expriísta) Cuahtémoc Cárdenas quien, mediante esa figura por primera vez disputó realmente el poder en las urnas al PRI. En la constitución del IFE, se mantiene al Secretario de Gobernación a la cabeza aunque, contradictoriamente, se erige como organismo autónomo. En el aspecto judicial se ordena la creación del Tribunal Electoral,

⁴ No fue necesario aplicar la cláusula de gobernabilidad, misma que había pasado sin cambio en este bloque de reformas.

que escuchaba pero no resolvía, y que ya desde su conformación, exhibe la simbiosis entre partido y Estado, debido a que las nominaciones de sus miembros provinieron de magistrados afines al PRI. En esa misma reforma se recobra la figura del registro condicionado para simular mayor participación electoral, lo cual da paso a la creación de dos partidos (PT y PVEM). Contabilizamos en el final del sexenio, cuatro reformas constitucionales y cuatro reglamentarias. Por estas reformas, se duplica el número de Senadores en la Cámara para sumar 128 integrantes (una cuarta parte del total para la denominada Primera Minoría), se elimina la cláusula de gobernabilidad y la autocalificación electoral (al facultar al IFE para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores), pero se mantiene la calificación de la elección presidencial por parte de las cámaras. Se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). En fin, una reforma sobre requisitos de elegibilidad para ser Presidente de la República (Art. 82) demuestra los primeros desacuerdos entre los priistas pues aunque se presenta desde 1990 y se promueve en 1991, es promulgada en 1994 para entrar en vigor hasta 1999, dando la posibilidad de que Vicente Fox sea admitido como candidato presidencial al igual que otros militantes del PRI. Por último, cabe destacar los acuerdos cupulares, característicos de este sexenio, que dan inicio a la alternancia en las entidades federativas, lo cual alude a la práctica cultural político electoral de las llamadas *concertaciones* (La gubernatura de Baja California, 1989; el gobierno interino en Guanajuato, 1991; la alcaldía de Mérida, 1993 y el reconocimiento del panista Francisco Barrio en Chihuahua, 1992)⁵.

Del sexenio gobernado por Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL), 1994-2000, encontramos una reforma político electoral constitucional y tres reformas secundarias al COFIPE, en la de 1996 fueron reformados 239 de sus 372 artículos, convirtiéndose el *borrón y cuenta nueva* en una práctica recurrente, en un contexto donde aumentaba la signatura de tratados de libre comercio y adhesiones a organismos internacionales, al tiempo que descarrilaba la primera oleada de la aplicación de políticas neoliberales (devaluación del 173% de la moneda e

⁵ "La estrategia del PAN, consistente en negociar cargos electorales locales con la dirigencia nacional del PRI, luego de apretadas elecciones locales, devino notoria en los tempranos noventa y fue bautizada como concertaciones (una combinación de "concertación" y concesión)" Eisenstadt, op. cit. 987

inflación del 225% acumulados al año 2000). El partido hegemónico agudizaba su agotamiento, caracterizado por los asesinatos de su candidato presidencial y de su Secretario General en 1994. Así, y como consecuencias de la grave crisis económica y política al iniciar la gestión de EZPL, se manifiesta ya el término del presidencialismo y mediante nuevas reformas se originan nuevas prácticas culturales político electorales. La importancia de las reformas de este período radica en que regularon las elecciones intermedias de 1997 y la presidencial del año 2000 (año de la alternancia) y estuvieron vigentes hasta el año 2007. De aquí el interés en juego para legislar respecto al fin de la participación del Secretario de Gobernación al frente del IFE y, por tanto, determinar las obligaciones, composición y forma de seleccionar a los consejeros electorales del IFE “ciudadanizado” que en la práctica se dio mediante cuotas partidarias. Así mismo, las reformas sujetan a los partidos políticos a depender del financiamiento público y duplican su presupuesto respecto a la reforma previa (1993); cuestión que iría en ascenso hasta el año 2006 (ver Gráfica) y que a la postre sería origen de la recurrencia al financiamiento ilegal. El aumento del presupuesto fue justificado con la búsqueda de equidad y destinado a gastos de propaganda en medios de comunicación aunque desde 1973 ya los partidos políticos tenían acceso a los tiempos del Estado. La reforma aumenta al 2% el mínimo de la votación total para conservar el registro y suprime la posibilidad de contender mediante el registro condicionado. Esta cuestión resulta explicable debido al aumento de nuevos partidos políticos toda vez que resultaron un negocio rentable⁶. Respecto a la representación proporcional, disminuye a 300 el máximo de representantes para el partido más votado (el Código Electoral de 1987 estableció 350, el COFIPE de 1993, 315) para reducir la sobrerrepresentación. Además se introduce la representación proporcional en el Senado (64 por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por representación proporcional). Por último, el Tribunal Electoral se instituye como máxima autoridad en la materia y se incorpora al Poder judicial de la Federación, al tiempo que se suprime el Colegio Electoral (al facultar al Tribunal para validar la elección presidencial) y se innova un sistema de medios de impugnación. Dichas reformas, enmarcadas en el llamado

⁶ En las elecciones intermedias de 1997, participaron ocho partidos y en las presidenciales del año 2000, once. De los cinco partidos que obtuvieron registro en el período de EZPL, sólo uno, Movimiento Ciudadano (antes Partido Convergencia) mantiene el registro a la fecha.

Compromiso para un Acuerdo Político Nacional (entre PRI, PAN, PRD y PT), buscaba crear condiciones de confianza para asegurar legalidad, equidad y transparencia en los procesos electorales, dan inicio a la innovación de prácticas culturales político electorales antidemocráticas hasta hoy vigentes. Es decir, las reformas del fin de la cultura presidencialista, cultivada durante 70 años de partido hegemónico y simbiosis entre partido y Estado, no consiguen su objetivo, pero sí dan paso a la mercadotecnia electoral, al control de los árbitros electorales por los partidos políticos, al uso constante del financiamiento ilegal, al adelantamiento ilegal de las campañas electorales y al comportamiento de los partidos como si fueran franquicias políticas.

2. La alternancia y la innovación de prácticas culturales político electorales

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (VFQ), 2000-2006, no hay reformas político electorales constitucionales y sólo encontramos cuatro reformas secundarias. El contexto en que se realizan los cambios al COFIPE, durante la primera alternancia en la Presidencia de la República, no modifica grandemente, ni su lógica, ni los intereses en juego. La alternancia no logra un cambio ostensible y sí, una continuidad en la aplicación de las políticas neoliberales, manifiesta en los ajustes al gasto público, adhesiones internacionales y tratados comerciales que siguen incrementándose (tres tratados comerciales, dos acuerdos en materia de derechos humanos y dos en cuanto a transparencia). Políticamente, la correlación de fuerzas no varía se le da continuidad (la alianza entre PRI y PAN continua, aunque es evidente que el PRI frena sistemáticamente cualquier iniciativa que pueda afectar su correlación de fuerzas). A pesar de la alternancia, el PRI conserva la mayoría de las gubernaturas (PRI 21, PAN 7 y PRD 4) y el mayor número de diputados (PRI 224, PAN 151 y PRD 97). De tal modo que, las reformas político electorales del Foxismo resultan de poco interés y hasta tímidas y contradictorias pues tratan de evitar prácticas iniciadas por el mismo régimen de la alternancia. Es decir, la expectativa de cambio con la alternancia termina muy pronto y el desencanto se exhibe en las elecciones intermedias del 2003 que resultan las más costosas de todo el periodo analizado (ver Gráfica) y, en contradicción con el dispendio en medios de comunicación, reportaron el menor índice de participación (58.32% de abstención, el más alto registrado hasta la fecha). Las reformas político

electorales se centran en la equidad de género (Artículo 124, COFIPE, 2003) pero no hay sanciones por su incumplimiento. Aumentan los requisitos a cumplir para la creación de nuevos partidos (Artículo 24, COFIPE 2003), al constreñir a las Asociaciones Políticas Nacionales el derecho de constituirse en partido político, siempre que incrementen su representación en las entidades federativas (de mínimo 10 a 20) y asegure la afiliación del equivalente al 0.26% del Padrón electoral. En contradicción con su actuar, en 2004, VFQ presenta una iniciativa de reforma político electoral para evitar la violación a los tiempos de campaña electoral⁷, siendo él mismo un ejemplo al iniciar proselitismo con tres años de antelación. La reforma de 2005 propone regular el voto en el extranjero. De modo que no encontramos ninguna propuesta de reforma ni respecto al adelantamiento de las campañas electorales ni, tampoco, respecto al uso de recursos ilegales para campañas electorales⁸. Las prácticas culturales político electorales que destacan en el período de VFQ caracterizan el uso intensivo de la mercadotecnia electoral, misma que está en el origen del uso de recursos ilegales y en la intervención de poderes fácticos (como actores no regulados). Destaca también, el recambio de los integrantes del IFE por el que se excluyó al PRD en 2003⁹. En fin, el rebase de los tiempos y topes de los montos permitidos en las campañas electorales están ligados no sólo al uso ilegal de recursos sino también con la repercusión en una práctica recurrente de impunidad y corrupción de las franquicias partidarias.

En el período de Felipe Calderón Hinojosa (FCH), 2006-2012, fueron expedidas tres reformas constitucionales y una reglamentaria, en un contexto del que deben destacarse algunas cuestiones. Por un lado, las emanadas de la continuidad de las reformas neoliberales en materia de acuerdos y tratados comerciales internacionales y procesos de privatización, ajuste del gasto público, reforma fiscal (creación del IETU), laboral

⁷ Proponía acortar los tiempos de campaña: 90 días para candidatos a Presidente de la República, 45 para Diputados y Senadores, 60 para Gobernador y 30 para diputados locales y autoridades municipales. Establecía que las precampañas durarían la mitad del plazo previsto para las campañas. También pretendía reducir en 25% el financiamiento para campañas presidenciales y 50% en elecciones intermedias (Diario de Debates, Cámara de Diputados, 23 de marzo de 2004)

⁸ De manera tardía, hasta tres años después del proceso del año 2000, tanto el PRI por la campaña de Francisco Labastida, como el PAN por la de Vicente Fox, fueron multados por el uso ilegal de recursos en la campaña presidencial, con 1000 mdp por el llamado *Pemexgate* al primero y con 498 mdp al PAN y PVEM por los recursos ilegales a través de Los Amigos de Fox, (Cf. Nexos, abril, 2006)

⁹ Cfr. Nexos, abril, 2009.

(modificación de las pensiones, extinción de empresas públicas) y energética (subrogación de actividades al sector privado en cuanto a petróleo y energía eléctrica), en un marco inflacionario (28.96% en el sexenio), devaluatorio (17.54% en el sexenio) y de crisis financiera internacional (2008-2009). En seguida, las surgidas de la mal llamada Estrategia Nacional de Seguridad, mediante la cual FCH emprende la guerra contra el narcotráfico que, para ese momento, ya permeaba a las instituciones del Estado. La cual se constituye como problema inmanejable que ocasiona 121 mil muertes, según INEGI¹⁰. En fin, las reformas político electorales se realizan en un marco de polarización y conflicto debido a las dudas y el descontento que generó la negativa a realizar un recuento de votos que exigía la oposición al concederse el triunfo electoral a FCH por medio punto porcentual de diferencia. El conflicto es resultado del funcionamiento fallido y descoordinado de los órganos que administran, validan y califican los procesos electorales que, en la práctica imposibilita la aplicación de la ley electoral y exhibe la manipulación de los árbitros electorales (Castillo, 2012).

De aquí que encontremos dos paquetes de reformas político electorales. Las reformas de los años 2007 y 2008, que pretenden recoger las demandas originadas en la conflictiva elección del 2006, en los aspectos vinculados a la disputa electoral. Por lo que la reforma se vincula con las campañas negras y la denostación de los adversarios políticos (Artículo 7, 2007); pretende disminuir el monto del financiamiento de las campañas electorales (pero, en los hechos no frena los rebases de topes de gastos de campañas) faculta al IFE para regular el tiempo de acceso a medios de comunicación ante el avasallamiento de la mercadotecnia electoral; pretende regular las promoción de acciones y propaganda de gobierno en el marco de los procesos electorales; previene el posible impedimento de la toma de posesión presidencial; faculta al TEPJF para determinar la nulidad de las elecciones; subsume las leyes electorales locales a la aplicación de los criterios constitucionales. En fin, cabe destacar que en un artículo transitorio del decreto de reforma, se ordena elegir a dos nuevos consejeros electorales y a un nuevo Consejero Presidente, ello como saldo de los acuerdos cupulares de los partidos políticos, que para ese momento han consolidado el sistema de

¹⁰ Cf. Proceso, 30 de julio de 2013

cuotas partidarias en la conformación del IFE (con la destitución del Consejero Presidente violentan el período para el que fue designado, hecho considerado por los medios como ajuste de cuentas. De esa ley constitucional emana la reglamentaria que deroga el anterior COFIPE y se expide uno nuevo con 394 artículos, lo que exhibe, como en otros sexenios, que los cambios abruptos a la reglamentación electoral dependen de la coyuntura, la correlación de fuerzas y de los intereses en juego. La última reforma que se realiza al final del sexenio, en 2012, pone el énfasis en los derechos del ciudadano para ser votado como candidato independiente y, en efecto, se elimina la exclusividad de los partidos para nominar candidatos, aunque en la práctica los requisitos a cumplir para lograr el registro sin el cobijo de un partido político lo obstaculicen. En fin, durante los dos sexenios de la alternancia con el PAN, las prácticas culturales político electorales que sucedieron a la cultura presidencialista, se consolidan, conjuntan y amplifican con el retorno del PRI, que nunca dejó de ser el partido preponderante

3. El retorno del PRI y sus repercusiones en la cultura política

De lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto (EPN), 2012-2015, contamos cuatro reformas político electorales constitucionales y cinco reglamentarias, entre estas destaca la del año 2014, tema de éste Congreso. Las reformas tienen como contexto el retorno del PRI a la Presidencia de la República y en el marco del fallido *retour en force* con el acrecentamiento de la aplicación de políticas neoliberales. En aspectos económicos, el persistente bajo crecimiento (1.1% en 2013 y 2.1 en 2014) se pretendió superar mediante las llamadas reformas estructurales (energía, telecomunicaciones hacendaria y financiera, etc.), considerando que la privatización y mayor recaudación supondrían mejor crecimiento económico. Las reformas se implementan mediante el Pacto por México que sólo involucra a las direcciones partidarias (del PRI, PAN y PRD) y a la Presidencia de la República, excluyendo cualquier otro tipo de representación, salvo para cuestiones requeridas para su aprobación formal, incluso la solicitud de Consulta Ciudadana, contra las reformas privatizadoras fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (no obstante estar sustentada en 2.7 millones de rúbricas¹¹). Así, la falta de consenso ciudadano se

¹¹ Cf. “Morena entrega firmas al Senado para pedir una consulta” CNN México, 10 de septiembre de 2014.

utilizó como moneda de cambio para realizar las reformas político electorales de éste sexenio¹². Esta percepción de agravio se sumaría al descontento ocasionado por la compra de voto (tarjetas Monex) en las elecciones en que no hubo sanción por el uso ilegal de recursos y violaciones referentes a la propaganda electoral del 2012. Práctica que se repitió durante las elecciones del 2015, en las que contendieron diez partidos, más candidatos independientes, de los cuales tres fueron registrados en 2014. (Morena, Partido Encuentro Social y Partido Humanista, éste último no mantuvo el registro), hubo 52.46% de abstención y el resultado de la elección, mediante las prácticas enunciadas, favoreció al PRI¹³.

Durante lo que va del sexenio de EPN se han realizado diversas reformas político electorales. La del año 2013, para reconocer la figura del candidato ciudadano en las legislaciones electorales locales. En el año 2014, para derogar el COFIPE y reformando 31 artículos constitucionales que son la base de tres leyes generales: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Ya para 2015, la reforma modifica el carácter autónomo de la contraloría General del INE.

En la reforma de 2014 se cambia de nombre de IFE a INE, como resultado de un acuerdo no explícito, en el Pacto por México y con la intención de frenar la intervención de los gobernadores tanto en la selección de los árbitros electorales, como en el manejo de la organización de los procesos político electorales. El cambio da lugar a la creación de los Organismo Públicos Locales Electorales (OPLE), para homogeneizar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales. No obstante, en los medios se conoce de las protestas para denunciar que entre los Consejeros seleccionados figuran candidatos a consejeros electorales afines a los gobernadores¹⁴. Es decir, que el margen de

¹² Cf. “La reforma político-electoral: ‘ficha de cambio’ de partidos, Portal Electrónico Noticias MVS.. Disponible en <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/marvan-primera-mujer-en-asumir-presidencia-provisional-del-ife-219>

¹³ Obtienen: PRI, 155 escaños de mayoría relativa y 47 de representación proporcional; PAN 55 de mayoría y 53 proporcional; PRD, 33 de mayoría y 27 proporcional; PVEM, 29 mayoría y 18 proporcional; Morena, 14 mayoría y 21 proporcional; MC, 10 de mayoría y 15 proporcional; PANAL, 1 mayoría y 10 proporcional; PES, 8 proporcional y un candidato independiente por mayoría.

¹⁴ Cf. “Impugnan en seis estados a nuevos consejeros electorales” en *La jornada*, 2 de octubre de 2014.

acción de los gobernadores es patente no obstante que la reforma considere al INE como autoridad supervisora de los procesos locales electorales encargado de la designación y remoción de sus seis consejeros electorales y su Consejero Presidente (Art 41, base V, apartado B y C) y que el nombramiento de los magistrados de los tribunales locales recaiga en el Senado (Art. 116, base IV). Sobre todo, tomando en cuenta el reiterado uso de la práctica por cuotas partidarias para constituir los órganos electorales.

El aumento del porcentaje mínimo de votación para mantener el registro a 3% se eleva a rango constitucional (incrementa 30% con respecto a la reforma de 1996, y se duplica con respecto a la LOFPE (1977), Cuestión similar ocurre con el incremento de 2 a 3% (del total de la votación válida) para tener derecho a la representación proporcional. Esto, toda vez que se ha consolidado, tanto el sistema de partidos, como el papel de los partidos minoritarios. Partidos que siguen siendo usados como satélites para la simulación de participación y que ahora sirven para aumentar curules. Es decir, con el retorno del PRI, se asegura la práctica (con la participación del partido Verde y el Panal) por la cual el PRI obtiene la pequeña cuota de curules que le permite conservar la mayoría en las cámaras.

La reelección (Art. 116), de autoridades municipales por un período consecutivo y la reelección de senadores (hasta por dos períodos) y diputados (hasta por cuatro períodos) por un mismo partido, permite suponer un acuerdo entre la partidocracia para garantizar, a nombre de la profesionalización, la práctica recurrente de brincar de un puesto de representación a otro, y el mantenimiento de practicas clientelares.

Las tres causales de nulidad de una elección (Art.41, base V): cuando se exceda en un 5% el monto autorizado para gastos de campaña, cuando se compre cobertura informativa en Radio y TV y cuando se compruebe el uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, no fueron aplicadas por el INE en las elecciones intermedias del 2015. De haberlo hecho, el PVEM debiera haber sido sancionado no sólo con multas e invalidando elecciones sino, incluso, con la cancelación de su registro¹⁵. Sin embargo, el

¹⁵ Ni la solicitud ciudadana, acompañada de 150 mil firmas, para retirar el registro al PVEM por las reiteradas faltas a la ley (a la que se sumaron los partidos, PAN, PRD, PT, Morena, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social) incidieron en la decisión de los Consejeros, que consideraron el retiro como una medida improcedente, pues los delitos ya habían sido sancionados mediante multas (por 26 violaciones) y porque no existió una estrategia para violar la ley. Aunado a lo anterior, se argumentó también la violación a los

INE sólo se apegó a multar al partido Verde y a cancelar, tardíamente, la propaganda o el acceso a medios violatorios de la ley electoral del 2014. El TEPJF, al cual se le confiere, en la reforma del 2014 (Art. 99, IX) la facultad para resolver violaciones en materia de propaganda política y electoral, se restringió a rebajar las multas al Verde. Por tanto, para la coalición PRI-PVEM, la práctica cultural político electoral de la mercadotecnia electoral resultó más rentable pagando las multas que respetando la ley.

Respecto a la equidad de género se establece la equidad para las candidaturas a legisladores federales y locales (Art. 41, base I, párrafo 2) ahora lejana a los tiempos del 70, 30% y más cercana a la práctica de relegar a las mujeres candidaturas difíciles de ganar.

Referente a los candidatos independientes la reforma del 2014 establece la entrega de prerrogativas para campañas electorales, no obstante su monto es casi a título representativo, cuestión que hace suponer que en las elecciones de 2015 los triunfos son resultado de la innovación (Kumamoto) o del apoyo económico de actores políticos no regulados (caso del Bronco). Cuestión que se vincula al conjunto de obstáculos a las candidaturas independientes por parte de los congresos locales refrendados por la SCJN que les reconoce el derecho para obstaculizar a los candidatos independientes ante un posible riesgo de poner en cuestión la preeminencia de los partidos políticos.

En fin, la creación del INE y la ampliación de su consejo (a once integrantes), así como el aumento de sus tareas, eleva el costo de su funcionamiento (para el año 2016, presupuestaron 15 mil 473 mdp) en total contradicción con el propósito reiterado una y otra vez de que las reformas político electorales son para bajar su costo.

Las reformas político electorales del gobierno de EPN, reiteran y amplifican las prácticas culturales político electorales de sus predecesores en la medida que persiste, la simulación de competencia electoral, el *mayoriteo*, la preeminencia del sistema de partidos en la integración de los árbitros electorales, la creciente práctica que prioriza la mercadotecnia electoral (que despolitiza e implica recursos inalcanzables con los montos acordados para gastos de campaña), el funcionamiento partidario subsumido en el cálculo de la rentabilidad

derechos políticos de los militantes por el retiro del registro (cf. “INE rechaza la propuesta para retirarle el registro al Partido Verde”, *Animal político*, 12 de agosto de 2015).

de los procesos electorales que les asemeja a los partidos como franquicias políticas. En fin, la creciente compra del voto, el corporativismo, el clientelismo tradicional y el autoritarismo no parece suficientes para remontar el fracaso de las llamadas Reformas Estructurales y sus impredecibles efectos político electorales.

Conclusiones

Las reformas político electorales de las últimas cuatro décadas, han sido resultado de una emanación del Estado para simular equidad y competencia electoral y garantizar mayorías parlamentarias al partido preponderante a costa de un dispendio caro e ineficiente.

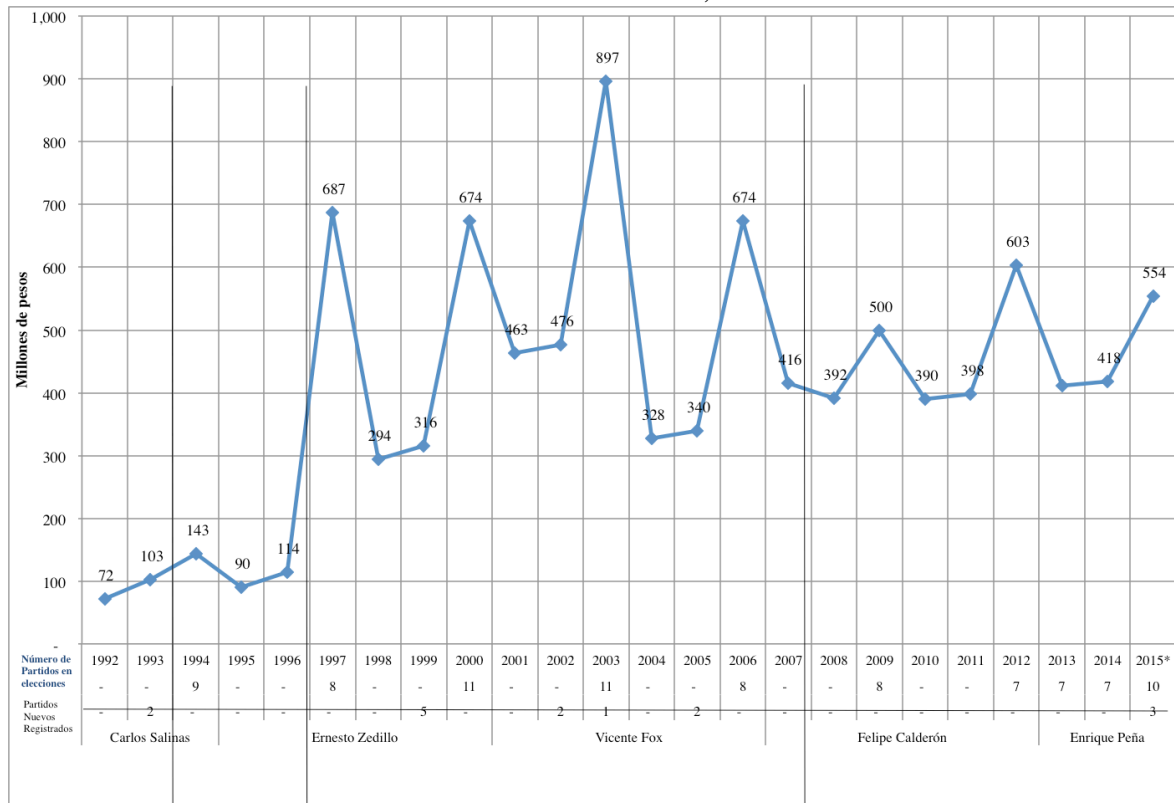
Las incesantes reformas se han acomodado a la correlación de fuerzas que determinan los intereses en juego propiciando un funcionamiento fallido de las instituciones que administran, califican y validan las elecciones mediante acciones descoordinadas, omisas y manipuladoras. Acciones causantes de una constante erosión institucional y un creciente descrédito y debilidad de los árbitros electorales. Por tanto, las reformas del 2104 no serían la excepción, sino la confirmación de una práctica.

Las nuevas prácticas culturales político electorales comienzan a ocurrir durante el proceso que va del fin de la cultura presidencialista, se consolidan durante el período de la alternancia en la Presidencia de la República y se reafirman con el retorno del partido preponderante a la presidencia de la república. De modo que, las nuevas prácticas culturales político electorales han sido objeto de la promulgación de una y otra y otra reforma político electoral cuyos nulos efecto dejan ver que los actores involucrados no evitan burlar la ley sino que aparentan que lo hacen. Ya se trate de la mercadotecnia electoral, la sistemática violación de los tiempos y topes de gasto destinado a las campaña electorales, las nuevas formas mediante las cuales se compra el voto, el recurrente uso del financiamiento ilegal, etcétera, no es sancionado, dando lugar a la impunidad y la corrupción como parte de la cultura política.

Las reformas mediante las cuales fue creado el sistema de partidos, a través de registros condicionados, representaciones proporcionales, constantes incrementos de financiamientos y prerrogativas, con tal de simular participación, equidad o justicia electoral, están en el origen de prácticas culturales político electorales. Prácticas como las concertaciones para alcanzar la alternancia o como las cuotas partidarias para la integración o remoción de los árbitros electorales. La práctica cultural que más han erosionado a las instituciones partidarias es el uso de la institución partidaria como franquicia. Cuestión que se explica ante la constante búsqueda de candidatos-patrocinadores de sus campañas que redunde en altas votaciones y en la obtención de más puestos de elección popular para el partido. No obstante, quien alcance el puesto lo hace con la intención de usar el poder para hacer negocios. Así, esta relación entre poder y negocios, utilizando a los partidos como si fueran franquicias es la que ha permitido al crimen organizado alcanzar puesto de elección popular. Por otro lado, la relación entre las promesas de campaña electoral y las acciones de gobierno se entrelazan con esa relación perversa entre poder y negocios que también ha servido como trampolín para asegurar el tránsito de un puesto de elección popular a otro. De aquí lo incierto y aventurado de atribuir a la reforma electoral del 2014, que contiene modificaciones clave que redundarán en una mejor calidad de la democracia.

Financiamiento Federal a Partidos Políticos, 1992-2015

Montos deflactados con el INPC, base 1960=100



* Montos deflactados con índice del año 2014

Fuente: Instituto Federal Electoral. Acuerdos sobre el financiamiento público a los partidos políticos de 1994-1996 y Financiamiento público de los partidos políticos, 1997-2015.

Reformas en materia electoral total por mandatario

1977-2015

Mandatario	Constitucionales	Reglamentarias	Total	Artículos reformados en leyes secundarias
José López Portillo	2	3	5	1977: LFOPPE (250 artículos) 1980: reforma 4 artículos 1982: reforma 32 artículos
Miguel de La Madrid	2	2	4	1987: Código Federal Electoral (362 artículos) 1988: reforma 45
Carlos Salinas	5	7	12	1990: COFIPE (372 artículos) 1991: reforma 4 artículos 1992: reforma 2 artículos 1993: reforma 200 artículos 1993: reforma 10 artículos 1994: reforma 31 artículos 1994: reforma 2 artículos
Ernesto Zedillo	1	3	4	1996: Reforma 5 artículos 1996: Reforma 239 artículos 1998: Reforma 5 artículos
Vicente Fox		4	4	2002: Reforma 8 artículos 2003: Reforma 8 artículos 2005: Reforma 3 artículos 2006: Reforma 1 artículos
Felipe Calderón	3	1	4	2008: Nuevo COFIPE (394 artículos)
Enrique Peña Nieto	4	5	9	2014: Reforma 2 artículos del COFIPE 2014: Ley Gral. de Instituciones y Procedimientos Electorales (493 artículos) 2014: Ley Gral. en Materia de Delitos Electorales (26 artículos) 2014: Ley Gral. de Partidos (97 artículos) 2014: Reforma 5 artículos de la Ley Gral. en Materia de Delitos Electorales
Total	17	25	42	

FUENTE: Elaboración propia a partir de información consultada en el Diario Oficial de la Federación y de la Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

- BARQUÍN, Manuel (1987). La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de asesoría y promoción electoral, Cuadernos del CAPEL número 22, UNAM, México, pp. 349-372. Consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2026>
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo (1998). La reforma Electoral de 1996, en M Larrosa y R. Espinoza (Coords): Elecciones y partidos en México, 1996. México, UAM-I, Consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1834/8.pdf>
- CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *De la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral*. Portal electrónico de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm Consultado en agosto de 2015
- CASTILLO PALMA, Jaime (2009). *El comportamiento político y la calidad de la democracia mexicana en un entorno globalizado*, ponencia presentada en el III Congreso Internacional de la SOMEE, Salamanca, España, 28 de octubre de 2009.
- CASTILLO PALMA, Jaime. *Prácticas político culturales en partidos y elecciones*. Conferencia presentada en el XXIII Congreso Nacional de Estudios Electorales, SOMEE, Nuevo Vallarta, Nayarit, 31 octubre-2 noviembre de 2012.
- CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL. *Resumen de la reforma político-electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultado en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> , agosto de 2015.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (2008). La reforma electoral y el cambio político en México, en Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007, Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coordinadores). UNAM-IDEA Internacional, México, 2008, pp. 653-703. Consultado en http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf
- ESTÉVES, MAGAR Y ROSAS. (2009) "IFE la casa de la partidocracia" en *Nexos*, Abril de 2009. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13036>. Consultado en julio de 2015.
- LA JORNADA. *Impugnan en seis estados a nuevos consejeros electorales*. 2 de octubre de 2014. Consultado en agosto de 2014, en <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/02/estados/035n1est>
- PROCESO. Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi" en *Proceso*, 30 de julio de 2013, <http://www.proceso.com.mx/348816/2013/07/30/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>
- PESCHARD, Jacqueline (1995). México 1994: un nuevo marco electoral para la elección electoral Perfiles Latinoamericanos, núm. 5, diciembre, 1995, pp. 105-129, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Consultado en <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500506.pdf>
- RAMÍREZ, CARLOS. "BC: si fue concertación ... y qué" en *El Financiero*, 16 de julio de 2013. Consultado en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/bc-si-fue-concertacion-y.html>, Agosto de 2015
- REVISTA NEXOS. *Financiamiento político ilegal de Pemexgate y Amigos de Fox*. Abril, 2006. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=11863>. Consultado en julio de 2015.
- RUBIO, Francisco. *Reforma político-electoral, 'ficha de cambio' de partidos: Marván*, Portal electrónico Noticia MVS. Consultado en julio de 2015, EN <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/marvan-primera-mujer-en-asumir-presidencia-provisional-del-ife-219>
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Carlos (1996). Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994). Revista Estudios Políticos, UNAM, Número 12, Julio-Septiembre, 1996. Consultado en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37110/33699>
- TEJERA GAONA, Héctor. Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la ciudad de México. En Revista Mexicana de Sociología 71, núm. 2 (abril-junio, 2009), pp 247-285.

PORTALES ELECTRÓNICOS CONSULTADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE BASES DE DATOS.

CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de Debates. Propuesta de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 23 de marzo de 2004. Consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/2P/Ord/mar/00L59A1P204.html>

----- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Leyes Abrogadas. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec.htm>

----- Reformas Constitucionales por Artículo. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE). <http://www.ine.mx/portal/>

----- Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos. Centro para el Desarrollo Democrático, 2008. Consultado en http://www.ine.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/AC_RefElect0708.pdf

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, varias fechas. Consultado en <http://www.dof.gob.mx/>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Resumen de la reforma político electoral 2014. Consultado en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>