

## **Los partidos políticos en México hacia el 2015 (versión preliminar)<sup>1</sup>**

**Rosa María Mirón Lince<sup>2</sup>**

### **Introducción**

México, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos ha vivido ya varias décadas de normalidad democrática en donde aun cuando persisten importantes déficits y desafíos, es incontrovertible que nos encontramos muy lejos ya de aquel sistema de partido hegemónico que inspiró a Sartori (1992). No obstante, también estamos muy distantes todavía de una democracia potente y sólida, una democracia de instituciones, así como de ciudadanos que, a través de un ejercicio responsable del gobierno y representación política eficaz, conlleve un mayor desarrollo económico, menor desigualdad y menos pobreza. En suma, de una democracia de calidad que garantice no solo la legitimidad de origen sino también la legitimidad de ejercicio, y ambas estén sometidas al Estado de Derecho (Zovatto, 2014: 2). Hoy sabemos que para ser una verdadera democracia no basta con tener comicios libres y competitivos, pero es absolutamente relevante conservarlos para poder seguir avanzando en la ruta de la democratización.

Existe consenso en cuanto a que la transición mexicana a la democracia ha sido una transición votada (Merino, 2003). En efecto, la apertura del sistema por la puerta electoral, fue la única ruta posible para lograr el paso de un régimen autoritario que imperó durante casi todo el siglo pasado a otro, democrático, caracterizado por un pluralismo moderado (Sartori, 1992).

De tal manera, las condiciones históricas hicieron que el tránsito de México a la democracia fuera lento y gradual y, sobre todo, focalizado en el ámbito electoral. Así, desde hace casi 40 años se inició en el país un ciclo de reformas electorales que han procurado mejorar las condiciones de la competencia política.

---

<sup>1</sup> Ponencia para ser presentada en el XXV CONGRESO NACIONAL Y V INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES: Integridad y Equidad Electoral en América Latina, 11-14 de noviembre de 2014, San José, Costa Rica. Agradezco la colaboración de Javier Felipe Hernández y Génesis Puente Romero.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencia Política. Profesora Titular “C” de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2. [mironlince@comunidad.unam.mx](mailto:mironlince@comunidad.unam.mx).

En este proceso de fortalecimiento de las convicciones democráticas iniciado con la reforma político electoral de 1977, los partidos políticos han tenido siempre un papel protagonista insustituible. Y no es casual, pues son ellos instituciones indispensables en la democracia representativa. No se puede hablar de democracia sin hacer referencia a los partidos políticos, porque son los articuladores de los intereses de la ciudadanía y el vínculo entre ésta y el Estado. Como entidades responsables de formar la representación política, los partidos tienen un carácter doble, ya que por una parte son organizaciones de ciudadanos y por la otra constituyen entidades de interés público que reciben financiamiento estatal y participan en la operación de las instituciones de gobierno y representación.

Al correr por la vía electoral, el proceso de construcción de la democracia en México no puede comprenderse sin la participación determinante de los partidos políticos, en particular de los de oposición, los cuales promovieron y alcanzaron la apertura y una mayor pluralidad en el sistema político. De tal manera se dio inicio a un círculo virtuoso en donde estos institutos políticos fueron logrando avances democráticos que les brindaron implantación en la vida política nacional, les permitieron un mejor desempeño en la agenda electoral, y a su vez una mayor presencia, primero en los espacios de representación política y, más adelante, en el ejercicio del gobierno.

En tiempos recientes, sin embargo, se cuestiona su futuro como organizaciones clave en la política (Montero y Gunther, 2007) y se ven marcados por el desafecto, desinterés y la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia ellos.<sup>3</sup> Esto se manifiesta, entre otros, en un alto abstencionismo, que en las últimas elecciones federales en México alcanzó el 37% (INE, 2012), así como en la pérdida de militantes de los partidos. Caso ilustrativo es la reciente reducción del 80% del padrón de militantes del padrón del PAN (Excélsior, 4 de octubre 2014).

Se critica de igual modo el monopolio de la participación política que detentan los partidos, sobre todo a partir de cuestionar la calidad del trabajo que realizan estos

---

<sup>3</sup> Estudios como Latinobarómetro y la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) colocan a los partidos políticos con las cifras más bajas de confianza ciudadana, junto con los diputados y senadores. Sin embargo, poco más del 50% de la población considera que los partidos son necesarios (Encup, 2012).

institutos, como representantes de los intereses y aspiraciones ciudadanas, pero su protagonismo sigue siendo incuestionable.

Hoy México tiene un sistema de partidos suficientemente amplio donde deberían encontrar espacio todas las manifestaciones de la sociedad. De igual modo, un sistema político que ha permitido la alternancia y el ejercicio combinado de distintas fuerzas políticas y un sistema electoral con reconocimiento mundial.

A pesar de ello, apenas comenzó el gobierno de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012, se dio inicio a una nueva reforma político electoral que viene a trastocar buena parte de lo consolidado durante las décadas previas, modificando y afectando el sistema de partidos para adecuarlo a las necesidades de las fuerzas políticas hoy dominantes.

Es mi interés en este trabajo abordar el tema de los partidos políticos mexicanos, como protagonistas de la vida democrática en la coyuntura actual; esto es, en el marco de la recién aprobada reforma político electoral y de cara a los comicios que tendrán lugar en prácticamente la mitad del territorio nacional en junio de 2015. Para ello, empezaré con el abordaje desde la perspectiva teórica, después haré la revisión de su estatus jurídico, a partir de un análisis de los principales cambios que trajo consigo la reciente reforma electoral, para más adelante identificar los equilibrios partidistas existentes, sus posiciones y posesiones territoriales, los posibles escenarios de competencia electoral, para concluir con una reflexión acerca de si los cambios realizados a la normatividad electoral ayudan a la consolidación de la democracia mexicana y a la viabilidad del sistema de partidos vigente.

## **1. Los partidos políticos: definición y propósitos**

La teoría clásica de los partidos políticos define estas entidades como organizaciones de ciudadanos que compiten electoralmente para acceder a los cargos de representación y gobierno, para desde ahí establecer su agenda legislativa y de políticas públicas (Duverger, 1976; Sartori, 1992; Cotarelo, 1985).

La agenda partidista se integra por las demandas, críticas, propuestas e intereses sociales que estas organizaciones recogen o identifican a través de sus estructuras territoriales, sus cuadros y la ciudadanía. De tal manera, corresponde a los partidos la responsabilidad de escuchar las opiniones de los ciudadanos y de los expertos en los

temas de interés público para darles forma, de acuerdo con su ideología, y transformarlos en propuestas de gobierno o legislación.

Como entidades que integran una agenda, los partidos constituyen organizaciones intermediarias entre la población y el Estado. Los representantes que resultan electos convierten sus propuestas de campaña en propuestas legislativas, mientras que los gobernantes hacen de sus compromisos proyectos de política pública.

La relación entre la población y sus representantes, se da a través de la presencia de estos últimos en las instituciones. Los representantes llevan los intereses y aspiraciones de la población a los centros políticos de toma de decisiones, pero no pueden actuar como abogados de las causas o intereses específicos del distrito o territorio por el que fueron electos y, menos aún, favorecer las opiniones de sus electores en detrimento de quienes votaron por algún otro candidato. Esta es una noción fundamental de la democracia representativa, aunque resulta difícil de comprender para un sector de la clase política y los ciudadanos.

El concepto de representación defendido por autores como Burke (1778), Locke (1690) o Sieyès (1789), según el cual el representante debe tomar decisiones con miras a favorecer el interés general, a pesar de haber sido electo por los votantes de un distrito o territorio específico, encuentra otras dificultades al momento de ponerse en práctica, tales como el clientelismo (Maíz, 1994) o las características de la democracia delegativa (O'Donnell, 1994).

Otros fenómenos inciden en las desviaciones que experimentan los partidos, como entidades democráticas, respecto al modelo teórico que da soporte a su existencia. Maurice Duverger (1951) habla de la transformación de los partidos en organizaciones profesionales-electorales a las que considera más independientes de las oligarquías, pero también menos vinculadas a las estructuras de movilización ciudadana y desligadas de cualquier identidad ideológica. En los partidos profesionales los representantes saben que su postulación no se debe a los militantes ni a la ciudadanía, por lo que sus vínculos de lealtad son con los dirigentes (Contreras, 2013: 273).

Por su parte, los dirigentes partidistas se han constituido como una burocracia que responde cada vez menos a las militancias. Francisco Reveles (2007) identifica un conjunto de fenómenos que han transformado a las dirigencias de los partidos en una

especie de alta burocracia, entre los cuales destaca la dependencia del dinero público, que se entrega en grandes cantidades y permite el otorgamiento de sueldos generosos para los cuadros dirigentes. La acumulación de poder por parte de las élites partidistas, suele darse junto con la ausencia de mecanismos para hacer transparente la toma de decisiones internas.

Los estudios de O'Donnell, Maíz, Contreras y Reveles apuntalan el concepto de partidocracia como algo más que una palabra peyorativa que se escucha en los medios de comunicación. Se puede identificar un conjunto de elementos estructurales, organizacionales, funcionales y legales que permiten el afianzamiento de élites partidistas, altamente profesionalizadas en la función de dirigir y negociar, aunque desvinculadas de los militantes y la ciudadanía. Estas élites operan políticamente a través de relaciones clientelares, consolidando sus posiciones a cambio de distribuir cargos de elección popular como incentivos a la fidelidad.

Los representantes electos conforme al principio de fidelidad a los dirigentes no perciben una responsabilidad hacia los ciudadanos mayor que la que muestran a los dirigentes, las clientelas y sus patrocinadores, lo cual resulta en un funcionamiento delegativo de la representación. En un sistema de partidos que opera de esa forma, el poder no deja de ser ejercido desde las instituciones públicas; sin embargo, el peso de la disciplina partidista se hace presente en las personas a cargo de los puestos de gobierno y representación a través de los elementos corporativos y delegativos, que los presionan para actuar según el interés partidista antes que el interés público.

De tal manera, la principal debilidad que pesa sobre los partidos es que han pervertido la idea de pluralidad y de representación de los distintos intereses sociales, cuando cayeron en un modelo definido como partidocracia (Touraine, 2000: 86). Sus efectos son perversos y muy variados, y van desde los cuestionables préstamos de legisladores para conformar grupos parlamentarios en otros partidos, violentando el sentido del voto ciudadano, hasta su negativa a la rendición de cuentas o a la intervención de la autoridad electoral para solucionar conflictos, pasando por la deficiente democracia en su interior, así como por la tentación de caer en modelos de “partidos rentistas”, cuya prioridad es conservar el registro para seguir disfrutando del financiamiento público (Aparicio, 2006: 11).

Las desviaciones en que incurren los partidos no significan el fracaso del modelo, sino la necesidad de perfeccionarlo. La democracia es un sistema político flexible y abierto a la crítica. Por medio de esta apertura, la democracia y sus instituciones pueden identificar sus fallas y corregirlas a tiempo, con el propósito de preservar el propio orden institucional y evitar un potencial escenario rupturista (Burke, 1780: 171-172).

Corregir a tiempo los errores institucionales es un paso necesario para preservar el sistema democrático. En la coyuntura mexicana actual esto adquiere particular relevancia. De ahí precisamente la utilidad de repensar el sistema político electoral así como el sistema de partidos en nuestro país, surgidos como producto de los más recientes cambios legales en la materia.

## **2. Los partidos políticos y la legislación electoral en México**

El artículo 41 de la Constitución define a los partidos como entidades de interés público y establece que las leyes mexicanas garantizarán que cuenten con los recursos y medios necesarios para competir electoralmente, por lo que disponen de prerrogativas destinadas a garantizar su sostenimiento permanente, así como su participación competitiva en las elecciones.

La regulación de los partidos mexicanos es resultado de un proceso de transición en el que se dismantelaron las reglas que permitían la presencia de un partido hegemónico, para sustituirlas por un diseño institucional propicio para el multipartidismo y la competencia electoral. De tal manera, entre 1977 y 1996 ocurrieron seis reformas políticas que modificaron de manera decisiva el marco institucional del país; a través de ellas se transformaron los métodos de acceso al poder político, la distribución de éste, los contrapesos institucionales al ejercicio de la autoridad y las relaciones de los gobernantes con la ciudadanía.

Para comprender el modelo de regulación de partidos adoptado por la legislación mexicana es indispensable tener presente su origen. Durante la mayor parte del siglo XX (1929-2000) México fue gobernado por el mismo partido.<sup>4</sup> Concebido como una coalición de los grupos armados que participaron en la Revolución Mexicana y se

---

<sup>4</sup> Nacido como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, cambió su denominación por Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y por Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, nombre y siglas que conserva hasta el presente.

disputaban la preeminencia regional por medios no siempre pacíficos, el partido tuvo la característica de nacer desde el poder político, no con el propósito de competir para obtenerlo, sino de conservarlo y así contribuir a la restauración del orden institucional (Mirón, 2011).

Con ese sino, el partido de la revolución consiguió congregarse en su interior a los grupos políticos hasta entonces dispersos, para contener las disputas violentas y transformarlas en un reparto pacífico de las posiciones de poder político a través de un sistema en el que la disciplina se recompensaba con la obtención de cargos públicos. Aquel sistema, explicado con detalle en las obras icónicas de Pablo González Casanova (1970), Luis Javier Garrido (1982) y Jorge Carpizo (1978) fue bautizado por Giovanni Sartori como sistema de partido hegemónico (1992).

Caracterizado por la existencia de ese partido que hegemonizaba el poder político merced a su cercanía con el mismo, pero también por la presencia prácticamente testimonial de un conjunto de partidos opositores que carecían de condiciones de competitividad mínimas para contar con posibilidades reales de conquistar el poder político, el sistema de partido hegemónico resultó funcional mientras la sociedad no demandó pluralismo ni mayores libertades.

Sin embargo, con el transcurso de los años, la sociedad mexicana se diversificó y la economía experimentó una desaceleración, con lo cual el prestigio del partido hegemónico entró en una fase de decadencia. En los años setenta del siglo veinte, la participación política de oposición, que no encontraba suficientes medios para expresarse y competir a través de las vías institucionales, recurrió a la insurrección armada en diversos puntos del país. En ese contexto, la elección presidencial de 1976 transcurrió con la participación de un candidato único, apoyado por un grupo de partidos que funcionaban como satélites del PRI, mientras en las montañas del sur del país los opositores al régimen se manifestaban por la vía armada.

Era evidente que si no se adaptaba el sistema para que la competencia política se manifestara por vías pacíficas, los focos de insurrección seguirían creciendo y probablemente se multiplicaran. Era necesario abrir el sistema de partidos para atraer a los opositores a la vía institucional. Para ello había que cambiar las reglas electorales, a fin de que los ciudadanos tuvieran confianza en el voto como forma de expresión. Se

requería, además, ampliar los espacios de representación, que hasta entonces habían sido acaparados mayoritariamente por el priismo.

Tal fue la lógica de las reformas que introdujeron a México en el camino de la transición: se buscó conducir la participación política a través de las vías institucionales. Así, la de 1977-78 resultó una reforma axial que elevó a los partidos políticos a rango constitucional, definiéndolos como “entidades de interés público”, con lo cual obtuvieron un estatus que les otorgó una serie de derechos y también obligaciones que habrían de regular su actuar en adelante (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2008).

La reforma política distendió el ambiente en la medida en que permitió la incorporación de un abanico de fuerzas políticas, sobre todo identificadas con la izquierda. La fórmula de entrada al sistema de partidos fue la del registro condicionado al resultado electoral; esto es, a los nuevos partidos se les otorgaría un registro que conservarían a condición de obtener por lo menos el 1.5% del total de la votación nacional en la siguiente elección. En esa tesitura, la reforma también generó espacios para una mayor presencia de la oposición en el Congreso al modificar la integración de la Cámara de Diputados con 300 distritos de mayoría relativa y otros 100 de representación proporcional, creando un espacio donde las minorías podrían tener presencia.

Si bien la reforma permitió la incorporación de diversas fuerzas a la arena electoral, las condiciones de la competencia seguían siendo muy desequilibradas a favor del partido en el gobierno. El sistema electoral estaba controlado por un partido y por tanto, las condiciones del mismo tendían a favorecerle. Sin embargo, mediante una actuación conjunta y coordinada, los partidos políticos de oposición y una ciudadanía participante evidenciaron las condiciones inequitativas de las contiendas y promovieron cambios en la normatividad electoral.

La reforma de 1986, logró un impulso a la democratización al aumentar a 200 el número de asientos de representación proporcional y establecer pautas para el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Sin embargo, el gobierno consolidó su posición privilegiada en la organización electoral, relegando a los opositores, ciudadanos y partidos.

Con este marco jurídico se realizaron las elecciones presidenciales de 1988, que constituyeron un parteaguas en la vida política nacional pues sus resultados no solamente



fueron los más cuestionados hasta entonces, sino que también mostraron la existencia de una oposición competitiva.

De tal manera, se hizo evidente que se había llegado al final de lo que el presidente Carlos Salinas llamó “sistema de partido casi único”, por lo que era necesario modificar las condiciones de la competencia, de forma tal que los resultados electorales fueran creíbles y gozaran de legitimidad. El proceso de transición obligaba a rediseñar las instituciones; en esta tarea los partidos políticos nuevamente jugaron un rol central. El propósito compartido era avanzar en una organización electoral que diera confianza a los actores.

Surgió así la reforma de 1990, que puso énfasis en la importancia de contar con una autoridad electoral profesional y especializada, encargada de la organización de comicios que resultaran más confiables a los ojos de los partidos y de la ciudadanía. Así, en abril de ese año se publicaron las reformas al artículo 41 de la Constitución que dieron lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo público, autoridad en la materia electoral, y autónomo en sus decisiones.

Ese primer IFE, estaba aún ligado al poder ejecutivo, pues el predominio del PRI y su vinculación con el gobierno hicieron que fuera presidido por el Secretario de Gobernación. No obstante, ante el reclamo de las oposiciones se logró que el Consejo General del Instituto se integrara, además del presidente, por seis consejeros magistrados (nombrados por el congreso a propuesta del presidente de la república) y los comisionados de los partidos políticos existentes entonces, todos ellos con voz y voto.

La ruta de la transición democrática continuó con la reforma de 1993, la cual incorporó reglas para la distribución del financiamiento público y la fiscalización de los recursos partidistas, con lo cual se buscó la equidad entre los contendientes en los comicios. Sin embargo, se endureció el camino para la integración de coaliciones y se negó la incorporación de candidaturas comunes.

En 1994 se vivían los tiempos conflictivos de la insurrección zapatista, por lo que se tornó necesaria una reforma que generara un conjunto de medidas de seguridad destinadas a dar mayor certidumbre sobre la organización de los comicios y sus resultados. De tal manera, se volvió a poner énfasis en las características de una autoridad electoral que se consolidara como la institución nodal en la transición a la democracia.

Entonces, se optó por “ciudadanizar” al IFE al dotarle de un Consejo General integrado por un grupo de expertos en temas electorales que inyectaran su prestigio a la institución, en quienes recaía en forma exclusiva la responsabilidad de votar. La ciudadanización implicó dejar la autoridad electoral en manos de personas independientes del gobierno y de los partidos, para garantizar así su imparcialidad. A partir de entonces los partidos políticos ya no tendrían voto en las decisiones del órgano de dirección de la autoridad electoral.

La reforma de 1996 culminó el fortalecimiento de la autoridad electoral al darle plena autonomía frente a los poderes públicos. Los partidos políticos, igual que el gobierno priista, se comprometieron a acatar las decisiones del IFE, independientemente de que pudieran afectar las distintas posiciones partidistas. Fue así como el Instituto adquirió una solidez y un prestigio que trascendió fronteras. Además, con los cambios de entonces se aceleró el proceso de transición al impulsar la participación de las fuerzas opositoras con posibilidades reales de triunfo, pues con el propósito de garantizar condiciones de equidad en la competencia electoral, se otorgó a los partidos prerrogativas muy generosas que se concretaron en un elevado financiamiento público, franquicias postales y acceso a los medios masivos de comunicación.

Las nuevas condiciones de la contienda electoral hicieron que para los partidos de oposición, la obtención de posiciones en el gobierno a través de la vía electoral, dejara de ser un fenómeno excepcional para convertirse en uno recurrente. El mapa político del país abandonó la uniformidad para transformarse en un mosaico de posiciones partidistas variadas que culminaron en 1997 con el primer escenario de gobierno dividido a nivel federal, cuando el partido del presidente de la república perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y, tres años después, cuando un partido distinto al PRI accedió a la presidencia. Hoy es obvio que el dinero emparejó el terreno de juego y al permitir una competencia equitativa, el PRI sufrió importantes descalabros: mientras que en 1977 solamente 4 municipios no eran gobernados por el PRI, en 1988 habían subido a 39 y en julio de 2000 llegaban a 583; en 1989 tomó posesión el primer gobernador que no pertenecía al PRI, mientras que en 2000 ya eran 6; el Revolucionario Institucional contaba con mayoría calificada en 30 congresos estatales en 1988 y redujo esa condición privilegiada a 13 en julio de 2000 (Mirón, 2011).

La alternancia coronó el proceso transitorio de México. Así, quedó demostrado que las reglas de la competencia electoral eran funcionales y permitían que cualquier partido con registro accediera al poder con el único requisito de ser el que obtuviera más votos.

De tal manera, la mexicana fue una transición votada porque el impulso primordial del cambio político provino del sufragio ciudadano, que de forma paulatina incrementó la presencia de los partidos de oposición en los congresos federal y locales, además de impulsar la integración de presidencias municipales por partidos distintos al que gobernaba el país.

Pero el ciclo de reformas no concluyó con la alternancia en la presidencia. En 2007-08 se incorporaron nuevas reglas a la participación de los partidos políticos. Originada en el conflictivo y cuestionado desenlace de la elección presidencial de 2006, ésta fue la primera reforma realizada en el contexto de una presidencia panista. Destacó por haber sido impulsada, negociada y concretada desde el legislativo y, no, como solía suceder en tiempos priistas, bajo la batuta del ejecutivo. Con ella se buscó resolver algunos de los problemas normativos e institucionales que los comicios previos habían hecho surgir. De tal manera, se modificó el régimen de acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación al prohibir la contratación de promocionales para los propios partidos y sus candidatos así como para cualquier persona física o moral. También se cambiaron las reglas para el escrutinio y cómputo distrital con el objetivo de evitar el escenario de incertidumbre que originó el empate técnico entre los dos principales candidatos presidenciales. Asimismo, se introdujo por primera vez en la legislación federal la regulación de las precampañas, se incrementó a 40% la cuota mínima de género que tendrían que respetar los partidos políticos en la postulación de candidatos y se modificó la fórmula de determinación del financiamiento público con el argumento de reducirlo. Reducción que hoy se sabe, fue muy raquítica y acotada a los recursos destinados a campañas y precampañas. Cambios, todos ellos, que impactaron la vida de los partidos políticos, pero que sin duda fueron un acicate para hacer del sistema de partidos uno más robusto, acorde con las nuevas condiciones de la vida democrática del país.

En efecto, a través de esta larga historia de reformas se ha construido un sistema democrático, con partidos políticos que al paso del tiempo se fueron fortaleciendo, exigiendo reglas electorales más justas, participando en comicios más competidos, y acumulando más posiciones de gobierno y puestos legislativos, en detrimento, ciertamente, del partido hegemónico, pero a favor de una mejor democracia con comicios limpios cada vez más competitivos y con resultados confiables.

La larga ruta de reformas que llevaron a México a transitar de un régimen autoritario a otro democrático (O'Donnell y Schmitter, 1988) también dieron forma a un sistema de partidos más consolidado. Integrado desde hace años básicamente por tres partidos grandes, y algunos menores que sobreviven por lo general aliándose con los principales, este sistema tiene una presencia central en el sistema político nacional.

Hoy día, y particularmente después de la segunda alternancia que trajo de vuelta a la presidencia al otrora partido hegemónico, el papel de los partidos sigue siendo axial. Sin embargo, pareciera ser que una vez consolidada la democracia electoral, las tres principales fuerzas ya no se interesan en garantizarla, sino que tienden a privilegiar la salvaguarda de sus intereses. Al observar el proceso de negociación de la reforma 2014 y los productos legales que de ella brotaron, es inevitable volver a los clásicos y reflexionar sobre la partidocracia y el papel de las dirigencias, entre otros temas.

El Pacto por México, fue un acuerdo político inédito, origen de las reformas estructurales de la administración peñanietista, incluida la política electoral. Dicho pacto, firmado por el gobierno y los tres principales partidos políticos, incluyó entre sus compromisos “crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las locales y municipales” (Pacto por México, Compromiso 90). Ello implicaba la transformación del IFE en una autoridad nacional que reemplazara en su totalidad a los institutos locales, y se hiciera cargo por completo, de la totalidad de los procesos electorales locales.

La reforma, aprobada en febrero de 2014, no resultó lo previsto originalmente, sino que se quedó a medio camino, con resultados ambivalentes. Por eso, hoy existen nuevas directrices que a su vez redefinen el sistema electoral y el sistema de partidos y no necesariamente en clave democrática. Se trata de una reforma de gran calado que modifica sustancialmente el escenario electoral de México, y determina las condiciones

en que se darán las contiendas partidistas de 2015 en adelante, con más dudas y riesgos que certezas.

### **3. La reforma electoral de 2014: zonas de incertidumbres**

En 2014 arranca una nueva etapa en el proceso de transformación política de México. Los cambios que esta reforma introduce en las reglas del sistema electoral y de partidos, tanto a nivel federal como estatal, dan lugar a nuevas instituciones y redefine a los actores políticos. Tanto por la cantidad de cambios introducidos en el ámbito de los partidos como por la profundidad y relevancia de los mismos, esta reforma resulta fundamental para comprender el nuevo sistema de partidos que se delinea en México a partir de ella.<sup>5</sup>

Sin embargo, a diferencia de las reformas anteriores, ésta no parece inscribirse en el ciclo de consolidación de los avances democráticos por la vía electoral que se vino construyendo desde el lejano 1977. Por el contrario, la ruta seguida es distinta y los resultados obtenidos disímboles. Como se afirmó antes, el eje del largo proceso de transición a la democracia en México fue la vía electoral, por ello, en la base de todas las adecuaciones normativas se procuró siempre contar con leyes y reglas claras y precisas que permitieran organizar, realizar y calificar las elecciones sin margen de discrecionalidad y, por tanto, sin espacio para los cuestionamientos de los actores políticos. Esa estructura robusta fue lo que hacia el exterior dio tanto prestigio al IFE y, hacia el interior, permitió al país salir adelante de comicios tan competitivos como los presidenciales de 2006, donde el margen de victoria fue tan solo de 0.56% (Atlas de resultados INE, 2014).

En efecto, el escenario electoral se fue construyendo a partir de diversas reformas en donde lo que primó fue dotar a las elecciones de certeza y de confianza y, a partir de ahí, de legitimidad. Para tener la seguridad de que la autoridad electoral actuaría como un árbitro imparcial, sin ningún tipo de sesgo partidista, la ley dejó poco margen para su interpretación y fue muy precisa en cuanto a sus facultades y atribuciones.

---

<sup>5</sup> En materia electoral, en 2014, además de la reforma a la Constitución se aprobaron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Consulta Popular.

Sin embargo, la reforma 2014 no buscó avanzar en la ruta de la consolidación democrática, ni aprovechó las experiencias acumuladas. Tampoco estuvo dirigida a perfeccionar las reglas, los procedimientos y las instituciones electorales, a fin de brindar mayor certeza a la organización de las elecciones. En contraste con las reformas que pusieron en marcha la transición democrática, la más reciente, implicó un viraje en la concepción del modelo electoral que se había venido construyendo desde la creación del IFE. Queda por ver si ese viraje no solo era necesario, sino también útil y, sobre todo, viable.

La idea original de la reforma nació desvirtuada, pues no fue producto de un diagnóstico previo, ni de la intención de resolver un problema político electoral, sino que su discusión y aprobación se caracterizó por la urgencia. Fueron pocos los meses que se dedicaron a su elaboración, y menos los destinados a la discusión de sus contenidos y propósitos.

En palabras de sus promotores, los motivos que dieron origen a esta transformación fueron dos. Por un lado, la necesidad de evitar la injerencia de los gobernadores en los órganos y procesos electorales de sus estados y, por otro, reducir el alto costo de las elecciones en el país. Cuando apenas inician los procesos electorales de 2015 se tienen ya suficientes elementos para advertir que no se logró ninguno de tales objetivos.

Quienes impulsaron la desaparición de los órganos electorales locales no demostraron que los gobernadores realmente hubieran intervenido en la actuación de los mismos y, menos aún, que ejercieran alguna presión para influir en los resultados electorales. Baste con recordar que en 23 entidades se ha dado la alternancia en el ejecutivo local (en algunas, doble o triple, como Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas); lo mismo ha sucedido en gran cantidad de municipios cuyos gobiernos han estado a cargo de distintos partidos; y en los congresos locales, la existencia de mayorías calificadas es un resabio de antaño, por fortuna superado. De igual modo, fue hace años cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) anuló dos elecciones de gobernador (Tabasco, 2000 y Colima, 2003) situación que no se ha repetido.

Por otro lado, en cuanto al argumento de reducir el costo de la organización de las elecciones, aparece como una ironía ante el obvio encarecimiento que implica una reforma que tiene como eje la sustitución del IFE por el Instituto Nacional Electoral, al cual la ley otorga 74 nuevas atribuciones que se plasman, en 2015, en un presupuesto que asciende a 18,572 millones de pesos<sup>6</sup> (INE, 2014).

Es de llamar la atención que en el proceso de discusión de la reforma no se promovió la participación de la sociedad, de especialistas, ni académicos, quienes no obstante, a través de muy diversos foros, manifestaron sus objeciones, las cuales en su gran mayoría fueron desoídas. Los legisladores ignoraron a los ciudadanos y decidieron aprobar la reforma conforme a lo pactado por sus dirigentes.

En consecuencia, los cambios introducidos en la normatividad electoral respondieron a una lógica de negociación política y no a un diagnóstico acerca de los elementos de la legislación electoral que fueran perfectibles o mejorables, sino que desde su origen estuvo vinculada y condicionada al destino de la principal reforma planteada por la administración de Enrique Peña Nieto: la energética.

Al no ser producto de un análisis responsable, los cambios introducidos tienen el potencial de generar nuevos problemas en el sistema electoral y de partidos, que pueden llegar a poner en riesgo no solo los próximos comicios, también el sistema electoral en conjunto. En particular, porque la normatividad aplicable está plagada de ambigüedades, de apreciaciones subjetivas, que generan incertidumbre al dejar a criterio del INE su cumplimiento. Desde luego, también deteriora la confianza de la ciudadanía en la institución y promueve la suspicacia de los contendientes que ciertamente buscarán encontrar la intencionalidad política de los funcionarios en aquellas decisiones que no les convengan.

El INE tiene, por lo menos, un defecto congénito. Creado como un organismo con injerencia directa en los órganos electorales locales, esa intervención no está claramente

---

<sup>6</sup> El presupuesto del IFE para 2012, cuando se realizaron elecciones generales (presidente, senadores y diputados federales) fue de 15,953 millones de pesos (INE, 2014).

delimitada, sino que será a juicio del Consejo General del INE que se tomen las decisiones.<sup>7</sup> Así de discrecional.

De tal manera, hoy tenemos una autoridad electoral nacional, responsable de todas las elecciones que se realicen en el país, que no cuenta con las herramientas legales necesarias y suficientes para garantizar una calidad similar, por decir lo menos, a las previas. En la negociación de la reforma electoral, el PAN y el PRD promovieron una serie de cambios basados en premisas, si no falsas, por lo menos cuestionables, que condujeron a arreglos políticamente rentables, pero de dudosa viabilidad legal, administrativa y organizacional. Enseguida abordo algunos de los que considero los principales focos rojos.

Por lo que se refiere a la autoridad electoral, uno de los aspectos sustantivos de la reforma consistió en la modificación de sus atribuciones, en donde se incluye una inédita distribución de competencias entre los niveles federal y local. Así, un conjunto de facultades fundamentales para el proceso electoral quedaron concentradas en el INE<sup>8</sup> que, para llevarlas a cabo, contará con la colaboración de los organismos públicos locales en materia electoral (Oples), los cuales sustituyen a los anteriores órganos administrativos electorales.<sup>9</sup>

El nuevo modelo de autoridad electoral rediseña a los órganos locales, los cuales a partir de 2014 han dejado de estar determinados por las legislaturas locales, para ser

---

<sup>7</sup> En ese sentido, el artículo 44 de la LGIPE, 1, inciso ee), dice que el Consejo General tiene las siguientes atribuciones: ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta ley. El INE asumirá, delegará y repartirá funciones con los órganos electorales estatales de manera casuística, y no con base en criterios causales, temporales ni presupuestales.

<sup>8</sup> Entre las actividades que concentrará el INE destacan la planeación e instrumentación de la capacitación electoral; la geografía electoral, que incluye el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; la elaboración del padrón y la lista de electores; así como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas. La concentración de funciones confirmó la facultad del Instituto como autoridad única encargada de administrar los tiempos estatales de radio y televisión para ser entregados como prerrogativa a los partidos políticos. Otra facultad estratégica para la confianza en las elecciones trasladada por completo a la autoridad nacional es la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, sus candidatos y los informes de gastos de precampaña y campaña.

<sup>9</sup> El papel de colaboradoras con la autoridad nacional que desempeñarán las Oples preservó para ellos funciones administrativas sustantivas, como son las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, la educación cívica, la preparación de la jornada electoral, la impresión de la documentación y la producción de materiales electorales. Sin embargo, pierden sus facultades en materias relevantes, como la fiscalización.



homologados en su estructura y conformación, que ahora quedó establecida desde la LGIPE.<sup>10</sup> De igual modo, se quitó a los congresos locales la facultad de designar a los consejeros electorales que integrarán los Oples, tarea que recayó en el Consejo General del INE que se convirtió en una suerte de coordinador o supervisor. El propósito, se dijo, era que los intereses locales no impactaran los nombramientos de los funcionarios para así asegurar que quienes tomaran las decisiones lo hicieran con imparcialidad. La primera experiencia, recién realizada, no dio buenos resultados pues los propios partidos han recurrido ante el tribunal, la decisión del Consejo General.

El INE también deberá integrar el servicio profesional electoral y, según se presenten las coyunturas políticas locales, eventualmente atraer más actividades sustantivas, asumiendo la organización de procesos electorales locales, mediante convenios con las entidades federativas que así lo soliciten.

La falta de claridad y precisión en la distribución de facultades y funciones, además de vulnerar el principio de certeza, puede provocar la duplicidad de tareas y el incremento de los costos. Es por eso que la incertidumbre alcanza también al presupuesto del INE. Si bien ya existe una cifra establecida, muy alta pero cierta, elaborada con base en las tareas que el Instituto debe de realizar, es imposible dilucidar cómo es que el INE hará frente a todas esas actividades cuya realización queda sujeta a factores ajenos a la propia institución. Esa nueva modalidad de organización electoral, basada en convenios, impide calcular el impacto económico que tendría, de ser el caso, la organización de uno o más procesos electorales estatales.

Por lo que se refiere al registro de partidos, la LGIPE asume una posición proteccionista de los ya existentes, al elevar el umbral requerido para el registro de los partidos de 2 a 3%. Con ello ciertamente no se abona a favor de la representación, ni mucho menos del fortalecimiento del sistema de partidos, sino al contrario, se reduce la posibilidad de ampliar la pluralidad, elemento presente en los orígenes del proceso de transición en México.

Otro tema nodal es el del financiamiento. Si bien uno de los móviles de la reforma

---

<sup>10</sup> Conforme a esta ley, todos los Oples contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

fue el costo de las elecciones, su aplicación conlleva un alza en el financiamiento público de los partidos políticos. Si bien la fórmula para determinar el financiamiento ordinario a los partidos no cambió a nivel nacional, la extrapolación de la misma a nivel estatal significó un aumento de 47% del presupuesto global de los partidos nacionales, al pasar de \$1,513,668,629 en 2014 a \$2,221,732,257 para 2015 (Astudillo, 2014).

Otro cambio en materia de financiamiento es el incremento al límite del financiamiento privado de los partidos políticos, nacionales y locales. Ello a pesar del consenso que existe en torno a la dificultad de controlar este tipo de recursos y el riesgo que supone para el sistema electoral en un contexto de fuerte presencia del narcotráfico. El dinero proveniente de fuentes privadas inevitablemente genera compromisos, y afecta por tanto la autonomía de partidos y candidatos.

Uno más de los grandes desafíos que enfrentará el INE a partir de la reforma de 2014 es la responsabilidad de fiscalizar, de manera exhaustivas todas las precampañas y campañas federales y locales, de todos los partidos políticos y también de los candidatos independientes, si los hubiere. Por ello es que el INE habrá de revisar y dictaminar alrededor de 76,000 expedientes en un mes y medio. La carga parece excesiva, difícil de afrontar, y su costo también. Sobre todo cuando la historia mexicana ha demostrado que contar con más sanciones para los partidos que no cumplen con lo establecido en la norma, no modifica su actuación.

Esta enorme y costosa tarea corresponde en exclusiva a la autoridad nacional, salvo que decida delegarla a los órganos electorales locales (lo cual no sucederá en 2015) y debe disponer de información clara y confiable sobre los gastos de los contendientes previo a la calificación de todas las elecciones pues ahora la ley prevé causales de nulidad de la elección detectables a partir de la fiscalización.<sup>11</sup>

En suma, son muchas, variadas y muy trascendentes las modificaciones que conlleva la reforma político electoral de 2014. Además de los ya apuntados, llaman la atención cambios tan relevantes como la reelección inmediata para legisladores (tanto federales como locales) y de funcionarios municipales; la paridad de género en las

---

<sup>11</sup> El artículo 41 establece que se anulará la elección y se convocará a una extraordinaria (en donde no podrá participar la persona sancionada, aunque sí el partido, pues éste no está excluido), en los casos de rebase de los gastos de los topes de campaña, se compre cobertura informativa ilegal en medios de comunicación o cuando existan recursos ilegales en la misma.

candidaturas; el voto de los mexicanos en el extranjero; las candidaturas independientes y la consulta popular, entre otros.

Sin embargo, a pesar de lo positivo de algunas de estas transformaciones legales, su aplicabilidad no se ve clara pues las apresuradas negociaciones interpartidistas dieron lugar a un sinnúmero de despropósitos que impiden su puesta en práctica. La ley no resulta una carta de navegación confiable, por lo que el INE deberá ir abriendo brecha a través de reglamentos y disposiciones internas.

#### **4. Las elecciones de 2015: una moneda al aire**

El nuevo entramado jurídico introducido por la reforma de 2014, será puesto a prueba en 2015, cuando se realicen las elecciones más grandes, caras y atípicas de la historia de México. En efecto, como resultado de un proceso de homologación de los calendarios electorales federales y locales, el 7 de junio diez partidos políticos,<sup>12</sup> y eventualmente, también algunos candidatos independientes, se disputarán la integración de la Cámara de Diputados; 9 gubernaturas; las curules de 17 congresos estatales; así como las presidencias municipales de 16 entidades y las jefaturas delegacionales en el Distrito Federal.

Hoy día, tanto en el legislativo, como en los estados, la posición del PRI es la más favorable; no obstante, el mapa de poder regional se someterá a la voluntad popular y es probable que los equilibrios partidistas se vean alterados, pues además de los partidos contendientes, las coyunturas económica y política del país, juegan en contra del partido del presidente.

Actualmente, existe un predominio priista en la Cámara de Diputados federal, dicho grupo parlamentario ocupa el 43% de las curules, la bancada más cercana es la panista con el 23% y el PRD solo cuenta con el 20%. En tanto que los partidos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, del Trabajo y Nueva Alianza concentran el 15% restante, en proporciones menores a los cinco puntos porcentuales.

---

<sup>12</sup> Tres ellos de reciente registro: Movimiento de Regeneración Nacional, Partido Encuentro Social y Partido Humanista.

En el ámbito local, de las entidades en disputa, tres nunca han vivido la alternancia en el poder ejecutivo local,<sup>13</sup> Colima y el Estado de México que siempre han tenido gobernadores priistas y el Distrito Federal cuya Jefatura de Gobierno siempre ha sido del PRD. En esos tres casos, el principal partido, además, disfruta de la mayoría en el congreso local.

Son 9 los estados que tendrán elección de gobernador. De ellos, seis son gobernados por el PRI. El dominio tricolor es contundente en Campeche y Colima; pero parece ser que las cosas no serán tan sencillas en Nuevo León, donde los estudios de opinión reflejan que el desempeño desfavorable del gobernador Rodrigo Medina, podría tener consecuencias negativas para su partido.

Querétaro y San Luis Potosí, por su parte, son estados recién recuperados por el Revolucionario Institucional de manos del PAN. Michoacán lo ganaron los priistas después de dos gobiernos perredistas; sin embargo, el tricolor ha tenido un lamentable desempeño, que se corrobora con la sustitución del gobernador Fausto Vallejo ante el desprestigio de su gestión.

La nueva composición de los congresos locales que empieza a redefinirse en los comicios de 2015, será fundamental de cara a la contienda presidencial de 2018. En las entidades que tendrán elecciones, los resultados de los comicios previos dan como favorito al PRI en Campeche, Estado de México, Jalisco y Yucatán; al PAN en Guanajuato, y al PRD en el Distrito Federal, Morelos y Tabasco.

Destacan, desde luego el Distrito Federal y el Estado de México, pues son las dos entidades federativas con mayor población, y constituyen, respectivamente, los bastiones más importantes del PRD y el PRI. El Distrito Federal es el centro económico y administrativo del país, además de contar en algunas de sus delegaciones con los más altos índices de desarrollo de México. Para el PRD resulta crucial evitar un escenario de gobierno dividido que complique al Jefe de Gobierno la gestión de la agenda pública durante la segunda mitad de su mandato. En tanto que el Estado de México reviste similar importancia para el PRI, pues además de ser una de las entidades de mayor relevancia

---

<sup>13</sup> En total, 9 entidades federativas nunca han tenido alternancia en el ejecutivo: Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

económica, el estado posee un valor simbólico al haber sido gobernado por el actual presidente de la república.

A nivel municipal destacan las capitales estatales. Actualmente el PRI es gobierno en 11 de las 15 capitales que estarán en juego (La Paz, Campeche, Colima, Guanajuato, Chilpancingo, Guadalajara, Toluca, Morelia, Cuernavaca, Querétaro y San Luis Potosí); el PAN en 2 (Monterrey y Hermosillo) y el PRD en 2 (Tuxtla Gutiérrez y Villahermosa). En el Distrito Federal se renovarán las jefaturas delegacionales, actualmente en manos del PRD, excepto Benito Juárez (PAN) y Cuajimalpa (PRI).

En todo caso, el desempeño que logren los partidos en los comicios por venir alterará las dinámicas de negociación entre el ejecutivo y los líderes partidistas. Si el PRI obtiene buenos resultados podrá terminar con los escenarios de gobierno dividido, presentes en el plano federal desde 1997; si por el contrario, el partido entrega resultados mediocres a su presidente, estará en riesgo la agenda de la segunda mitad del gobierno de Peña Nieto, al tiempo que sus adversarios más duros podrían tener una atmósfera favorable para intentar dar reversa a las reformas estructurales impulsadas por el presidente.

Para el PAN lograr un desempeño decoroso es cuestión de vida o muerte. Luego de la diáspora de militantes y las luchas internas a través de las cuales el partido intentó procesar el conflicto de la pérdida del ejecutivo federal, su dirigencia se presenta débil, acosada por facciones que tratan de tomar el control del partido, mientras intenta sin mucho éxito recuperar su buena imagen entre los ciudadanos.

El blanquiazul tiene la compleja misión de conservar sus gubernaturas y presidencias municipales, pero también intentará ganar espacios donde los gobiernos priistas han tenido administraciones desafortunadas. Es de esperar que los panistas busquen también recuperar posiciones que alguna vez fueron suyas, como en el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México.

Para el PRD el escenario no podía ser más complicado. Ante un PRI que intenta recuperar las delegaciones del Distrito Federal con el respaldo del ejecutivo federal y un PAN que se niega a retraerse en la capital del país, enfrenta el desafío de competir contra su más reciente y significativa escisión. El Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) intentará tomar la mayor parte de las actuales posiciones perredistas en la

capital, mientras anuncia una feroz lucha fratricida.

## **5. Reflexión final**

El sistema mexicano de partidos es resultado de un proceso evolutivo en el que se transitó de un régimen de partido hegemónico a una democracia representativa, aunque asolada por elementos delegativos y de clientelismo político, que otorgan a los partidos un predominio sobre los representantes populares y sus acciones en los órganos de gobierno y representación. La capacidad de las dirigencias partidistas para influir en la elaboración de las leyes y las políticas públicas ha llegado al grado de establecerlas como interlocutoras directas con la presidencia, tal como sucedió en la negociación del Pacto por México, donde los legisladores de los tres principales partidos acataron los compromisos de sus líderes y expresaron en el Congreso la correlación de fuerzas imperante en la clase política.

A través de su capacidad para influir en la elaboración de las leyes, los partidos han establecido un complejo marco legal en donde son objeto de importantes beneficios en forma de subsidios públicos, que incluyen el acceso a la radio y televisión. El modelo mexicano de partidos se consolida así a través de un régimen proteccionista.

La capacidad negociadora de los partidos para construir en torno a ellos ese marco legal favorable, incluye el nuevo diseño de autoridad electoral. La creación del INE hace manifiesta la desconfianza que los partidos tienen unos de otros. A través de la estricta reglamentación de la fiscalización, la administración exclusiva de los tiempos de transmisión de mensajes político-electorales por parte del INE, la regulación de los mensajes de campaña y el umbral de votación requerido para conservar el registro, los partidos tratan de conducir la competencia electoral por senderos de civilidad.

Llama la atención que al establecer un régimen de sanciones más riguroso, los partidos reconocen de manera implícita la incapacidad del árbitro electoral para conducir los procesos electorales y las contiendas políticas sin tener que recurrir a la aplicación de severas sanciones. La idoneidad del modelo de organización electoral, la fiabilidad de las medidas de certeza y seguridad, así como la eficacia del sistema de escrutinio y cómputos fue suficiente para garantizar la alternancia política en 2000 y una segunda alternancia en 2012. La atención que las reformas posteriores a la alternancia han puesto en la conducta

de los competidores es un indicio de dónde están actualmente los puntos críticos de las elecciones.

Que la reforma electoral de 2014 prácticamente no haya modificado los procedimientos de organización electoral, capacitación e integración de las mesas de casilla, o las medidas de seguridad de la papelería, materiales electorales y procedimientos de escrutinio y cómputo, es muestra de que la desconfianza de los actores políticos ya no está en la organización de la elecciones ni en los cómputos, sino en el desempeño de los competidores.

En efecto, esta reforma representa un viraje significativo en la lógica de la transformación institucional de México. Ya no estuvo encaminada a configurar instituciones democráticas confiables, sino a regular la competencia electoral y tratar de evitar que los partidos, todos, intenten alterar la equidad en la contienda o sus resultados.

El papel de la autoridad en esta nueva lógica de reformas es incierto. Hemos constatado que las continuas renovaciones de los integrantes del Consejo General quedan sometidas a los equilibrios y negociaciones partidistas. A este Consejo General que los partidos intentan someter le otorgaron, a partir de 2014, mayores atribuciones y responsabilidades cuya complejidad deja abiertos diversos espacios para la discrecionalidad.

Varios elementos de la ley serán puestos a prueba en las contiendas electorales de 2015. La nueva distribución de atribuciones entre autoridades electorales federales y locales y la posibilidad de que el INE atraiga la organización de los procesos locales, son elementos arriesgados, cuyas particularidades difícilmente se pueden prever.

De tal manera, pese a tratarse de una elección intermedia, la del 7 de junio será de gran relevancia para la distribución del poder político durante la segunda mitad de la presidencia peñanietista. Es mucho lo que está en juego para los partidos, que no cederán fácilmente sus actuales posiciones, lo que permite anticipar una encarnizada lucha en el espacio público, ante los electores, pero también ante los árbitros electorales.

La realidad política del país permite anticipar un escenario partidista conflictivo. Habrá que ver si el marco normativo recién aprobado resulta apropiado para resolver los problemas que surjan, por lo menos en materia electoral.

## Fuentes consultadas

- ASTUDILLO, César y Lorenzo Córdova Vianello (Coords.) (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, UNAM, México.
- ASTUDILLO, César (2014), “Con la cuchara grande” en *Voz y Voto*, número 256, junio, 2014.
- Atlas de resultados electorales INE (2014), Atlas de resultados electorales 1991-2014, disponible en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>
- BECERRA, Pablo Javier (2003), “Las reformas electorales en la transición mexicana”, en Pablo Javier Becerra, Víctor Alarcón y Cuitláhuac Bardán (Coords.), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, UAM/Instituto e Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México.
- BOBBIO, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, FCE, México.
- BURKE, Edmund (1774) *Discurso a los electores de Bristol al ser declarado, por los sheriffs, debidamente elegido como uno de los representantes de aquella ciudad en el Parlamento, el jueves día 3 de noviembre de 1774*. Editado por Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- BURKE, Edmund (1780) “Speech On The Plan For Economical Reform”, en *A Theory Of Civilization by Philip Atkinson*. Disponible en <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap7.htm>
- CÁRDENAS, Jaime (1996), *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM/IIJ, México.
- CÁRDENAS, Jaime (2006), *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, UNAM-IIJ, México.
- CARPIZO, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, México.
- CONTRERAS Bustamante, Raúl (2013), “La crisis de la partidocracia en México”, en *Ideología y militancia. Revista de Derecho Estasiológico*, año 1 número 1, FES Aragón-UNAM, México.
- CÓRDOVA, Lorenzo (2008), “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Daniel Zovatto y Jesús Orozco (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM/IDEA Internacional, México.
- CRESPÓ, José Antonio (2012), “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”, en *Revista Estudios* núm. 103 vol. X, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México.
- DAHL, Robert (1971), *Polyarchy; participation and opposition*, New Haven: Yale University Press.
- DE ANDREA, Francisco José (2009), “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en Ackerman (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, UNAM, México.
- DUVERGER, Maurice (1951), *Los partidos políticos*, FCE, México.
- ESCOBAR, Modesto (2011), “La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos”, en *Reis 133*, enero-marzo, Universidad de Salamanca, España.



- FLORES, Julia y Yolanda Meyenberg (2000), *Ciudadanos y cultura de la democracia, reglas, instituciones y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México.
- FREIDENBERG, Flavia (2005), “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”, en *Polis 2005* vol 1, núm 1, UAM-Iztapalapa, México.
- GARRETÓN, Manuel (1991), “Cultura política y sociedad en la construcción democrática”, en Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (Comps.), *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, FLACSO/Porrúa/Universidad de Guadalajara, México.
- GILAS, Karolina (2002), “Un estudio de la calidad de la democracia mexicana”, en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, Vol. 3, N° 5, México.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, editorial Era, México.
- HNYILICZA, Esteban (2005), *Hacia las reformas de tercera generación. Innovación institucional y competitividad*, Investigación de Economía, Universidad San Martín de Porres, Lima, Perú.
- IFE (2009) *Aplicación de la Reforma Electoral de 2008-2009 en México desde una perspectiva internacional comparada*, Instituto Federal Electoral (IFE)-Coordinación de Asuntos internacionales (CAI), México.
- INE (2014) *Anteproyecto de presupuesto 2015*. Comisión temporal de presupuesto, 27 de agosto de 2014. Disponible en [http://www.ine.mx/documents/310324/393611/bolet%C3%ADn+anteproyecto\\_2.pptx/db023d2c-bbcc-4ec8-9c67-fc6c385c859c](http://www.ine.mx/documents/310324/393611/bolet%C3%ADn+anteproyecto_2.pptx/db023d2c-bbcc-4ec8-9c67-fc6c385c859c)
- JÁCOME, Francine (2010), *Evolución/Involución de la democracia en América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas.
- LATINOBARÓMETRO (2013), *Informe Latinobarómetro 2013*, Chile, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- LOCKE, John (1690), *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Editado por Clásicos del pensamiento, Madrid, Tecnos, 2006
- MAÍZ, Ramón (1994), “Estructura y acción: elementos para un análisis micropolítico del clientelismo” en *Revista Internacional de Sociología*, tercera época núm 8 y 9, mayo, Universidad de Santiago de Compostela.
- MERINO, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México.
- MIRÓN, Rosa María (2011), *El PRI y la transición política en México*, UNAM-Gernika.
- MONTERO, J.R. y Gunther R. (2007), “Introducción: los estudios sobre los partidos políticos”, en J. Montero, R. Gunther, J y J. Linz (Eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid.
- MORLINO, Leonardo (2008), *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Instituto Italiano di Scienze, Florencia.
- O'DONNELL, Guillermo, Phillipe Schmitter y Lawrence Whitehead (Comps.) (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo IV, Editorial Paidós, España.

- O'DONNELL, Guillermo (1992) "Democracia delegativa" en *Journal of democracy*, Vol. 5, No. 1, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2012), *Pacto por México*, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-México-TODOS-los-acuerdos.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2000), *Reforma política y procesos electorales en México*, Presidencia de la República, México.
- RABASA, Emilio (1995), "La Reforma Electoral Definitiva", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* número 82, año XXVIII, UNAM-III, México.
- REVELES Vázquez, Francisco (2007), *Teorías y realidades de los partidos políticos. Una lectura desde México*, Serie Breviarios de cultura democrática número 2, Instituto Electoral del Estado de México, México.
- SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, España.
- SIEYÈS, Emmanuel J. (1789) "¿Qué es el tercer Estado?" en *Escritos y discursos de la Revolución*, editado por Ramón Maíz S., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- SEGOB (2012), "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012", Secretaría de Gobernación (SEGOB), México, disponible en [http://encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion\\_2012](http://encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2012)
- TOURAINÉ, Alain (2000), *¿Qué es la democracia?* FCE, México.
- WOLDENBERG, José (2012), *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México.
- ZOVATTO, Daniel (2006), "Regulación de los partidos políticos en América Latina" en *Diálogo Político*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung A. C, Alemania, disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_9929-1522-1-30.pdf?080507171015](http://www.kas.de/wf/doc/kas_9929-1522-1-30.pdf?080507171015)
- ZOVATTO, Daniel (2014), "Los nuevos desafíos de la democracia" en *La Nación.com*, 15 de septiembre, Buenos Aires, disponible en <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/148e80ff23987dfe>