

## **Reformas electorales en México. El cambio político a través del control en las modificaciones constitucionales y leyes reglamentarias (1977-2014).**

Electoral reforms in Mexico. The political change through control in constitutional modifications and reglementary laws (1977-2014)

**Marco Antonio Adame Meza**, doctor en Investigación en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Guerrero, profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”. Correo electrónico: marcoadameza@uagro.mx

**Walfred Geovanni Manrique Pastor**, maestro en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Guerrero, profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano. Correo electrónico: geovanniman@uagro.mx

### **Resumen**

Las reformas electorales en México, jugaron un papel crucial para la instauración y consolidación de la democracia en su vertiente procedimental. A partir de 1977, con el inicio de la liberalización promovida desde el aún régimen autoritario de partido hegemónico, se impulsaron reformas constitucionales y de las leyes reglamentarias en materia electoral, que ofrecieron garantías a la oposición política de una competencia cada vez más equitativa, con mayor certidumbre sobre la aplicación y sujeción a las normas y reglas del juego impuestas en el juego electoral y mayor incertidumbre sobre la predictibilidad de los resultados electorales.

Después de las primeras elecciones libres con las que se instauró la democracia en México, las reformas en la materia tendieron no sólo a ampliar la competencia; sino a establecer mecanismos por los que mejoraran las vías para la representación política. La serie de modificaciones promovida en 2014, permitió incorporar la figura de la reelección para autoridades municipales y representantes políticos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las últimas modificaciones promovidas en el Congreso de la Unión, nos permiten concluir de manera tentativa que, muy seguramente, las propuestas reformadoras en materia electoral, tenderán a incorporar nuevos mecanismos de democracia participativa que involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones; pero también, que existe un interés por mejorar aspectos de nuestra democracia procedimental, en lo relativo a las vías para el financiamiento de los partidos políticos y los procesos electorales.

En este trabajo, nos proponemos realizar un análisis comparado sobre las dimensiones de las reformas electorales en tres componentes; las modificaciones en el sistema de partidos, en la representación política en el Congreso de la Unión y en el sistema electoral. Destacando en cada etapa reformadora el énfasis puesto en cada uno de esos componentes.

### **1. Naturaleza y efectos de las reformas electorales en el cambio político mexicano**

### **1.1. De la liberalización a la instauración democrática (1977-1997).**

El proceso de cambio político y transición a la democracia en México ha sido largo, 1977 fue el punto de arranque de lo que culminó veinte años después, con la instauración democrática al celebrarse las primeras elecciones libres, en el año de 1997.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, el cambio político en México fue el resultado de un largo proceso liberalizador desde el régimen que implicó modificaciones del orden constitucional y de sus reglas secundarias, mediante lo que conocemos como reformas político-electorales.

La liberalización política promovida por el régimen, tiene como punto de arranque el impulso de dos iniciativas que tuvieron como objetivo ampliar la competencia electoral mediante la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Participación Electoral (LFOPPE), que entre otras medidas permitió incorporar al Partido Comunista Mexicano (que había permanecido proscrito hasta la promulgación de la Ley en referencia) e incorporar, mediante la promulgación de la Ley de Amnistía, a un segmento de la izquierda mexicana que había optado por la vía armada e insurreccional para transformar el orden político establecido.

No hay duda en que ambas medidas impulsadas y promovidas desde el vértice del régimen político, tuvieron como objetivo refuncionalizar y relegitimar al régimen autoritario y de partido hegemónico. El movimiento estudiantil de 1968, había puesto en evidencia el agotamiento del régimen; la ausencia de interlocución y diálogo para resolver el conjunto de demandas que, bajo ninguna posibilidad ponía en riesgo ni su estabilidad ni su legitimidad, condujo a la movilización estudiantil y al respaldo creciente de una ciudadanía que empezaba a formarse. La ausencia de diálogo y la represión del movimiento estudiantil, puso de manifiesto que fuera del orden y las vías establecidas por el régimen autoritario y de partido hegemónico, no existía otro camino para la resolución de las demandas de una ciudadanía aún en ciernes.

Ese agotamiento político se exacerbó en un periodo relativamente breve; la profundización de las desigualdades, la inconformidad de sectores de la sociedad, dieron paso a la movilización social y en algunos casos su radicalización, que condujo al surgimiento de expresiones subversivas, cuyo planteamiento ideológico sostenían que la única vía para modificar el orden establecido era el movimiento armado, para cambiar al sistema político en su conjunto e impulsar la instauración de la “dictadura del proletariado”. Para 1976, la vía de legitimación de la autoridad política enfrentaba una

nueva crisis: se ponía de manifiesto la ausencia de una verdadera competencia electoral<sup>1</sup>; ese año José López Portillo se presentó a la competencia electoral como único candidato registrado.

José López Portillo heredó de Luis Echeverría Álvarez, la inconformidad del sector empresarial por las medidas de orden económico que afectaron las relaciones entre el gobierno y la iniciativa privada. En ese sentido, la baja recaudación, así como las limitaciones financieras del gobierno en inversión y gasto público, fueron las motivaciones del gobierno de Luis Echeverría Álvarez para impulsar una reforma hacendaria en dos momentos, 1970 y 1972, que distanció a éste de la clase empresarial. Asimismo, durante el periodo de Luis Echeverría Álvarez, hubo un crecimiento exponencial de empresas públicas en el mercado, se pasó de 86 a 740 empresas públicas; lo que evidenció un crecimiento de la influencia del Estado mexicano en actividades económicas en el mercado.

Si bien es cierto que el incremento en la producción petrolera ayudó a fortalecer la economía nacional; también es cierto que los precios internacionales serían el factor determinante tanto de la bonanza como del hundimiento de la economía mexicana, al depender de manera excesiva de los recursos generados por esta actividad económica. En ese mismo sentido, jugarían en contra del régimen decisiones que estaban en sus manos controla; por un lado, ponderar excesivamente la exportación de petróleo sin incentivar el intercambio de otras mercancías con el exterior y contratar deuda en el extranjero con periodos de vencimiento de muy corto plazo (Rodríguez Kuri, 2010).

Por lo que respecta a la situación social del país en el periodo previo e inmediato posterior al inicio de la liberalización política, es importante señalar que “la presión demográfica y el estancamiento económico convirtieron el campo mexicano en una arena de alta conflictividad política y social en la década de los setenta” (Rodríguez Kuri, 2010, 732); el eventual crecimiento económico se manifestó también en movilidad social ascendente, que tuvo como efecto la migración del campo a la ciudad, el desarrollo de nuevos centros urbanos y de manera colateral el surgimiento de los denominados cinturones de miseria, que generaron nuevos problemas públicos: invasión de tierra, exigencia para la provisión y suministro de servicios públicos, sobre oferta de mano de obra no calificada.

El año de 1977 fue decisivo puesto que, tanto la Ley de Amnistía como la LFOPPE, relegitimaron por un tiempo el funcionamiento del régimen autoritario, pero también permitió la incorporación a la competencia política electoral a la izquierda que había sido proscrita (Partido Comunista Mexicano) o que había optado por la lucha armada para modificar el orden establecido. Como lo afirma Woldenberg,

---

<sup>1</sup> Las elecciones durante el periodo autoritario y de partido hegemónico en México, representaron un momento de legitimación, pero no de verdadera competencia; en ese sentido, había certidumbre sobre los resultados electorales, pero incertidumbre sobre la verdadera aplicación de las reglas electorales.

“gracias a esas reformas, que vistas en retrospectiva pueden parecer mínimas, se desató una auténtica espiral de transformaciones” (Woldenberg, 2012, 30).

En suma, la denominada reforma política con la que arranca la liberalización del régimen implicó tres modificaciones del sistema de partidos, y dos modificaciones en lo relativo a la representación política en el Congreso; a decir, 1) Los partidos se convirtieron en entidades de interés público, sujetos a derechos y prerrogativas a nivel constitucional; 2) Se definió el registro condicionado como mecanismo de ingreso de nuevos partidos a la arena electoral institucional; 3) Se facilitó la incorporación de organizaciones, grupos y actores que se habían mantenido marginadas del escenario institucional; 4) Se modificó la representación política en el Congreso en una composición de 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional; 5) Se garantizó que por lo menos el 25% de la Cámara de Diputados sería ocupada por los partidos opositores (Woldenberg, 2012).

La profundización de los problemas públicos del país, como resultado del agotamiento del régimen en lo relativo al efecto de las decisiones tomadas en lo económico y lo social; indujo al propio régimen a promover una liberalización de carácter económico. La reforma política no fue suficiente para resolver la situación de debilidad y desgaste de su legitimidad, a lo que se sumó la necesidad de tomar decisiones en esos ámbitos, con el objetivo de disminuir los efectos nocivos, las repercusiones directas, de la situación creada a raíz de la implementación de políticas que habían fracasado. El régimen mostraba agotamiento en su capacidad para responder, en términos sistémicos, las demandas y exigencias de la sociedad, tanto en el orden político, como en el económico y el social.

La crisis económica que se derivó del uso inescrupuloso de los recursos públicos y de un exceso de confianza en el manejo económico de los excedentes petroleros; obligó al gobierno a tomar medidas que disgustaron a una parte importante de la sociedad, pero fundamentalmente al sector empresarial. Para 1982, la delicada situación económica y financiera del país puso de manifiesto que la única fuente de justificación del régimen para resistirse a la apertura política (la estabilidad macroeconómica) había quedado rebasada. No existía ya, un argumento sólido que sustentara el bienestar económico a cambio de las libertades políticas conculcadas gradualmente hasta llegada la crisis política de 1968, que puso de manifiesto la estructuración y engrosamiento de la clase media con un perfil de mayor conciencia y participación ciudadana.

A la liberalización política iniciada en 1977, continuó una liberalización económica que tuvo como efecto de mediano plazo, un adelgazamiento significativo de las responsabilidades del Estado mexicano, que se tradujo en un proceso amplio de descentralización, desconcentración y desincorporación de un número importante de empresas que habían sido creadas a lo largo de la prevalencia de la hegemonía autoritaria. A partir de 1982, inició el proceso de cambio del modelo

económico que había impulsado el régimen desde su consolidación; el adelgazamiento del Estado y la reducción de sus actividades en los ámbitos del mercado fueron el punto de arranque de una serie de medidas económicas y financieras promovidas en principio por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que continuaron de manera ininterrumpida en los siguientes treinta años.

Ante la emergencia de la ciudadanía con una mayor participación política, y como resultado de las tensiones derivadas de los procesos electorales en 1983, 1985 y 1986, y en un contexto de tensión social y de crisis económica, el régimen político –la coalición gobernante- se vio orillada a promover nuevas modificaciones en la legislación electoral. Esta nueva oleada de reformas impulsadas, tuvieron como objetivo incidir en aspectos como la inclusión y legalidad.

La reforma político-electoral de 1986 atendió aspectos del sistema de partidos, del sistema electoral y de la representación política en el Congreso. Por lo que respecta al sistema de partidos, se validó un tipo de registro de partidos que requería la comprobación de afiliación de 65 mil miembros, así como la presentación de documentos básicos (estatutos, declaración de principios y programa); se estableció una reglamentación para el otorgamiento y uso de prerrogativas a los partidos, con el objetivo de evitar el uso discrecional de esos recursos, y; se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En el ámbito de la representación política en el Congreso, la reforma de 1986 modificó la composición del Senado, se elegirían de manera escalonada cada tres años cada uno de los dos escaños del senado; la Cámara de Diputados amplió su número de representantes, de 100 a 200 diputados de representación proporcional; se estableció que el partido mayoritario podría acceder a la distribución de diputados por representación proporcional si obtenía un porcentaje de la votación superior al porcentaje de escaños obtenidos por la vía uninominal; se estableció la cláusula de gobernabilidad, que otorgaba la mayoría absoluta al partido que tuviera la mayoría relativa, en caso de que ningún partido obtuviera el 50 por ciento más uno de la votación. Finalmente, se instauró la Asamblea de Representantes del Distrito Federal integrada por 40 representantes elegidos en distritos uninominales y 26 por la vía de la representación proporcional.

Vista en perspectiva comparada, la reforma político electoral de 1986 respecto de la de 1977, más que liberalizadora fue una reforma de control político; es decir, aún cuando expresó avances estableció candados para evitar perder la hegemonía en los espacios de representación política.

## **1.2. 1988-1991. De la crisis de legitimidad al control político.**

El proceso electoral de 1988 se caracterizó por la tensión que propició la ruptura de la Corriente Democrática del PRI, la constitución del Frente Democrático Nacional y la declinación del ingeniero Heberto Castillo por la candidatura del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas; pero también por la movilización y expectativa que generó la postulación de Manuel Clouthier, particularmente en el norte

de la república. Ambas candidaturas, representaban una ruptura en el régimen político mexicano; por un lado, la que expresaba su desacuerdo con la formulación de políticas económicas alejadas de la visión programática de justicia social que había dado al régimen legitimidad por un largo periodo de tiempo, y; por otro, la que expresaba su desacuerdo con medidas económicas como la nacionalización de la banca y la “ruptura de un pacto político no escrito entre los empresarios y los gobiernos del PRI” (Márquez, 2010, 754). Por su parte, la candidatura de Rosario Ibarra de Piedra, fue relevante en tanto representaba una expresión de exigencia y demanda de presentación con vida de mujeres y hombres desaparecidos por razones políticas, la liberación de presos políticos y la ampliación de derechos políticos y civiles.

A pesar de la tensión y de la alta competitividad en razón del número de candidatos postulados por los partidos políticos, así como de una participación ciudadana significativa; los resultados electorales pusieron de manifiesto que el control tanto de las reglas como de las instituciones encargadas de organizar el proceso electoral, lo seguía conservando el gobierno y la coalición dominante.

El 6 de julio de 1988, día de la jornada electoral, se evidenció el control político sobre el proceso; los resultados preliminares que debía ofrecer la Comisión Federal Electoral no fueron expuestos debido a una ‘caída del sistema’ que puso en duda la veracidad y autenticidad de los resultados oficiales; la incertidumbre sobre los resultados electorales motivó un ‘llamado a la legalidad’ signado por Cárdenas, Clouthier e Ibarra, en el que expresaban sus dudas sobre el resultado de las elecciones y afirmaban que había “muchas irregularidades (que) afectan gravemente la limpieza de los comicios (...) y podrían determinar su nulidad, en caso de no ser satisfactoriamente reparadas” (Woldenberg, 2012, 59).

Si bien las fuerzas opositoras manifestaron sus desacuerdos por los resultados electorales y por las irregularidades técnicas y políticas durante el proceso electoral; las dos principales fuerzas optaron por dos vías distintas para manifestar sus desacuerdos. El Frente Democrático Nacional y Rosario Ibarra de Piedra, promovieron movilizaciones en defensa del voto y por la limpieza de la elección; mientras que el PAN propuso la anulación de la elección y una promovió una nueva convocatoria a comicios.

Los resultados electorales oficiales de la elección presidencial de 1988, pusieron de manifiesto que había correlación de fuerzas en la que se expresaba una nueva pluralidad política, aún con la predominancia del PRI –que había utilizado el control político del gobierno, para favorecer su permanencia en el Ejecutivo y su predominancia en el Congreso-. Ese proceso electoral manifestó también las fragilidades de un sistema electoral que, bajo el dominio de la clase política afín al régimen, adolecía de mecanismos para garantizar la equidad en la competencia, la legalidad e imparcialidad de la autoridad y la certidumbre en el respeto de los resultados electorales.

La Cámara de Diputados se configuró con 260 diputados del PRI y 240 representantes de la oposición en su conjunto; esa composición política generó especulaciones sobre la calificación de la

elección, que después de sesiones sumamente tensas, el PRI pudo calificar con mayoría de votos. Por su parte, la legislatura entrante en la Cámara de Senadores se constituyó con 60 senadores del PRI y cuatro senadores del Frente Democrático Nacional, mientras que el PAN se quedó sin representantes en el Senado. Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, asumió la presidencia de la república, en un contexto de crisis de legitimidad y tensión derivada del cuestionamiento del proceso y de los resultados electorales<sup>2</sup>.

A la crisis política de 1988 y la subsecuente fragilidad en su legitimidad, Carlos Salinas de Gortari hizo frente por distintas vías para reafirmar su liderazgo. Ajustó las estructuras de poder del régimen y alineó a actores relevantes; en ese sentido envió mensajes políticos de disciplina y obediencia con el encarcelamiento del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, y el desconocimiento al líder sindical del magisterio Jorge Jonguitud Barrios, con ello logró la lealtad indiscutible no sólo de ambos gremios sino de las otras estructuras políticas de las que se valía el régimen para mantener el control (CTM, CNC y CNOP).

Pactó con el PAN una coexistencia política que garantizaba a ese partido el reconocimiento de algunos triunfos electorales como el de Baja California y su avance en el plano electoral; y que permitió al gobierno de Carlos Salinas de Gortari promover e impulsar algunas reformas de orden constitucional y obtener su aval en algunas decisiones del Ejecutivo federal que facilitarían la consecución de los objetivos planteados con la implementación del nuevo modelo económico neoliberal<sup>3</sup>. Las llamadas “concertaciones” (nombre con el que se conoció este pacto), fueron la manera en que tanto el presidente Salinas como el Partido Acción Nacional lograron obtener beneficios mutuos en el orden político, y que propiciaron también la promoción e implementación de una serie de reformas de carácter político-electoral que se realizaron entre 1989 y 1994.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se promovieron tres ciclos de reformas electorales; el primer ciclo corresponde a las reformas que se implementaron en 1989 y 1990, y se caracterizaron por influir en el sistema de partidos al reintroducir la figura del registro condicionado para los nuevos partidos políticos y por acotar el camino para la postulación de candidaturas comunes, planteando la conformación de coaliciones totales. Asimismo, se creó el Tribunal Federal Electoral, que contaba con una Sala superior y Salas regionales que resolvían en una sola instancia, con sesiones de

---

<sup>2</sup> Las cifras oficiales de la elección fueron las siguientes: Carlos Salinas de Gortari 9.6 millones de votos; Cuauhtémoc Cárdenas 5.9; Manuel J. Clouthier 3.3.; Gumersindo Magaña 199 mil votos, y Rosario Ibarra 80 mil.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el reconocimiento de la personalidad jurídica a las iglesias mediante la reforma al Artículo 130 constitucional; la modificación al artículo 27 con el que se da fin al reparto agrario y una nueva ley agraria; la privatización de empresas públicas y la reprivatización de la banca; la liberalización del comercio exterior.

carácter público. En lo concerniente al financiamiento de los partidos políticos, se implementaron cuatro rubros: 1) Por actividad electoral, 2) Por actividades generales, 3) Por subrogación que haría el Estado de las contribuciones que hacían los legisladores para sostener a sus partidos y 4) Por actividades específicas, que constituían el reembolso de hasta el 50 por ciento de los gastos que hicieran los partidos en actividades editoriales, de investigación o educación cívica.

Por lo que respecta a la representación política en el Congreso, las reformas de 1989 y 1990 promovieron el ajuste de algunas normas secundarias para evitar que algún partido tuviera más de 350 diputados; a la mal denominada cláusula de gobernabilidad se le hizo un *adendum*, por el que el partido que se beneficiara de ella, debía obtener, junto con el mayor número de constancias de mayoría de los distritos uninominales por lo menos el 35 por ciento de la votación.

El sistema electoral también fue objeto de modificaciones en las reformas de 1989 y 1990; se creó el Instituto Federal Electoral, como organismo descentralizado, autónomo y que contaría con un Servicio Civil de Carrera. Su estructura orgánica consistiría en un Consejo General integrado por un presidente en la figura del secretario de gobernación representando al Ejecutivo federal, cuatro representantes del poder legislativo en las figuras de dos diputados y dos senadores, así como representantes de los partidos políticos con base en la proporción de votos obtenidos en la última elección y la figura de consejeros magistrados; también se establecieron las figuras de director general y secretario general del IFE, que asistirían a las sesiones del Consejo General, con derecho a voz pero sin derecho a voto. Se constituyó la Junta General Ejecutiva, que reflejaba las actividades sustantivas del IFE; a decir, Registro Federal de Electores, organización electoral y educación cívica, prerrogativas y partidos políticos, y servicio electoral y administración. Finalmente, se constituyó el Registro Federal de Electores, que tenía como tarea elaborar un nuevo listado de electores potenciales (Woldenberg, 2011). Las elecciones intermedias del año de 1991, en las que se renovó la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores, así como la conformación de la Cámara de Representantes del Distrito Federal, fueron el proceso electoral en que se pusieron a prueba las reformas establecidas en el primer ciclo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Como puede constatarse, de 1988 a 1991, el PRI había tenido una recuperación significativa, el PAN mantuvo un equilibrio en su presencia en el espectro electoral, mientras que el PRD no logró sostener el caudal de votos que el FDN había aglutinado en 1988. Lo anterior se explica, en parte, como el efecto de las negociaciones que el presidente Carlos Salinas había sostenido con los dirigentes del PAN y la actitud excluyente y hostil hacia el PRD. Las instituciones electorales que habían organizado el proceso habían demostrado capacidad en la preparación de los comicios y en la contabilidad de los

votos; pero quedó en evidencia que las reglas del juego, las normas en su conjunto, no ofrecían garantía de equidad a los competidores.

### **1993. Los ajustes necesarios para la competencia.**

Las reformas electorales promovidas en 1993 fueron planteadas en un contexto político, social y económico de aparente estabilidad y hasta cierto punto de bonanza. En lo político, Salinas había ganado legitimidad a base de una ardua negociación con un segmento de las fuerzas políticas de oposición después de los comicios de 1988, recuperó espacios de representación en el senado y en la cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1991 y alineó las estructuras de control político previstas por el régimen.

El segundo ciclo de reformas político-electorales durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, fue una respuesta a las deficiencias que habían manifestado las modificaciones del primer ciclo de reformas, pero también a las deficiencias propias del sistema electoral que desde 1977 se encontraba en un periodo de ajustes liberalizadores.

No fue una concesión del régimen político como en 1977, fue el resultado de la exigencia de las oposiciones y de un ajuste desde el régimen para conservar el control político permitiendo que, a manera de válvula de escape, hubiera una despresurización política mediante la cesión parcial de aspectos que mejoraran la equidad, garantizaran la transparencia, certeza e imparcialidad de las elecciones.

Estas reformas impulsadas en 1993, fueron promovidas en la perspectiva de que fueran el marco legal para la competencia en las elecciones de 1994 y redefinieron significativamente aspectos del sistema de partidos. Por primera vez se estableció en la ley reglas sobre el financiamiento de los partidos políticos; se consideraron cinco fuentes de financiamiento: 1) Público, 2) Aportaciones de la militancia, 3) Aportaciones de los simpatizantes, 4) Autofinanciamiento y 5) Rendimientos financieros. La ley estableció que las aportaciones que los partidos recibieran no serían deducibles de impuestos, y un tope de hasta un 10 por ciento de aportaciones podrían ser recibidas de forma anónima, por lo que respecta a las aportaciones individuales, éstas no podrían ser mayores al 1 por ciento del monto total del financiamiento público recibido. La ley definió por primera ocasión, que los partidos serían sujetos de la obligación de presentar un informe sobre sus ingresos y sus gastos, que serían revisados por el Consejo General del IFE y de la que se debería presentar un dictamen del que se desprenderían sanciones impuestas por el TRIFE en caso de haber irregularidades.

Por lo que respecta al acceso a los medios de comunicación, el segundo ciclo de reformas, estableció que los partidos políticos podrían comprar espacios en radio y televisión para realizar sus respectivas campañas, y que el IFE a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes solicitaría a los concesionarios un catálogo de horarios y servicios. Por lo que respecta a la impartición de justicia

electoral, quedó establecido en el texto constitucional que el Tribunal Federal Electoral era la máxima autoridad en la materia y sus decisiones serían definitivas e inatacables.

En lo relativo al sistema electoral, este ciclo de reformas presentó modificaciones sustantivas. La Cámara de Diputados traspasó su función calificadora al Tribunal Federal Electoral en las elecciones de Diputados y Senadores, dejando únicamente la función de calificar la elección presidencial a aquella soberanía. Se habilitó la figura de Observadores electorales en atención a la demanda de las organizaciones de la sociedad civil que exigían limpieza y pulcritud en los procesos electorales. Se estableció que la credencial de elector contara con fotografía, y se solicitó a las empresas encuestadoras la entrega de sus metodologías y estudios completos para vigilar que se cumpliera con la objetividad necesaria para la realización de estos análisis. La ley responsabilizó al director general del IFE para que se dispusiera de un sistema de información que recabara resultados preliminares y se resolvió que, una vez concluido el proceso electoral de 1994, se realizaría un ejercicio de redistribución.

La representación política en el Congreso de la Unión también resultó modificada en el segundo ciclo de reformas; cada estado contaría con cuatro senadores, dos de mayoría relativa, uno de primera minoría y un senador de lista nacional. Se aseguró para la oposición al partido hegemónico por lo menos un 25 por ciento de los espacios del Senado a través de la nueva composición de esa cámara. Se remodeló también la fórmula para la integración de la Cámara de Diputados, limitando al partido predominante; pues no podría ningún partido tener por ambas vías (plurinominal y uninominal) más de 300 diputados, salvo que su porcentaje de votos le permitiera tener 63 por ciento de los escaños, es decir, 315 diputados.

### **1.3. 1994. Ajustes ante la crisis política.**

El año de 1994 sería definitorio en el mandato de Carlos Salinas; en el ámbito económico entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, suscrito con Estados Unidos y Canadá; en el ámbito político, se celebrarían las elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados y Senadores, así como la elección de presidente de la república. Si bien el país se encontraba eventualmente en un momento en que la modernización económica y social promovida desde el régimen, que se reflejaba en recuperación económica y mejoramiento de los niveles de bienestar social; también era un hecho, que existían aún amplias zonas del país que se encontraban en condiciones de desigualdad social, pobreza y exclusión.

En el contexto político, en 1991 ya había expresiones que denotaban la ausencia de una competencia electoral equilibrada; en Guanajuato el candidato oficial a la gubernatura, usó fondos públicos para la movilización política de amplios sectores rurales, “los transportó, los alimentó, los consintió, los convenció y en su momento, los intimidó para que votaran por él” (Krauze, 2002, 471). Los casos de Guanajuato, Chihuahua y San Luis Potosí, despertaron el interés no sólo de amplios

segmentos de la ciudadanía, sino de medios nacionales e internacionales; las graves intromisiones de la coalición gobernante del régimen dejaban claro que la competencia electoral era a todas luces inequitativa, poco transparente y en un marco de frágil legalidad y legitimidad. Para 1993, la sucesión presidencial estaba en marcha. Los mecanismos metaconstitucionales de transferencia del poder estaban en marcha; los cambios y ajustes en el gabinete del Ejecutivo como la salida de Fernando Gutiérrez Barrios como secretario de Gobernación, y la entrada de quien hasta ese momento ostentaba el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta como secretario de Desarrollo Social, ponían de manifiesto el interés del presidente Salinas de impulsar a quien era políticamente su discípulo. A los reajustes en el régimen para preparar la sucesión presidencial, correspondieron, por una parte, el avance político-electoral del PAN derivado de las concertaciones, los acuerdos y pactos políticos con el régimen; y correspondían, una actitud de resistencia y oposición política de las izquierdas, en distinto grado de radicalidad, una parte aglutinada en el Partido de la Revolución Democrática y otra dispersa en movimientos sociales, y expresiones radicales que –a pesar de su inmovilidad- se encontraban en estado de latencia, como se vería enseguida con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y años más tarde con la aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR).

La irrupción del EZLN en enero de 1994, transformó radicalmente el escenario político nacional, y modificó la percepción que la comunidad internacional tenía hasta ese momento de México. Sacó a la luz la pobreza, la desigualdad y los grandes contrastes que existían muy a pesar de la liberalización económica y la aparente bonanza económica; puso en evidencia los grandes problemas estructurales de México como nación. Evidenció la incapacidad del régimen a través de los años y las décadas, para atender de manera efectiva esos problemas estructurales de los que derivan los problemas sociales que tenían como botón de muestra el levantamiento armado en Chiapas, pero que se replicaban en los estados del sur y del sureste mexicano de distinta manera (movimientos sociales, movimientos gremiales disidentes); pero del que no estaban exentos los demás estados de la federación.

Se sustituyó a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos, propuestos ahora por las bancadas de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados y aprobados por dos terceras partes de la votación para ser designados. Se simplificaron los requisitos para la inscripción de observadores electorales y se amplió la facultad para poder observar todo el proceso electoral y no sólo la jornada comicial; se permitió la observación de delegaciones extranjeras. Por otra parte, quedó establecida la responsabilidad del IFE de entregar las listas nominales a los partidos políticos, a través del Registro Federal de Electores; para la jornada electoral, se habilitaron las denominadas casillas especiales para los votantes en situación de tránsito dentro del territorio nacional.

Finalmente, se reformó el código penal para diseñar un capítulo especial relativo a los delitos electorales, que condujo a la creación de una fiscalía especial en la materia.

La excepcionalidad de las circunstancias que motivaron ese cambio de las normas, desde el régimen, pero ahora con el apoyo de las fuerzas opositoras; también motivaron un cambio en el discurso político Colosio, el candidato presidencial del partido hegemónico. Con el discurso político pronunciado el 6 de marzo en la Plaza de la Revolución, expresó una visión crítica del orden de cosas en el país, que puso una distancia entre él como candidato y la figura del presidente de la república. Dos semanas después, en la colonia popular “Lomas Taurinas” de la ciudad de Tijuana, fue asesinado; hasta la fecha se desconocen muchos aspectos del asesinato.

Si la crisis política con la aparición del Ejército Zapatista era evidente, la desaparición del candidato presidencial en esas circunstancias, la hizo inminente. Nuevamente, y en una situación de excepcionalidad, el régimen tendría que recurrir a la modificación de las reglas, para evitar el hundimiento del mismo y su resquebrajamiento. Esos serían los retos y desafíos del candidato triunfador en los comicios del año de 1994.

A la muerte de Colosio, Ernesto Zedillo, coordinador de su campaña presidencial, asumiría la candidatura emergente, y competiría con Diego Fernández de Ceballos de PAN y con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del PRD; los demás candidatos, concurrían a las elecciones con escasas posibilidades de triunfo. La novedad en ese proceso electoral, fue la organización de un debate presidencial, que fue el primero en la historia política de nuestro país; simbólicamente, fue la expresión de un reconocimiento de los adversarios en la competencia plural por el poder político.

El PRI resultó ganador con el 50.13 por ciento de las preferencias, seguido por el PAN con un 26.69 por ciento y el PRD con el 17.07 por ciento de los votos. La composición política en la Cámara de Senadores le otorgaría la mayoría calificada al PRI con 95 senadores, contra 25 del PAN y 8 del PRD; por lo que respecta a la integración de la Cámara de Diputados, el PRI tendría 300 diputados, el PAN 119, el PRD 71 y el PT 10.

### **1996-1997. De la crisis del régimen a la instauración democrática.**

A la irrupción del EZLN, al magnicidio del candidato presidencial, habría que agregar el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, y el posterior escándalo en torno a las personas cercanas al presidente de la República. También los resultados electorales, en los que habría sido favorecido el candidato del PRI, y una correlación de fuerzas que, si bien le eran favorables al partido predominante, expresaban una mayor pluralidad política en su integración.

A la devaluación de la moneda y la respectiva tendencia inflacionaria en el país, sucedió una recesión económica. Sólo mediante el apoyo de Estados Unidos y de organismos internacionales como

el Fondo Monetario Internacional, fue posible obtener recursos adicionales para hacerle frente a los compromisos financieros del país, fundamentalmente el pago de la deuda externa.

Nuevamente el régimen político enfrentaba una crisis de legitimidad, en esta ocasión profundizada no sólo en su vertiente económica y social; la política había puesto de manifiesto que la crisis era sistémica y que era necesario despresurizar.

Es en ese contexto que el régimen político promovió desde el ejecutivo federal una serie de reformas electorales ambiciosas, apoyadas por las cuatro principales fuerzas políticas en el espectro nacional (PRI, PAN, PRD y PT)<sup>4</sup>, que permitieron en su aplicación inmediata culminar la fase transicional con las primeras elecciones libres en julio de 1997. Estas reformas constitucionales y legales “habrían de cambiar de manera radical las normas, instituciones y los procedimientos electorales” (Woldenberg, 2012, 109); y fueron el resultado de la construcción de acuerdos entre los partidos a partir de la convocatoria del presidente en su toma de posesión el 1 de diciembre de 1994, y formalizado con la firma de un acuerdo político nacional el 17 de enero de 1995; finalmente en 1996, es cuando se aprueban.

Esta reforma electoral, modificó sustancialmente el sistema electoral. Se dio el paso definitivo para otorgar autonomía total a los órganos electorales; para ello se estableció la designación de ocho consejeros electorales y un consejero presidente, designados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, estos consejeros serían los únicos con derecho a voz y voto. Uno de los cambios sustantivos estriba en que el gobierno abandonaba la organización electoral y era transferida a ciudadanos reconocidos por la credibilidad depositada por los miembros de la Cámara de Diputados en el momento de su designación. Otro de los cambios importantes radica en el aseguramiento de un espacio para los partidos y sus fracciones parlamentarias, pues contarían con un representante con derecho a voz, pero sin derecho a voto. En lo relativo al proceso electoral se estableció la insaculación como mecanismo de selección de los funcionarios electorales, que serían capacitados previamente para la integración de las mesas directivas de las casillas en la jornada electoral; los partidos aseguraban el derecho de nombrar a sus representantes en estas, y también el derecho de contar previo a la jornada electoral con las listas nominales de electores; finalmente, se establecieron medidas regulatorias para el levantamiento y publicación de encuestas.

Otro de los cambios a nivel constitucional en materia electoral, fue la instauración de la competencia electoral en el Distrito Federal, a través de la elección directa de su autoridad política que

---

<sup>4</sup> En la fase de aprobación el consenso logrado entre los partidos se rompió, y las reformas fueron aprobadas solamente por el PRI.

sería un Jefe de Gobierno, así como los Jefes de las 16 delegaciones. En lo relativo a los recursos financieros, se establecieron medidas que permitieran el aumento sensible de los recursos financieros y el acceso a medios de comunicación; con el candado de que el financiamiento de los partidos político sería preeminentemente público con relación al financiamiento privado.

A nivel de sistema de partidos, las modificaciones a las normas electorales establecieron que la selección de los magistrados que integrarían el Tribunal Electoral dependería de la propuesta enviada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se sometería a la aprobación del Senado de la República. El Tribunal estaría integrado en cinco Salas regionales y una Sala superior y atendería asuntos de carácter federal y local; asimismo, sería el encargado de calificar la elección del presidente de la república y del Congreso de la Unión. Para dotar de un marco legal de revisión de las inconformidades en materia electoral, se aprobó una Ley General de Medios de Impugnación.

Otro de los cambios importantes es el relativo a la modificación del régimen legal de los partidos políticos; se estableció una barrera electoral del 2 por ciento como garantía de acceso a la representación política en el Congreso; asimismo, se reintrodujo la figura de Asociaciones Políticas Nacionales y se estableció una reglamentación para la integración de coaliciones políticas, con el candado de que si dos o más partidos políticos deseaban postular a un mismo candidato, se obligaban a presentar de manera conjunta la postulación de candidatos al senado y a la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Diputados se limitó al 8 por ciento de la sobrerrepresentación mediante la regla que establecía que ningún partido podría contar con un número total de diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), que representara más que aquella cantidad. En el senado de la República se transfirió mayor pluralidad mediante la fórmula de asignación de representación; se elegirían dos senadores de mayoría relativa por entidad, un senador de primera minoría y 32 senadores que, mediante el criterio de representación proporcional, serían seleccionados mediante un sistema de lista nacional. Finalmente, se ampliaron algunas facultades de la Asamblea legislativa del Distrito Federal.

Es cierto, un segmento de los actores políticos, se encontraban en al margen de la legalidad al presentar y manifestar sus demandas y exigencias de cambio por la vía insurreccional y con el interés de transformar no sólo la forma de gobierno, sino el sistema político, económico y social en su conjunto; sin embargo, las normas y reglas del juego estaban diseñadas para la integración e inclusión de quienes decidieran optar por la vía electoral de la competencia por la obtención del poder o la representación política de la ciudadanía.

Los resultados de la jornada electoral de julio de 1997, pusieron de manifiesto que la nueva pluralidad política reflejada en la composición de la Cámara de Diputados, expresaba un equilibrio

genuino entre dos de los tres poderes de la Unión; el presidente de la república tendría que establecer comunicación continua con las representaciones de las demás expresiones políticas diferentes a su partido político, si quería sacar adelante propuestas e iniciativas. Pero también hicieron visible que el nuevo entramado legal, había reducido significativamente las áreas oscuras y discrecionales de operación política del régimen para mantener el poder; en suma, que estaban sentadas las bases para una competencia más equitativa, imparcial y justa, en un contexto de mayores libertades civiles y políticas. México había transitado de la incertidumbre legal y la certidumbre sobre los resultados electorales, a la certidumbre legal y la incertidumbre sobre quién gana las elecciones, que es premisa básica de cualquier democracia electoral.

Los partidos políticos de oposición iniciaron negociaciones en la idea de presentar una coalición electoral que terminara con la hegemonía del PRI al frente del Ejecutivo federal, pues se deducía que una oposición dividida corría el riesgo de repetir los resultados de 1988 y 1994; finalmente no logró concretarse la amplia coalición opositora, y los partidos de oposición registraron dos coaliciones (Alianza por México y Alianza por el Cambio), en torno dos actores relevantes de la política nacional; el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, que por tercera ocasión presentaba su postulación como candidato presidencial y quien desde 1997 había ocupado la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y; Vicente Fox Quezada, diputado federal de la LIV legislatura y exgobernador de Guanajuato, representante de la vertiente neopanista.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional, acudió por primera vez a una elección interna para la definición de su candidato presidencial, en la que se presentaron Humberto Roque Villanueva, Roberto Madrazo Pintado, Francisco Labastida Ochoa y Manuel Bartlett, resultando electo y nominado Francisco Labastida Ochoa; esta definición rompió con una de las facultades metaconstitucionales del presidente en turno de mayor peso, la designación de su sucesor. En ese sentido, el presidente Ernesto Zedillo optó por distanciarse del proceso electoral interno de su partido, en una muestra de compromiso con las transformaciones que había impulsado en el ámbito electoral.

Así, la competencia electoral del año dos mil quedaría configurada, además de las nominaciones de Fox, Cárdenas y Labastida, con las postulaciones de Profirio Muñoz Ledo por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Manuel Camacho Solís por el Partido Centro Democrático y Gilberto Rincón Gallardo por Democracia Social.

### **Las reformas electorales del siglo XXI en México**

De acuerdo a Ortega y Gasset, “la salud de la democracia depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, si el régimen democrático es acertado, todo va bien, sino, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal” Ortega y Gasset (1983; 139). En ese sentido, las reformas electorales que se

han realizado en los últimos años en México después de la alternancia política del 2000, se han orientado a mejorar el proceso electoral.

Por ello, en los siguientes apartados se abordarán las tres reformas electorales de carácter puntual que se realizaron durante el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada (2000 - 2006) y que modificaron al entonces, COFIPE al influir en tres dimensiones específicas, a saber, la equidad de género en la postulación de candidaturas, los requisitos para integrar un nuevo partido político y la posibilidad real del voto de los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero. Se trataron de la recuperación de propuestas concretas que habían quedado en el tintero de las reformas previas, algunas de ellas con más de quince años de presentación en las mesas de negociaciones y respaldadas por amplios sectores de la sociedad.

Algunas de estas propuestas, se concentraron en los esfuerzos propuestos y en los trabajos para la transformación profunda de la estructura del Estado Mexicano, coordinado por Porfirio Muñoz Ledo, que resultó, después del intento de reforma del estado, en un paquete de reformas que derivaron, a la postre, en modificaciones reales y sustanciales. Entre esas propuesta, estaban el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, propuestas que plantearon la incorporación de mecanismos como el referéndum en temas relacionados con reformas de carácter constitucional, el plebiscito que serían conducidos por el IFE y la iniciativa social en materia legislativa. En general, estas iniciativas motivaron las reformas electorales, del sexenio del Lic. Vicente Fox Quesada.

### **La reforma electorales durante el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada: 2002, 2003 y 2005**

Las reformas electorales que se realizaron durante el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada, impactaron en tres temáticas específicas; la democracia paritaria, las reglamentaciones de las agrupaciones políticas y el voto de la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero.

La reforma electoral de 2002, fue dirigida al tema puntual de la paridad de género. Se trató de una reforma que se suma a un proceso internacional que promovió la equidad de género en los cargos públicos y políticos a través de acciones afirmativas que estuvieron orientadas a garantizar la presencia de mujeres en el ámbito de gobierno y representación.

En ese sentido, la reforma de 2002, adicionó y derogó disposiciones del COFIPE y planteó modificaciones en los derechos políticos de la ciudadanía a partir de postulados garantes de igualdad de

oportunidades y equidad entre el hombre y la mujer. Por ello, se estableció un sistema de cuotas<sup>5</sup> en la designación de las candidaturas para impactar en la configuración de la representación política

El objetivo general de esta reforma fue el establecimiento de la democracia paritaria<sup>6</sup> en México. En este planteamiento “se parte del reconocimiento explícito a la diferencia entre individuos o grupos sociales que se encuentran su representados en sus intereses, y para revertir dicha situación se promueve la adopción de acciones afirmativas – principio de discriminación positiva<sup>7</sup> - orientada a garantizar una proporción razonable de personas que comparten una identidad en la toma de decisiones” (Kymlicka, 2002) sea este lazo de identidad el género, la condición racial o étnica.

La reforma establece que los partidos políticos están obligados a garantizar la participación política de las mujeres en la toma de decisiones<sup>8</sup>. En ese sentido los partidos estarían obligados a incentivar y generar las condiciones de igualdad de oportunidad y equidad a través de la definición de las candidaturas, es decir, garantizando la postulación de mujeres a puesto de representación. Se trata de una reforma que influye de manera directa en la integración del Congreso de la Unión, pues los partidos, a partir de la reforma se obligaron a definir candidaturas, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional, donde garanticen que ninguno de los géneros pueda rebasar una presencia del 70% en las listas de candidaturas<sup>9</sup>. En el caso específico de las listas de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por segmentos, es decir, bloques de tres candidaturas, cada uno de ellos deberá completar por lo menos un género<sup>10</sup>. De esa forma, se garantiza que los partidos políticos, en una forma de burlar la normatividad, ubiquen las candidaturas de mujeres en los últimos lugares de las listas, privilegiando la posibilidad de acceder a la representación al sector masculino. En ese sentido, y en el caso de que alguno de los partidos políticos no acate la normatividad referida, el IFE contó con la facultad de regresar las listas a la institución partidista para que, en un plazo de 48 horas pudiera modificarla en apego a la disposición de la ley. En caso de reincidir el partido político se sometería a una amonestación de manera pública y dispondría de un nuevo plazo de 24 horas para rectificar la lista<sup>11</sup>. En caso de no acatar la legislación electoral, el IFE estaba facultado para negar el registro completo de las candidaturas.

---

<sup>5</sup> En ese sentido el primer país en adoptar un sistema de cuotas con perspectiva de género con el objetivo de lograr una democracia paritaria fue Francia en el año 2000, a partir de entonces, una serie de reformas en los países para incrementar representación política de las mujeres.

<sup>6</sup> Un concepto, producto de la declaración de Atenas en 1992, en el marco de la cumbre europea sobre las mujeres y la toma de decisiones, escenario en el que demandaron igualdad y paridad en la representación política y administrativa de las nacionales.

<sup>7</sup> Mejor aún, acciones afirmativas.

<sup>8</sup> COFIPE. Artículo 38 s), f).

<sup>9</sup> COFIPE. Artículo 175.3 y 175 - A

<sup>10</sup> COFIPE. Artículo 175 - B

<sup>11</sup> COFIPE. Artículo 175 – C 1, 2,3.

Por su parte, la reforma de 2003, se centró en regular a las Agrupaciones Políticas Nacionales, con miras a configurarse en un partido político nacional. La nueva reforma contempla que estas organizaciones deberán estar registradas ante el IFE, requisito que se agrega a los solicitados para poder ser partido político<sup>12</sup>.

En ese sentido, la Agrupación Política Nacional, a partir de esta reforma, se obligaban a demostrar una presencia política importante a nivel nacional, ya sea indicando la afiliación de 3,000 ciudadanos en por lo menos 20 entidades federales o 300 afiliados en 200 distritos electorales uninominales<sup>13</sup>. Una disposición que garantiza a una agrupación política, representante de una expresión a nivel nacional que no se encuentra referida en el sistema de partidos, acceder a la competencia electoral. Se trata de establecer un criterio que posibilite a una fuerza política con, por lo menos, el 0.23% del total del padrón electoral federal utilizado en la última elección federal ordinaria, al acceso a la competencia electoral como una institución partidista de carácter nacional.

Para 2005, se trató de una reforma electoral dirigida a concretar una demanda política de diversos partidos, pero sobre todo de organizaciones mexicanos radicados en el extranjero, principalmente quienes radican en los Estados Unidos que, desde hacía algunos años habían venido planteando la necesidad de votar desde sus lugares de radicación.

Aunque no se trató de un tema nuevo, el antecedente más retomo de esta práctica se encuentran en el contexto de las dos guerras mundiales<sup>14</sup> y la necesidad de que los ciudadanos de los países en conflictos pudieran, en el contexto militar, ejercer su derecho político para renovar a las autoridades políticas de sus naciones. En el contexto mexicano el tema se presentó también en un escenario bélico, pues la revolución mexicana resultó en el desplazamiento de muchos ciudadanos de México, principalmente a Estados Unidos. De esa forma, y quizá el antecedente más remoto de la demanda del voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, fue la expresada en la publicación del diario *La opinión* en septiembre de 1926 en Los Ángeles, cuando Ignacio Lozano “consideraba indispensable que los migrantes gozaran del ejercicio pleno de sus derechos políticos, a fin de influir en la transformación de México, para poder regresar a salvo a la tierra materna” (Guerrero; 2013)<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> COFIPE. Artículo 22

<sup>13</sup> COFIPE. Artículo 24 a), b).

<sup>14</sup> Aunque existe en los registros históricos que Nueva Zelanda, en 1890, es el primer país en establecer el voto a ciudadanos radicados en el extranjero, seguido de Canadá que lo define en 1915.

<sup>15</sup> El tema volvió a surgir con más fuerza a partir del amplio desplazamiento poblacional, especialmente durante la época de 1950, 1960 y 1970, décadas de alta migración de mexicanos, principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica. Este fenómeno población tuvo impacto en materia electoral cuando las organizaciones de migrantes expusieron su interés por influir en las decisiones políticas de México y más aún, cuando a partir de la reforma de 1996, la limitante geográfica dejó de ser considerada para ejercer el

Aunque es claro que existen, en el debate político de este tema, sin embargo, pareciera que un elemento claro del vínculo, y lealtad que mantienen muchos mexicanos radicados en el extranjero con su nación, representa el flujo de dinero que envían a México y cuyo valor ha representado el 79% del valor de las exportaciones del petróleo, consolidándose como una fuente de la economía mexicana, que sin duda ha repercutido y continúa haciéndolo, en su economía nacional. Más aún cuando su condición de habitar fuera de su territorio de origen se encuentra concentrado en condiciones estrictamente laborales de mejora en sus condiciones de vida y la de sus familias.

En ese sentido, la reforma electoral de 2005, se concentró en la modificación, que permitió ejercer el sufragio en territorio extranjero, únicamente para la elección presidencial de México, cuyo cargo, refiere la legislación, será elector mediante mayoría relativa por el voto directo de los ciudadanos mexicanos<sup>16</sup>. Es decir, la ley electoral establece que la condición de ciudadanía garantiza la realización del voto sin ninguna limitante geográfico.

### **La reforma electoral del 2007 - 2008**

Podemos afirmar que previo a la reforma del 2007, el antecedente más amplio de una modificación electoral de manera profunda había sucedido hacía apenas 10 años. Es verdad que las reformas del 2002, 2003 y 2005 también influyeron en materia electoral pero sus modificaciones fueron concentradas en temas puntuales y no de carácter profundo e integral. En ese sentido, la reforma de 1996, que se había propuesto ser la definitiva, presenció avances significativos en el proceso de democratización de México, y generó condiciones de competencia electoral más equitativa a partir de las elecciones que le tocó arropar.

En ese sentido, la elección de 2006 también demostró que “en materia electoral no hay reforma definitiva” (Córdova,) pues la legislación encargada de regular las elecciones quedó rebasada por la realidad política, dinámica y cambiante. Por ello, los partidos políticos y actores, se propusieron iniciar de manera urgente y ante la crisis política, un nuevo proceso de reforma con el objetivo de ajustar y dar respuestas a la dinámica política mejorando las reglas electorales. Aunque la manera de realizarla es catalogada, por analistas políticos como inadecuada por el trueque y negociación previa a su configuración pues “se negoció desde el gobierno, con los partidos políticos que, en apoyo mutuo, pactaron la reforma electoral y fiscal en un – cambalache legislativo-” (Ugalde, 2016).

En este contexto, el 3 de abril de 2007, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la nueva ley para la reforma del estado, estableciendo mecanismos para el análisis, negociación y construcción del

---

voto, al establecer “votar en los términos que señale la ley” y no como anteriormente se establecía votar “en el distrito electoral que corresponda” (García y Vega, 2013; 168)

<sup>16</sup> COFIPE. Artículo 1,9.

proceso de reforma. Para el ejercicio de este proceso, se establecieron etapas de trabajo; presentación de propuestas, consulta pública, negociación y construcción de acuerdos, redacción de los proyectos, aprobación, firma y presentación de iniciativas. Este proceso en torno a cinco temas centrales: 1) régimen de estado y gobierno; 2) democracia y sistema electoral; 3) federalismo; 4) reforma del poder judicial y; 5) garantías sociales<sup>17</sup>.

Este proceso presentó en agosto de 2008, algunas conclusiones generales, integrado en cuadernos donde se concentra la negociación y acuerdos desarrollados en cada una de las etapas. En estos materiales Agustín Basave<sup>18</sup>, entonces secretario técnico de la comisión ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos del H. Congreso de la Unión, escribió: “los méritos de la ley para la reforma del estado, no han sido cabalmente apreciados... los integrantes de la LX legislatura, despertaron grandes expectativas, sin duda, y asumieron el costo. Sabían que en plazo de un año que se fijaron, era imposible desahogar exhaustivamente una agenda tan extensa y compleja” (2008), es verdad, de los trabajos de la ley para la reforma del estado no resultaron, los objetivos de transformar de manera profunda el andamiaje político de México, pero si concretó una reforma electoral cuyos trabajos resultaron en un proceso de modificación a la ley electoral, a partir de la demanda de los partidos políticos por redefinir las reglas del juego en la competencia política.

En ese sentido, podemos afirmar que la reforma de 2007 – 2008 representó un proceso de modificación de las leyes electorales que giró alrededor de tres problemas sustanciales (Córdoba): 1) abordar la reformar donde la legislación era omisa, donde no existía antecedente por no contemplar en la ley ninguna regulación pero que representaba un vacío legal y que generaba fragilidad en la democracia electoral, como era el caso de las precampañas, es decir, de los procesos internos de los partidos políticos para seleccionar las candidaturas que posteriormente compitieran para acceder a la representación política o integración de gobiernos; 2) atender la reformar donde las normas resultaban insuficientes, es decir, donde la realidad política rebasaba las condiciones legales, convirtiendo la ley deficitaria y evidentemente limitada por ejemplo, en las facultades del IFE para la realización del ejercicio de fiscalización y; 3) integrar la reforma desde las derivaciones de la misma norma, es decir, puntualizar y poner el acento en rubros específicos que mejoraran las condiciones de la competencia electoral, como por ejemplo el tema del financiamiento público a los partidos políticos.

---

<sup>17</sup> Ley para la reforma del estado. Artículo 9 y 12

<sup>18</sup> Se trata de una afirmación enunciada en un manual publicado por la Comisión Ejecutiva de negociación y construcción de acuerdo del Congreso de la Unión en 2008. Recuperado en: [https://books.google.com.mx/books/about/CENCA\\_negociaci%C3%B3n\\_y\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_ac.ht ml?id=ed3KtgAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.mx/books/about/CENCA_negociaci%C3%B3n_y_construcci%C3%B3n_de_ac.ht ml?id=ed3KtgAACAAJ&redir_esc=y)

En definitiva, con la reforma la clase política mexicana se propuso garantizar “calidad de la contienda política” a partir de cuatro ejes, de los que derivaron las nuevas reglas: 1) en la competencia, con el planteamiento de una nueva fórmula para el establecimiento del financiamiento público privilegiándolo respecto al gasto privado y generando un ejercicio de racionalización de los recursos; 2) en el acceso de los partidos a medios de comunicación específicamente a la radio y televisión, construyendo un escenario de igualdad al prohibir de manera tajante la compra directa de tiempo en radio y televisión a partir de entonces esta facultad sería exclusiva del órgano electoral que garantizaría en su reparto, condiciones de equidad en la contienda; 3) en la reducción del tiempo de pre campañas y campañas, por ejemplo y a partir de entonces, la elección presidencial pasaría de contemplar 160 días, para ejercicio de la propaganda electoral, a 90 días y; 4) en la configuración de nuevas atribuciones de las autoridades electorales, el IFE con capacidad sancionadora y el TEPJF con el control constitucional.<sup>19</sup>

En la reforma de 2007 – 2008, se concreta con las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) aprobadas por el Congreso de la Unión el 13 de noviembre de 2007 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. Se trataron de modificaciones sobre 14 apartados temáticos (*Ibidem*; 14): 1. Agrupaciones Políticas Nacionales (APN); 2) Partidos políticos; 3) Acceso a radio y televisión; 4) financiamiento público, privado y autofinanciamiento; 5) fiscalización; 6) sobre la integración del Instituto Federal Electoral, 7) Registro federal de electores; 8) sobre la contraloría general; 9) del proceso precampañas electorales y ; 10) las campañas electorales; 11) los actos preparatorios de la jornada electoral; 12) la propia jornada electoral; 13) el cómputo distrital y 14) el régimen sancionador electoral.

### **Reforma electoral 2014**

La reforma político - electoral que se desarrolló en 2014, se abordó nuevamente a partir de un proceso electoral que resultó en nuevos señalamientos a la norma y a las instituciones. En ese sentido, los primeros esfuerzos del nuevo gobierno federal, se centraron en impulsar un paquete de modificaciones constitucionales, pasando por la materia electoral, con el concurso de todas las fuerzas políticas.

En el documento fundante del Pacto por México, se establecieron tres elementos rectores de las acciones a desarrollar; 1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano; 2. La democratización de la economía y la

---

<sup>19</sup> Es oportuno recordar que con la reforma del 2007 – 2008 también se concretan 30 años de procesos de reformas electorales cuya finalidad última se concentró en el fortalecimiento de la democracia electoral mexicana. Recordemos por eso que “Una de las principales características del proceso de construcción de la democracia en México ha sido la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral” (Valdés, 2008; 15), en ese sentido, la reforma que nos ocupa representó también un proceso de revisión profundo y extenso de la legislación en materia electoral.

política; 3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.<sup>20</sup> Para ello el acuerdo se centró en cinco ejes: a) Sociedad de Derechos y Libertades; b) Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; c) Seguridad y Justicia; d) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y; e) Gobernabilidad Democrática<sup>21</sup>. En resumidas cuentas, los trabajos del pacto se encaminaron a concretar las reformas denominadas estructurales, que contemplaban las respectivas en materia educativa, telecomunicaciones, en materia energética, en el área hacendaria y financiera, asimismo en materia judicial y en las propias al régimen de gobierno y al sistema electoral. Con relación a este último elemento, en razón del tema que nos ocupa, el documento fundamente del Pacto por México definió sus objetivos específicos, entre los que destacan: la creación de “una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.”<sup>22</sup> Así como los elementos de reducción en el financiamiento público a los partidos políticos, la incorporación de nuevas causales de nulidad y la configuración de escenarios de equidad en la competencia electoral.

En ese sentido, pareciera que el Pacto por México, generaría la posibilidad de concretar de manera conjunta y paralela una serie de reformas que, si bien es cierto pasaban por el tema electoral, también referían a otros ámbitos.

Ya inmersos y enfocados en al área electoral, y como hemos mencionado, la urgencia que sostuvieron las principales fuerzas políticas del país se centró en el señalamiento de la injerencia de los gobernadores en cada uno de los organismos electorales correspondientes de cada entidad. En ese sentido, la demanda de protección del voto y de equidad en las contiendas específicamente en las elecciones locales, significó una de las principales demandas de los partidos políticos que solicitaron la modernización del sistema electoral y de sus instituciones.

En el mismo plano electoral, había que resolver temas pendientes, como resultaron los casos de las candidaturas independientes, cuya normatividad y garantía de equidad habían quedado excluidos de las reformas previas, así como el tema del mejoramiento de la normatividad para el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y temas relacionados con la democracia participativa.

En ese sentido, el 10 de febrero de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Constitucional en Material Político – Electoral y en mayo del mismo año las respectivas Leyes: 1. La

---

<sup>20</sup> Documento Completo del Pacto por México Págs. 1-3 en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

<sup>21</sup> Recordemos que la gobernabilidad es considerada como la capacidad del gobernante de dar respuestas a las demandas ciudadanas, e trata, cómo lo considera Pasquino, de un proceso dentro de los sistemas políticos. EN Zovatto, 2008

<sup>22</sup> Documento Completo del Pacto por México, Pág. 20 en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) que sustituyó al Código Federal; 2. La Ley General de Delitos Electorales; 3. Ley General de Partidos Políticos, así como; 4. Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 5. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y; 6. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La reforma político – electoral de 2014, podría concentrarse en seis grandes campos, en los que se reúnen los cambios constitucionales y legales. Estos rubros contemplan al: 1. Régimen de gobierno; 2. Autoridades electorales; 3. El régimen de partidos; 4. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; 5. Comunicación política y; 6. Los instrumentos de participación ciudadana. Cada uno de estos elementos presenta aspectos relevantes, nuevos procedimientos y disposiciones con relación al régimen de gobierno y a las reglas del juego para acceder, mediante el procedimiento democrático, a su integración. En suma, se trató de disposiciones que impactaron en dos aspectos relevantes, el primero relativo a la modernización de las instituciones propias del régimen de gobierno y el segundo que refiere a la competencia electoral y a sus reglas de juego. En definitiva, se trataron de modificaciones que rompieron, en su mayoría, con paradigmas y reglas no escritas propias de la tradición política mexicana, sobre ello se profundizará en los siguientes apartados.

La reforma también plantea la reelección legislativa<sup>23</sup> a nivel federal pues en el caso del senado, los legisladores podrán desempeñarse hasta por dos periodos consecutivos, mientras que los diputados podrán hacerlo hasta por cuatro periodos. En suma, el tiempo en la representación para aun legislador de cualquiera de las cámaras no superará, de manera consecutiva, los doce años. Esta disposición plantea una consideración importante, pues para que un representante legislativo pueda postularse en reelección, deberá hacer por el mismo partido político por el que previamente fue postulado, a menos que, antes de la mitad de su mandato haya renunciado a su militancia y a la bancada partidista. Entonces y en ese caso, podrá hacerlo por otra institución política o por la vía independiente, cumpliendo de manera previa con los requisitos que marque la ley.

La reforma también estableció la figura de la reelección en el ámbito local, instruyendo a cada legislatura de las entidades federativas la regulación de su aplicación y apertura. En este sentido, para los casos del presidente municipal, síndicos y regidores, la reelección podrá realizarse hasta por un periodo más de gobierno, mientras que en el caso de los legisladores locales por cuatro periodos, estableciendo en este

---

<sup>23</sup> Una disposición con antecedentes en la constitución de 1917.

caso, la misma limitante que en el ámbito federal, no sólo en temporalidad sino también en cuanto a mantener la vía de representación por el mismo partido político por el que fueron postulados.<sup>24</sup>

En el ámbito de las autoridades electorales, las modificaciones realizadas a partir de la reforma son sustanciales y medulares. Se trata de cambios en la estructura de órgano electoral administrativo, de innovaciones en sus facultades y en la distribución de las tareas propias de la organización de elecciones. En ese orden, los primeros apartados de la LGIPE sostienen como principal objetivo “distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas”<sup>25</sup> en materia electoral, estableciendo una relación entre el INE y los organismos locales<sup>26</sup>.

En primer lugar, el Instituto Federal Electoral (IFE), fundado en 1990 y con una larga tradición de confianza y eficiencia en la organización de los comicios, desaparece para dar paso a la creación de un nuevo órgano electoral federal: el Instituto Nacional Electoral (INE) cuya función básica continúa siendo la organización de las elecciones federales<sup>27</sup>, pero también, se convierte en autoridad electoral superiora en el ámbito local.

En ese sentido, el INE mantiene facultades<sup>28</sup> exclusivas, heredadas de la institución que le antecedió<sup>29</sup>, entre las que destacan: 1. La capacitación electoral; 2. La ubicación de casillas; 3. La realización del proceso de selección (insaculación) de los funcionarios de casilla con la finalidad de integrar las mesas directivas receptoras del voto ciudadano, por ejemplo en el caso de una elección concurrente se deberá instalar mesa de casilla única agregando a su composición un secretario y un escrutador más, con la finalidad de realizar el desarrollo del escrutinio y cómputo, aclarando que los votos de las elecciones federales deberán ser consignados en primer orden; 4. Aspectos relacionados con la geografía electoral,

---

<sup>24</sup> Es preciso aclarar que la reforma de 2014 estableció que las aplicaciones de las anteriores disposiciones, serán reflejadas en el caso de los diputados federales y senadores para los representantes que resulten electos en el proceso del 2018, mientras que, en el caso de ámbito local, sólo establece no aplicar a ningún funcionario en ejercicio de sus facultades y responsabilidades al momento de entrar en vigor la reforma en cuestión.

<sup>25</sup> LGIPE. Artículo 1 y 2.

<sup>26</sup> La presente ley establece también, en sus objetivos generales establecer sus requisitos, circunstancias o condiciones en apego a los principios democráticos tal como lo establecen: 1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 Fracción II; 2. el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, inciso b) y c) y; 3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, incisos b) y c).

<sup>27</sup> En América Latina existen diversas denominaciones para nombrar al órgano electoral, puede ser, instituto electoral, tribunal electoral, tribunal superior electoral, corte nacional electoral, justicia electoral, servicio electoral, entre otros. En alguno de estos casos, como analizaremos más adelante, estos órganos concentran tanto la función organizadora y jurisdiccional, mientras que también, como en el caso mexicano, se encuentran separadas las funciones con sus respectivos órganos electorales.

<sup>28</sup> LGIPE. Artículo 29.

<sup>29</sup> En este sentido resulta obvia la herencia de las virtudes en cuanto a las atribuciones que recibe el nuevo INE. Cabe recordar “el principio general del derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogidos en el aforismo latino – lo útil no debe ser viciado por lo inútil -”. En Jurisprudencia 9/98.

es decir, diseño, ubicación, delimitación de los distritos<sup>30</sup> y de las secciones electorales; 5. La elaboración del padrón y por ende; 6. La integración de la lista nominal y; 7. Lo relativo a la fiscalización de los recursos de los partidos en cuanto a sus ingresos y egresos en tiempos ordinarios y de actividad electoral. También mantiene su autoridad y dirección en temas relacionados con el establecimiento y control del Programa de Resultados Preliminares, las encuestas de opinión y sondeo, los observadores electorales y por supuesto la elaboración del material electoral.<sup>31</sup>

Otra nueva atribución del INE representa el procedimiento sancionador pues a partir de la reforma electoral del 2014, el instituto electoral está facultado para investigar violaciones en materia de acceso a medios de comunicación y propaganda. En ese sentido, dispondrá de la atribución, y una vez verificada la falta, de cancelar transmisión e integrar un expediente de pruebas que será enviado al TEPJF para su resolución y sentencia.

Con relación a las atribuciones del INE en el ámbito local<sup>32</sup>, podemos señalar que se establece un sistema de coordinación entre las autoridades locales. En ese sentido, el Consejo General del órgano electoral nacional podrá: 1. Decidir asumir, directa o parcialmente, la organización y función electoral de los comicios locales, ocupando las facultades de los órganos electorales locales mientras que; 2. Por el contrario también podrán delegar a los órganos electorales locales atribuciones propias de la organización electoral.<sup>33</sup> Asimismo, podrán; 3. Atraer, para su conocimiento cualquier asunto local, con o sin solicitud previa de alguno de los actores políticos<sup>34</sup>. Se trata, en definitiva, de un sistema de coordinación cuyo objetivo fundamental se centra en la protección del voto en las elecciones locales y en homologar la calidad de las elecciones en el ámbito nacional<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> En apego a la Tesis LXXIX/2002, que establece: “la delimitación de cada uno de los 300 distritos cumple con cuatro propósitos, que son los siguientes: a) se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; b) se pretende evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; c) facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio de tal forma que les sea asequibles el traslado al lugar donde habrá de sufragar y la autoridad no encuentre dificultad es para recibir los expedientes de casillas y realizar los cómputos respectivos, y; d) la homogeneidad de la población con la cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecidas de barrio, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas”

<sup>31</sup> LGIPE. Artículo. 32, 36

<sup>32</sup> LGIPE. Artículo 30.1, e)

<sup>33</sup> Aunque se aclara en la legislación que el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir funciones que previamente había decidido delegar a los organismos locales, incluso durante el proceso electoral. LGIPE. Artículo 135.1.2.3.4

<sup>34</sup> LGIPE. Artículo 120.1.2.3.4.

<sup>35</sup> En ese sentido, la LGIPE cuando define sus alcances, incorpora el establecimiento de “reglas comunes a los procesos electorales federales y locales y en la integración de los organismos electorales” (LGIPE, Artículo 2. c), d)

Como se ha dicho el INE puede asumir la totalidad de las funciones electorales propias de los organismos locales<sup>36</sup> en los supuestos de: 1. Un escenario de conflicto permanente y álgido que vulnere la realización de las elecciones, pues se trata de una circunstancia de conflictividad que altera la paz y pone en riesgo a los ciudadanos. Un escenario que, incluso no garantice el cumplimiento de principios constitucionales y; 2. Al no existir condiciones para garantizar los principios democráticos al existir intromisión de alguno de los poderes locales<sup>37</sup>.

En este sentido, la reforma también modifica la integración de los institutos locales<sup>38</sup> y homologa su número de integrantes a siete consejeros. De igual forma, cambia el procedimiento para nombrarlos, pues a partir de la reforma su integración dependerá del Consejo General del INE que, previa convocatoria y evaluación de un comité técnico, decidirá la integración<sup>39</sup> y permanencia de los consejeros de los órganos electorales de cada entidad<sup>40</sup>, en ese sentido un consejero electoral local, para ser designado, necesitará de por lo menos los votos de ocho de los once consejeros electorales del Consejo General del INE.

Cuáles son los supuestos en los que un consejero electoral de un organismo local puede ser removido, la legislación establece<sup>41</sup> que toda realización de conductas contrarias a la imparcialidad e independencia del organismo electoral es motivo de separación del cargo, también mostrar negligencia e ineptitud en sus funciones, participar en actividades impedidas por la ley, realizar nombramientos, opiniones que rebasen sus funciones, o simplemente dejar de actuar en razón a su responsabilidad y violar las reglas establecidas.

La reforma también crea el Servicio Profesional Electoral Nacional, que será regulado por el INE y que abarca reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE como de los órganos electorales de las entidades federativas.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, cuando la ley se refiere a las aplicaciones de sus facultades, especifica que pueden extenderse a: instituto, tribunal, organismos públicos locales, autoridades jurisdiccionales en la materia, congresos federales y locales. (LGIPE. Artículo 5.1). En el mismo tema, la disposición anterior solo hacía referencia a las instituciones electorales nacionales y al Congreso de la Unión.

<sup>37</sup> LGIPE. Artículo. 121.1,2; a), b).

<sup>38</sup> LGIPE. Artículo 98.1, 99.1, 100.1,

<sup>39</sup> La reforma dispuso que el Consejo General del INE establecería los nombramientos de los consejeros electorales de los organismos locales antes del inicio del siguiente proceso electoral local (para los estados en los que se celebraban elecciones en el año 2015); en ese sentido, deberían quedar integrados a más tardar el último día de septiembre del año en curso. Condición que fue cumplida mediante los mecanismos establecido en la legislación.

<sup>40</sup> LGIPE. Artículo 44.1,g)

<sup>41</sup> LGIPE. Artículos 102.1 y 2, a), b), c), d), e), f), g).

<sup>42</sup> LGIPE. Artículo 30.3,4

Como hemos dicho, la reforma mantiene los organismos electorales locales quienes tienen competencia directa en los procedimientos de consulta popular en el ámbito local, el acceso a prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, tareas de educación cívica, actividades concernientes a la educación cívica, a la preparación de la jornada electoral, así como la integración del material electoral y la regulación relativa a los resultados preliminares, en decir, la información que resulte de las encuestas o sondeos realizados en el proceso electoral.

En ese sentido, las facultades propias de mayor relevancia de los organismos locales son: 1. Garantizar el acceso y el derecho a las prerrogativas para los candidatos y partidos políticos en competencia electoral; 2. Establecer programas de educación cívica y difusión de una cultura política apegada a los principios democráticos; 3. La preparación en sus plazos y términos de la jornada electoral local; 4. La impresión y elaboración del material electoral; 5. El proceso de escrutinio y cómputo de los resultados; 6. La emisión de los resultados preliminares; 7. Cómputo de la elección del ejecutivo local y; 8. Declaración de validez de la elección.

En suma, si establecemos los puntos relevantes de la reforma político electoral de 2014 en materia específicamente electoral, podríamos subrayar siete notables objetivos: 1. El fortalecimiento de la autoridad electoral; 2. El establecimiento de una novedosa coordinación entre órganos electorales federal y local; 3. La configuración de un sistema de fiscalización homogéneo en los tipos de elección; 4. El establecimiento de reglas específicas para el tema de las encuestas, coaliciones, debates o propaganda electoral; 5. La creación de nuevas causales de nulidad; 7. La obligación para los partidos políticos para el establecimiento en sus candidaturas a partir del principio de equidad de género y; 6. La regulación y reglamentación de las candidaturas independientes en materia de competencia con equidad frente a los partidos políticos. En definitiva y tal como lo enuncian las fuentes consultadas de las instituciones del gobierno de México, se trató de un ejercicio de perfeccionamiento del sistema electoral mexicano.

Sobre los pendientes:

Los problemas que deja la reforma, como grandes pendientes. En apego a los diversos análisis pueden ser: 1. la adecuada articulación de competencias entre el INE y los institutos locales; 2. también las lagunas que resulten en el tema de las candidaturas independientes; 3. asimismo lo referente al voto de los mexicanos en el extranjero, especialmente con relación al tema de las campañas electorales por parte de los candidatos en territorio no nacional. a este respecto Francisco Guerrero, explicó que resulta a estas alturas, una prohibición irrelevante frente a un mundo de amplia difusión de información a través de internet y de las redes sociales. 4. Otro pendiente serían los temas relacionados con la comunicación política, porque a decir de diversos analistas, no se hizo nada o casi nada con relación a combatir la denominada “*spotización*”.

Y claro, también se señala por algunos analistas como Cesar Astudillo, la falta del legislador, al establecer disposiciones que permiten o fomentan, incluso de manera literal, la violación a las reglas electorales. Por ejemplo, el caso específico de la causal que refiere al tope de gastos de campaña, cuya violación y rebase puede ser motivo de anulación, en caso de haber superado en hasta un 5% el monto autorizado, en ese sentido se plantea “después será otro problema porque implícitamente, están diciendo que sí puedes vulnerar el tope de gastos de campaña, pero hasta un cierto límite, esto es, si pasas el 4% no hay problema, 4.5% no hay problema... muchas fuerzas políticas verán en esta oportunidad la ocasión de saltarse un poquito los topes de gastos de campaña” (Astudillo, Cesar. 05/04/2014)

Es preciso recordarnos que, aunque las tareas fundamentales del INE son amplias, es necesario precisar que la principal será seguir con el legado positivo del IFE, y es que, como lo dijo Woldenberg, “desde su fundación, la tarea fundamental del IFE fue la de construir confianza en el único método que ha inventado la humanidad para que una comunidad masiva, compleja y contradictoria, como lo es México, pueda expresarse, recrearse, competir y convivir de manera institucional y pacífica: las elecciones” (en González, Sergio: 21/03/2014).

Más allá de la reforma electoral y las reflexiones sobre su aplicación.

Con la aplicación de la reforma de 2014 en las inmediatas elecciones de 2015 y 2016, se mantuvieron los estándares de la efectividad en las funciones del órgano electoral, las elecciones locales de los procesos resultaron en la alternancia de ocho gubernaturas estatales y en un amplio número de ayuntamientos. Se trató de la persistencia de la competitividad electoral y calidad en los procesos.

Pero existen puntos de reflexión que cuestionan algunos de los elementos de la reforma en la práctica durante el desarrollo de los procesos electorales. El primero de ello tiene que ver el número elevado de atribuciones y funciones que desempeñó el INE durante las elecciones en 2015 y 2016. A este respecto, el propio consejero presidente del INE, pronunció que “nunca antes en la historia, una autoridad electoral en el mundo había realizado una fiscalización tan grande y en tan poco tiempo”, y es verdad, las actividades del órgano electoral nacional fueron tan amplia y vastas que en para algunos, como a Luis Carlos Ugalde, les hicieron cuestionar si ¿acaso puede tener el INE los ojos y el cerebro para revisar decenas de miles de informes de gastos, realizar auditorías, llevar a cabo visitas de campo, cotejar facturas, hacer sumas y restas, dar derecho de audiencia y tener listos los dictámenes en un término de 37 días después de la jornada electoral, como marca la norma? A lo que concluye, que esta saturación de funciones y actividades del INE es resultado de “modelo de fiscalización rebasado por la realidad” (Ugalde, 2016). Y claro la sobresaturación de las funciones del INE ya había sido tema de análisis durante la configuración de la reforma. En ese sentido, tanto los funcionarios electorales como los analistas políticos refirieron que se trataba de una primera prueba de fuego del nuevo órgano electoral.

Pareciera entonces que las reformas electorales previas han resultado en un modelo de fiscalización con grandes y amplias fragilidades. Por ejemplo, durante las elecciones del 2016 el INE evidenció que “un 52% de los 3 mil 385 candidatos”, no habían entregado el reporte de gastos de precampaña y campaña que establece la legislación. Frente a ese escenario, como lo relata Ugalde, el INE expresó que dicho comportamiento se fundaba por los incentivos que el Tribunal Electoral había generado pues días antes de estas afirmaciones, el INE canceló el registro de dos candidaturas del partido MORENA, mismas que fueron restituidas por el TEPJF bajo la premisa de proteger el derecho democrático a ser votado. Se trata de un escenario que ya había sido vaticinado por Arturo Ramos y Juan Marcos Dávila al señalar los problemas en la relación de los órganos electorales pues, lejos de ayudar en su colaboración y desarrollo de sus funciones, genera confusión y competencia entre los organismos.

En definitiva, la reforma también evidencio lo esperado. Las funciones de los órganos electorales aumentaron pues las 74 nuevas atribuciones al órgano electoral, a partir de la reforma derivaron en un incremento de sus actividades. Por ejemplo, el órgano electoral en 2006 celebró 32 sesiones de consejo general mientras que en 2012 realizó 76 sesiones. Por su parte y a partir de los nuevos procedimientos y recursos establecidos en la reforma, el TEPJF, conoció en 2006 de 3 mil 549 asuntos mientras que en 2015 la cifra alcanzó un total de 22 mil 206. Se trata de cifras que reflejan el incremento de la actividad electoral por parte de las instituciones, que por un lado podría significar mejores resultados, pero no siempre las mayores tareas tienen mejores y mayor eficiencia en las funciones. Ya lo había señalado Ugalde en 2014, a partir del Principio de Peter, y su relación con la sobresaturación de los órganos electorales, que han demostrado su buen proceder pero que, a mayores atribuciones se corre el riesgo de rebasar su límite de competencia y derivar en instituciones ineficaces e insuficientes.

Ante este escenario, pareciera inevitable cuestionar: ¿Será que todas estas circunstancias referidas son el anuncio de una inminente reforma electoral posterior a la elección presidencial de 2018?, ¿Será que tendremos en 2019 un nuevo proceso de reforma? y es que no resulta nuevo pensar en este esquema, la propia experiencia reformista ha demostrado que los tiempos y calendario de modificaciones electorales se aproxima con los tiempos post electorales, pero, ¿será también que esos focos rojos significan o anuncian una crisis política inminente?

En ese sentido y a partir de lo que se ha mencionado, parece que las reformas del siglo XXI no han atendido el principal problema de la democracia y es que, cómo lo han demostrado las elecciones, los procesos electorales no resultan en gobiernos de resultados. Más aún, la persistencia de prácticas contraria a los principios democráticos por parte de los actores políticos, continúa dañando el ejercicio electoral y a sus instituciones. Por ejemplo, Ugalde ha sido enfático en señalar una costumbre cada vez más recurrente y generalizada de todas las fuerzas políticas: la de proclamarse ganador la noche de la

jornada electoral aún sin la emisión de los resultados oficiales. Y es verdad, tanto en las elecciones locales como federales, sea para integrar gobierno o representación, los participantes en las contiendas, a escasas horas del cierre de las casillas y aun cuando en algunas de ellas continúan el cómputo de los votos, se declaran vencedores de la contienda electoral. Ugalde ejemplifica “en las elecciones de gobernador de 2016, la noche de la jornada hubo 22 candidatos que se proclamaron ganadores, aunque sólo había 12 cargos en contienda”. A este fenómeno se suma el de desconocer los resultados electorales cuando la contienda política y los votos les son adversos a los candidatos. Y es que, a decir verdad, la persistencia de estas prácticas políticas quizá demuestra que, por más reglamentación electoral, la cultura en principios democráticos no se logra con reformas de carácter normativo. O, dicho de otro modo, las reformas electorales, por más profundas que sean difícilmente logran un impacto positivo si las fuerzas políticas y sus actores insisten en violar la ley o en generar confusión.

Es verdad, el dinero público y la implementación de un sistema para garantizarlo en las campañas electorales ha beneficiado en gran medida a nuestra democracia, impactando de manera específica en las condiciones de competencia de las fuerzas políticas, generando equidad en las contiendas. Pero ¿hasta qué punto deja de beneficiar y comienza a perjudicar? Los últimos procesos de reforma en México han planteado como objetivo, generar una reducción en los costos de la democracia electoral en México, pero poco se ha hecho por evitar los ingresos por doble banda de los partidos políticos, es decir, las fueras electorales reciben financiamiento en el ámbito federal y estatal, duplicando el costo y el dinero público en las campañas políticas. Por el contrario, se han generado fórmulas de repartición del financiamiento público definiendo primero la bolsa total y después los elementos de distribución y paralelo a ello, se han aumentado en el ámbito estatal los montos asignados a los partidos políticos.

Se trata de las consecuencias que son resultado de la falta de mecanismos reales de fiscalización, pero sobre todo de la armonización de criterios del sistema electoral, tales como: la fórmula para definir el monto total del financiamiento público, el tope de gasto de campaña<sup>43</sup>, el tope de financiamiento privado, y los costos reales del dinero en los procesos electorales.

## **Bibliografía**

- Aguilar Camín, Héctor (2000) *México. La ceniza y la semilla*. México. Cal y Arena.

---

<sup>43</sup> En el informe de Integralia y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Comparan los cálculos del financiamiento de las campañas electorales que la legislación establece y el real de lo que se invierte en cada una de ellas. En ese sentido, para el caso de la campaña a diputado federal el tope legal refiere a 1.2 millones de pesos, mientras que el gasto real oscila entre 6, 10 y hasta 12 millones; en el caso de un senador el tope establece 2.2 a 22 millones según la entidad de la que se trate y el gasto real resulta en hasta 20 millones de pesos; por su parte, en el caso a gobernador la cifras se disparan de manera desproporcionada, mientras el tope de gasto se establece entre 40 y 50 millones de pesos, la realidad plantea un gasto de entre 400 y 700 millones de pesos. En Integralia/ centro

- Almond, Gabriel y Powell G. Bingham (1972) *Política comparada. Una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Paidós.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.) (2002) *Diccionario de política*. 13ra ed. México: Siglo XXI
- Bouza-Brey Luis (1999) *El poder y los sistemas políticos*, en; Caminal Badia, Miquel (1999) *Manual de Ciencia Política*. 2da ed. Madrid: Tecnos.
- Caminal Badia, Miquel (1999) *Manual de Ciencia Política*. 2da ed. Madrid: Tecnos.
- Cansino Ortiz, César (2009) *El evangelio de la transición y otras quimeras del presente mexicano*. México. Debate.
- Carbonell, Miguel, et. al. (2002) *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. México: IJJ-UNAM.
- Carreras, Francesc y Vallès, Josep María (1977) *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona: Blume.
- Colomer, Josep (2004) *Cómo votamos. Los sistemas electorales en el mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona-Buenos Aires: Gedisa.
- Colomer, Josep M. (2009) *Ciencia de la política*. Barcelona. Ariel.
- Dahl, Robert (2005) *La democracia: una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- del Águila, Rafael (ed) (2000) *Manual de Ciencia Política*. 2ª ed. Madrid: Trotta.
- Easton, David (2006) *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Eduard, Gonzalo y Ferrán Requejo (1999) *Las democracias*, en; Caminal Badia, Miquel (1999) *Manual de Ciencia Política*. 2da ed. Madrid: Tecnos.
- Germani, Gino (1992) *Secularización, modernización y desarrollo socioeconómico*, en Carnero Arabat, Teresa (ed) (1992) *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza Universidad.
- Gracia, Jordi (2011) *El intelectual melancólico. Un panfleto*. Barcelona. Anagrama.
- Greppi, Andrea (2015) *Calidad de la democracia*, en Eunomía. Revista en cultura de la legalidad. No. 7. Septiembre 2014. Madrid.
- Grossberg, Lawrence (2012) *Estudios culturales en tiempo futuro. Cómo es el trabajo intelectual que requiere el mundo de hoy*. México. Siglo XXI editores.
- Guerrero, Omar (1992) *El Estado en la era de la modernización*. México: Plaza y Valdés.
- Huntington, Samuel P. (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Krauze Keinbort, Enrique (2007) *Retratos personales*. México. Tusquets.
- Krauze Kleinbort, Enrique (1999) *Caudillos Culturales en la Revolución mexicana*. México. Tusquets.
- Krauze Kleinbort, Enrique (2000) *Tarea política*. México. Tusquets.
- Kuhn, Thomas (1971) *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Linz, Juan José (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid. Alianza Universidad.
- Márquez, Graciela y Lorenzo Meyer (2010) *Del autoritarismo agotado a la democracia frágil*, en Velásquez García, Erik, et. al' (2010) *Nueva historia General de México*. México. Colegio de México.
- Meyer Cosío, Lorenzo (2005) *El estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México. Océano.
- Molinar Horcasitas, Juan (1993) *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. 2da. ed. México: Cal y Arena.
- Monserrat, Baras y Botella, Joan (1996) *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos.

- Morlino, Leonardo (2005) *Democracias y democratizaciones*. México: Cepcom.
- Nohlen, Dieter (2006) *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa. 2 tomos
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead Laurence (comps) (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario 3. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. (1991) *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós
- Pasquino, Gianfranco (2002) *Crisis*, en; Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.) (2002) *Diccionario de política*. 13ra ed. México: Siglo XXI
- Ritzer, George (2001) *Teoría Sociológica clásica*. Madrid. McGraw Hill.
- Salazar, Luis (coord.) (1999) 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*. México. Cal y Arena.
- Salazar, Luís y José Woldenberg (2003) *Principios y valores de la democracia*. 3ra ed. México: IFE.
- Sartori, Giovanni (2003) *Ingeniería constitucional comparada*. 3ra. ed. México: FCE.
- Schmidt, Samuel (2005) *México: la nueva gobernabilidad: una reflexión para tiempos de turbulencia*. México: Cepcom.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona. Orbis.
- Weber, Max (2012) *El político y el científico*. 3ra. ed. Madrid. Alianza editorial.
- Woldenberg Karakowsky, José (2006) *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México. Cal y Arena.
- Woldenberg Karakowsky, José (2012) *Historia mínima de la transición democrática en México*. México. COLMEX.
- Woldenberg Karakowsky, José (2013) *México: La difícil democracia*. México. Taurus.