

## LA REFORMA ELECTORAL Y EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La ruta del cambio político-electoral en México*. III. *Reformas al régimen de gobierno*. IV. *Reformas al régimen electoral*. V. *Reformas al régimen de partidos políticos*. VI. *Evaluación final*.

### I. INTRODUCCIÓN

El proceso de transición a la democracia en México<sup>1</sup> ha pasado, esencialmente, por la modificación de las normas e instituciones electorales, así como por la modificación de los sistemas de integración de los órganos representativos para permitir reflejar en ellos la creciente diversidad política que, poco a poco, fue asentándose en el país.

Es cierto que ese proceso, eminentemente electoral, fue acompañado de transformaciones que se dieron en otras áreas de la estructura del Estado,<sup>2</sup> pero, en todo caso, se ha tratado de situaciones aisladas y que si bien

<sup>1</sup> Sobre la transición a la democracia en México pueden consultarse, entre otros trabajos: Aziz Nassif, A. (coord.), *México al inicio de siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003; Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Elizondo, C. y Nacif, B. (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002; Luken, G. y Muñoz, V., *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003; Merino, M., *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>2</sup> Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de la creación de varios organismos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (y sus homólogos estatales) o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de la concesión de

han sido importantes en sí, no han tenido ni la continuidad ni la intensidad que, por el contrario, han tenido las distintas reformas electorales.

Ese proceso de cambio político-electoral en México, que arranca de manera clara en 1977 (en ese sentido, el caso mexicano se anticipa por un año al arco temporal que el presente libro ha fijado como marco de los procesos de democratización latinoamericanos en el contexto de la llamada “tercera ola”), se ha distinguido por su carácter continuo y paulatino. En efecto, ninguna de las reformas electorales que se efectuaron en México significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o que constituyera un momento fundacional particular. La transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente.

Lo anterior no significa, de ninguna manera, que las transformaciones que se dieron no hayan sido de gran calado. Basta una rápida ojeada al estado actual del país y particularmente a las instituciones públicas (para hablar sólo del contexto político y no de la perspectiva económica y social, que también se han transformado profundamente) para comprender cuán importante fue el proceso de cambio. En efecto, pasamos, por un lado, de un país que era prácticamente monocolor y que se caracterizaba por la presencia de un partido hegemónico,<sup>3</sup> a un contexto en el que una realidad política multicolor se reproduce a lo largo y ancho del territorio nacional y en todos los niveles de gobierno. Ello trajo consigo que, por otra parte, transitáramos de una monolítica presencia del otrora partido en el gobierno (el Revolucionario Institucional), la cual le permitía copar prácticamente todos los espacios de representación política, a una situación en la que la falta de mayorías, y también con frecuencia el fenómeno de los “gobiernos divididos”, son una constante tanto en el ámbito federal como en los contextos locales.

autonomía y renovadas atribuciones al Banco de México, o también la trascendental reforma al Poder Judicial de 1994, con la que se ampliaron considerablemente las facultades en materia de control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>3</sup> Para un análisis del caso mexicano en la etapa previa a la transición a la democracia, en el contexto de la teoría de los partidos políticos, *cf.* Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 279 y ss.

## II. LA RUTA DEL CAMBIO POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

El proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de siete reformas electorales federales —la última de las cuales se concretó en los últimos meses de 2007— que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática. Dichas reformas son la de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, finalmente, la de 2007.

Cada una de esas transformaciones, que involucraron reformas tanto constitucionales como legales, tuvo objetivos específicos que, en términos generales, tendieron a reforzar los cambios que previamente se habían impulsado, o bien a introducir nuevas transformaciones que venían a sumarse a las que ya se habían concretado. De ahí el carácter gradual y paulatino de la transición a la democracia en México.

Para comprender cabalmente las razones que inspiraron el proceso de cambio en México resulta necesario tener en cuenta el contexto político del cual venimos. En ese sentido, la característica más marcada del régimen político autoritario que se fue consolidando a partir de la Revolución mexicana fue la exclusión o la presencia marginal a la que se había relegado a los esporádicos partidos de oposición, situación que permitió que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) copara prácticamente todos los espacios de gobierno tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.<sup>4</sup> Dicho partido, que reconocía al titular del Ejecutivo en turno como su jefe nato, se convirtió, de ese modo, en un aparato funcional al poder presidencial que se ejercía de manera casi discrecional al convertir a los otros poderes (el Legislativo y el Judicial) en espacios en los que se reproducía y convalidaba la voluntad del presidente, casi sin objeción. El partido era, de esta manera, un poderoso instrumento de control sobre la

<sup>4</sup> Al respecto véase de manera particular la detallada reconstrucción que Jorge Carpizo hace de la estructura y del funcionamiento del sistema presidencial en Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978. Véase, también, Calderón, J. M., *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972; así como los ensayos contenidos en varios autores, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.

clase política del país y además el contenedor al interior del cual se manifestaba la que fue una de las facultades presidenciales más emblemáticas, pero a la vez más importantes para la reproducción de ese sistema de poder: el llamado “dedazo”, mediante el cual, en los hechos, el presidente designaba al candidato presidencial del PRI que, vista la hegemonía del partido, con certeza lo sucedería en el cargo.

De manera paralela, la presencia de los partidos de oposición era prácticamente testimonial. Al ser una atribución exclusiva y arbitraria de la Secretaría de Gobernación el otorgar el registro a los partidos políticos, y dada la existencia de requisitos legales especialmente gravosos para poder aspirar a constituir un partido, en los hechos, el sistema estaba cerrado para la creación de nuevas fuerzas políticas. Así lo demuestra, de manera emblemática, el hecho de que el Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919, hubiera estado marginado de la competencia electoral hasta que, como resultado de la reforma de 1977, pudo obtener su registro de cara a las elecciones de 1979. Además, de los pocos partidos políticos que contaban con registro, sólo el Partido Acción Nacional (constituido en 1939) podía considerarse una verdadera oposición; en efecto, resulta emblemático en ese sentido el hecho de que desde 1958 y hasta 1976 los otros dos partidos opositores, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hubieran postulado invariablemente en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI.<sup>5</sup>

Una característica adicional del entonces exiguo sistema de partidos en México era su carácter cerrado; las facultades inatacables de la Secretaría de Gobernación para conceder el registro a nuevos partidos, en realidad fue un instrumento para impedir la proliferación de nuevas opciones políticas.

El que prevalecía en México antes de 1977, en síntesis, era un régimen compacto y vertical, articulado en torno a la figura presidencial, que por su hermetismo resultaba refractario a la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes.

Esa falta de cauces legales e institucionales, poco a poco, ante el lento pero paulatino crecimiento del pluralismo político, fue presentándose co-

<sup>5</sup> Esa tendencia sería mantenida por esos dos partidos incluso en las elecciones presidenciales que siguieron a la reforma de 1977, en 1982, cuando ambos volvieron a postular al mismo candidato del PRI.

mo un obstáculo que, en perspectiva, abría la posibilidad para estallidos sociales de consecuencias imprevisibles. De hecho, las manifestaciones de esas posturas contrarias al régimen y que no encontraban cabida en el diseño institucional se evidenciaron a través de diversas luchas sindicales (iniciadas desde los últimos cincuenta años), movilizaciones y protestas públicas (sistemáticamente reprimidas), y del surgimiento de varios grupos guerrilleros urbanos y rurales durante las décadas de los sesenta y los setenta. Se trató de eventos cada vez más frecuentes, que pusieron en evidencia el agotamiento del sistema político existente.

En ese contexto, las razones y el sentido político de los cambios que se instrumentaron con la reforma de 1977 resultan evidentes. La intención de esa reforma fue expuesta de manera clara y simbólica por quien es reconocido como el autor intelectual de la misma, Jesús Reyes Heróles, primer secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, en el famoso discurso pronunciado el 1o. de abril de 1977 en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, gobernador del estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez). Para Reyes Heróles, la reforma política debía permitir "...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*".<sup>6</sup> La finalidad resultaba clara: permitir que esas minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.

En efecto, los ejes sobre los que se fundó la primera de las reformas electorales de la etapa de la transición a la democracia en México fueron fundamentalmente los siguientes:

- a) La incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados (el 25%, es decir, 100 de los 400 diputados que a partir de entonces integraban a dicha Cámara), con lo se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación de ese órgano legislativo.

<sup>6</sup> *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son mías.

- b) La posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado” (que era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el “registro definitivo”), mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los votos válidos).<sup>7</sup>
- c) El acceso a financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación.
- d) La posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales.<sup>8</sup>

La reforma de 1977 tuvo, para decirlo con una de las interpretaciones más sistemáticas y originales, un carácter desencadenante.<sup>9</sup> En efecto, permitió, por un lado, que el hasta entonces cerrado, estático y excluyente sistema de partidos se abriera dando entrada a nuevas fuerzas políticas, con lo que propició y estimuló la recreación de la pluralidad política e ideológica; por otro lado, consintió que los espacios representativos también se abrieran, dando así acogida de manera consistente a la oposición, incorporándola decididamente a la vida institucional del Estado.<sup>10</sup> Los efectos de esta reforma fueron inmediatos: en los ocho años siguientes seis nuevos partidos políticos se incorporaron a la arena político-elec-

<sup>7</sup> La figura del registro condicionado tendría presencia intermitente en las diversas legislaciones electorales de la etapa de la transición: introducida en 1977, se suprimió con la reforma de 1986. En 1989-1990 volvió a instrumentarse y en 1996 desapareció definitivamente. Por otra parte, vale la pena mencionar que el piso mínimo para mantener el registro como partido político se mantuvo en el 1.5% de la votación válida emitida, hasta que, con la reforma de 1996, se elevó hasta el 2% que sigue vigente actualmente.

<sup>8</sup> Cfr. Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, cit., nota 1, pp. 103 y ss.

<sup>9</sup> Me refiero a la convincente interpretación planteada por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en *ibidem*, p. 149.

<sup>10</sup> Para decirlo en palabras de Alonso Lujambio: “...la Cámara de Diputados se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes. Era una Cámara con una clara mayoría del PRI. Pero era el ámbito de la convivencia plural entre los grupos políticos... No es fácil imaginar qué hubiera pasado con la transición democrática de México sin ese ámbito de construcción de interlocutores, de reconocimiento mutuo entre actores políticos, de convivencia continua y difícil, pero a la postre productiva...” (Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33).

toral;<sup>11</sup> la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados fue consistente,<sup>12</sup> y el número de municipios ganados por los partidos opositores poco a poco se fue incrementando.<sup>13</sup>

La segunda de las reformas electorales, aprobada en 1986, siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política que había trazado la reforma anterior. En efecto, el cambio más evidente al sistema electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional, mediante listas cerradas y bloqueadas, se duplicara para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara aumentó para llegar a sus dimensiones actuales (500 diputados en total). Además, los cambios de 1986 suprimieron la cláusula, hasta entonces existente, que impedía al partido que hubiera obtenido más del 60% de los votos participar en el reparto de las diputaciones de representación proporcional, que, en los hechos, había excluido al PRI de acceder a escaños asignados por ese principio. Se estableció también una cláusula de gobernabilidad, que tenía por finalidad impedir la subrepresentación del partido mayoritario en esa cámara, garantizándole que, al menos, contaría con un porcentaje de diputados igual al de su votación.

Esa reforma también inauguró un modelo de institucionalidad electoral que, si bien trajo consigo resultados acotados en ese momento, a la larga, devendría muy exitoso. Me refiero a la introducción de una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), ubicada todavía dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, ante la cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios. Sin embargo, la calificación final de las elecciones quedaba todavía en manos de instancias políticas, los lla-

<sup>11</sup> Se trata del Partido Comunista Mexicano (1979, luego transformado, en 1982, en Partido Socialista Unificado de México), el Socialista de los Trabajadores (1979), el Revolucionario de los Trabajadores (1982), el Socialdemócrata (1982), el Mexicano de los Trabajadores (1985), todos ellos de izquierda, así como del sinarquista Partido Demócrata Mexicano (1979).

<sup>12</sup> En las tres elecciones realizadas bajo el régimen legal establecido con la reforma de 1977, los escaños obtenidos por la oposición fueron 106 en 1979, 101 en 1982 y 108 en 1985, sobre un total de 400 legisladores (Gómez Tagle, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES de El Colegio de México, 1990).

<sup>13</sup> En el periodo que va de 1979 a 1987 la oposición en su conjunto ganó un total de 135 elecciones municipales (*cf.* Lujambio, A., *op. cit.*, nota 10, p. 80).

mados “colegios electorales”, conformados en el seno del Congreso de la Unión, con lo cual la construcción de un arbitraje electoral objetivo e imparcial tenía aún un largo camino por recorrer. A pesar de ello, la introducción del Tricoel tuvo la virtud de marcar la ruta por la que transitaría en el futuro inmediato el proceso de resolución de controversias electorales.

Uno de los cambios más desafortunados de 1986 fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido, quienes, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988, la cual estuvo marcada por el desaseo y por el fraude.

1988 constituye un quiebre en la historia electoral del país. La oposición de izquierda abanderó como candidato presidencial a un reconocido miembro de la clase política priísta, Cuauhtémoc Cárdenas —que a la postre se convertiría en el “líder moral” y candidato a la Presidencia de la izquierda durante la década siguiente—, quien se había escindido junto con otros destacados militantes de las filas del así llamado “partido oficial”. Ello le dio renovados bríos y unidad a la hasta entonces fragmentada izquierda mexicana para alcanzar, según las cifras oficiales, el 30% de la votación. Sin embargo, la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año, opacando dramáticamente el proceso de reforma política iniciado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso (en esa elección se dio el tristemente célebre episodio de la “caída del sistema” de cómputo), así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, son sólo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces.

Las consecuencias del proceso electoral de 1988 son dobles: por un lado, encontramos un consistente crecimiento de la oposición en el país, particularmente de la izquierda, impulsada por la carismática figura de Cuauhtémoc Cárdenas, que permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado, así como arrebatar la mayoría calificada al PRI

en la Cámara de Diputados (mayoría que jamás volvería a alcanzar y que obligaba al partido en el gobierno a tener que pactar, consecuentemente, toda reforma constitucional, visto el procedimiento agravado de dos tercios que conlleva). Por otro lado, a partir de entonces se evidenció la gran urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, necesidad que marcaría profundamente el sentido de las reformas electorales por venir.

Desde el punto de vista político, si bien el PRI siguió manteniendo el control de ambas cámaras, el tradicional modo de hacer política cambió sustancialmente; la crisis de legitimidad que acarreó el cuestionado proceso electoral del que resultó elegido presidente, le planteó a Carlos Salinas de Gortari la necesidad de instrumentar intensas políticas de asistencia y de inversión social y, paralelamente, de pactar con el Partido Acción Nacional (PAN) el éxito de una serie de profundas reformas constitucionales, entre las que se encontraría, precisamente, el futuro diseño del sistema electoral.

De manera paralela, la presencia de los partidos de oposición en el país se hacía cada vez más consistente. El triunfo del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California de 1989 y la multiplicación exponencial de los municipios gobernados por la oposición en los años siguientes son la prueba de la profundidad del cambio que se estaba operando en el país.<sup>14</sup> Otra faceta de ese cambio la representa el hecho de que el mismo porcentaje de votación con el que fue elegido presidente Carlos Salinas de Gortari en 1988 (un poco más del 50% de los votos), y que obtendría Ernesto Zedillo en las elecciones presidenciales de seis años después, fue considerado en el primer caso una debacle histórica de la votación priísta y, en el segundo, un triunfo consistente y legitimador. Eso habla con claridad de la intensidad de las transformaciones que estaban ocurriendo en esa época.

La reforma de 1989-1990 significó una serie de cambios de gran calado en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales mexicanos. Por una parte, la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la desacreditada Comisión Federal Electoral; a diferencia de su antecesora, que se ubicaba den-

<sup>14</sup> Alonso Lujambio subraya claramente el crecimiento de la presencia de la oposición en el nivel municipal a partir de 1988 y, sobre todo, en los primeros años de los noventa (*ibidem*, pp. 82 y ss.).

tro de la órbita de la Secretaría de Gobernación, la nueva institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), se concibió como un órgano constitucional autónomo,<sup>15</sup> en cuya integración, en primera instancia, participaban el Poder Ejecutivo (a través del secretario de Gobernación, que seguía presidiendo al organismo), el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.<sup>16</sup> En efecto, a partir de entonces se introdujo una tendencia que poco a poco se intensificaría: la llamada “ciudadanización” del órgano electoral, que implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista formaran parte de todas las instancias que conformaban al IFE, desde las mesas receptoras del voto hasta los cuerpos colegiados de dirección del Instituto.

La reforma de 1989-1990 marca también el inicio de la profesionalización de la organización de las elecciones, al establecerse desde la Constitución y la ley la presencia de un servicio civil de carrera de los funcionarios del Instituto, que de esta manera fueron sometidos a un concurso de incorporación y a evaluaciones periódicas. La intención fue clara: proporcionar al IFE de un cuerpo técnico que por su especialización contribuyera a inyectar certeza y confianza en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Al lado del IFE se estableció al Tribunal Electoral (Trife), que tenía la función de revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal. Si bien no se trataba todavía de una última instancia en términos de la calificación de los comicios (hasta 1993 seguiría sien-

<sup>15</sup> Se trata de una figura que a lo largo de la década de los noventa fue instrumentada con éxito en diversos campos de la vida pública y que implica organismos estatales que se encuentran fuera de los tradicionales poderes del Estado. Tal es el caso del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral (antes de que se incorporara al seno del Poder Judicial como un órgano especializado en 1996), del Banco de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, más recientemente, en la presente década, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>16</sup> A partir de 1990 y hasta la reforma de 1994, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, se integró por el secretario de Gobernación, quien presidía esa instancia, dos senadores (uno de la bancada parlamentaria más numerosa y otro de la que le seguía), dos diputados (designados mediante el mismo criterio que los senadores), representantes de los partidos políticos en un número que iba de uno a cuatro como máximo dependiendo del porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados, y seis consejeros magistrados, que eran funcionarios que debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República (estos consejeros buscaban ser la componente ciudadana en el Consejo), todos ellos con derecho a voto.

do una calificación de tipo político a cargo de las cámaras del Poder Legislativo), sí se trataba de un órgano con total autonomía, que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y la ley. Se trató de un consistente paso hacia la plena judicialización de los conflictos político-electorales que se culminaría años más tarde.<sup>17</sup>

La reforma de 1989-1990 introdujo modificaciones sustanciales también en los procedimientos electorales. Nuevas reglas, más claras y precisas, fueron la ruta seguida por las reformas en la década de los noventa, al grado de que la legislación electoral llegó a convertirse en una auténtica “carta de navegación” en la que paso a paso se detalla la organización de los procesos electorales por parte del IFE. Un ejemplo de esas nuevas reglas son la determinación de construir un nuevo padrón electoral, desde cero, incluyendo numerosos candados y mecanismos de supervisión por parte de los partidos políticos para garantizar la confiabilidad del listado de electores, además de que éste sería la base para expedir una identificación que permitiría a los ciudadanos ejercer su voto. Un ejemplo más lo constituye el proceso de selección de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla para recibir el voto durante las elecciones; se trató de un mecanismo que a través de una insaculación (que poco más tarde, en 1993, devendría una doble insaculación) permitía determinar aleatoriamente a los ciudadanos encargados de esa delicada tarea, sin sesgos ni dudas que empañaran la confianza en el proceso electoral. Otro ejemplo es que a partir de ese año se redefinió el esquema del financiamiento público (todavía en una fase muy primigenia, que sería desarrollada más adelante), estableciendo por primera vez con claridad sus modalidades y la manera de calcularlo.

También el sistema electoral y los mecanismos de integración del Congreso de la Unión sufrieron modificaciones. En relación con la integración de la Cámara de Diputados, la reforma de 1989-1990 estableció una nueva modalidad de la llamada cláusula de gobernabilidad mediante la cual le garantizaba al partido mayoritario una mayoría absoluta; en

<sup>17</sup> Sobre el proceso de judicialización de la política, véase, en particular, Orozco, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, en especial pp. 1 y ss. y 331 y ss.; y Woldenberg, J., “Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en varios autores, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003, pp. 345-366.

efecto, en caso de haber obtenido más del 35% de la votación total, al partido más votado le sería asignado el número de diputados de representación proporcional que fueran necesarios para alcanzar el 50% más uno de los 500 miembros de la Cámara. Pero además, el premio de mayoría se alimentaba de un mecanismo denominado “escala móvil”, el cual implicaba que, adicionalmente a los legisladores otorgados mediante la cláusula de gobernabilidad, el partido mayoritario recibía dos diputados adicionales por cada punto porcentual de la votación que hubiera obtenido por arriba del 35%. Se trataba de mecanismos que, sobra decirlo, provocaban una distorsión importante en la votación al favorecer de manera evidente al partido más votado, si bien es cierto que también se estableció un techo de representación al permitir que un partido político pudiera tener un máximo de 350 diputados.

Aun cuando la reforma de 1989-1990 sirvió para revertir en gran medida la desconfianza en torno a las elecciones, desbordada en 1988, todavía quedaban en el tintero muchas de las demandas de cambio que planteaba la oposición. No obstante, la ruta finalmente aparecía clara, y las reformas posteriores tuvieron por objeto modelar el diseño electoral que se había introducido entonces. El proceso de reforma electoral, además, se vería acelerado por los resultados de las elecciones intermedias de 1991 en las que se renovó —con las nuevas reglas— la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores, y en las que el PRI recuperó una considerable parte del terreno que había perdido tres años antes, propiciando que se intensificaran las demandas opositoras por introducir nuevos cambios a las reglas del juego.

En 1993 nuevamente volvieron a cambiarse las normas tanto constitucionales como legales que regían el sistema electoral del país. La integración y estructura de las autoridades electorales prácticamente quedaron invariadas.<sup>18</sup> No ocurrió lo mismo con sus atribuciones, dado que recibieron nuevas y muy importantes facultades. Por su parte, el IFE tuvo a su cargo la función de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, ve-

<sup>18</sup> La única modificación que sufrió el IFE fue que en cada uno de los consejos locales y distritales (la estructura de decisión en cada uno de los estados de la Federación y en cada uno de los trescientos distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa) el número de consejeros ciudadanos aumentó de seis a nueve. Por su parte, al Tribunal Federal Electoral se le agregó una Sala de Segunda Instancia, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables, ante la cual podían impugnarse las resoluciones de las salas regionales.

rificando que éstos cumplieran con las disposiciones en materia de financiamiento, tanto por lo que hacía al destino de sus recursos (en particular el respeto de los topes de gasto en las campañas electorales, que eran determinados por el IFE) como a los recién introducidos límites y prohibiciones en el origen de los recursos de tipo privado que se allegaban y, en caso contrario, dictaminar para que las salas del Tribunal Federal Electoral aplicaran las sanciones correspondientes.

Cabe señalar que la fiscalización de los recursos —introducida en 1993— fue en una primera etapa (hasta 1996) muy acotada, pues se limitaba a verificar los datos que los partidos hacían del conocimiento del IFE a través de informes anuales (referidos a sus ingresos y egresos para actividades ordinarias) y de Informes de campaña (en donde reportaban los fondos recabados y gastados en cada campaña electoral), careciendo de mecanismos de auditoría y de compulsas para constatar que lo reportado por los partidos efectivamente coincidía con su realidad financiera. Si bien las capacidades fiscalizadoras del IFE, eran bastante limitadas, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos, las dimensiones de los recursos, públicos y privados, que fueron utilizados en las campañas electorales del año siguiente, así como las enormes asimetrías de gasto que prevalecían entonces. Efectivamente, los resultados de la primera fiscalización a los gastos de campaña de 1994 mostraron con contundencia la gran desigualdad en la distribución de los recursos erogados durante el proceso electoral de 1994 por los partidos contendientes.<sup>19</sup>

Por su parte, la reforma de 1993 hizo recaer en el Tribunal Federal Electoral la trascendental función de calificar las elecciones de diputados y senadores, que a partir de entonces dejó de ser un proceso político y devino plenamente jurisdiccional, con lo que quedó en sus manos decir la última palabra en los procesos electorales para elegir a los legisladores federales. De esta manera, y a partir de entonces, los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, y con base en reglas y princi-

<sup>19</sup> De acuerdo con la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de fiscalizar los gastos de campaña de 1994, en las elecciones presidenciales de ese año el PRI dispuso del 71.4% del total del dinero gastado, el PAN 17.8%, el PRD 6.05%, el PT 1.15%, el PDM 1.02%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM el 0.56% y el PARM 0.24% (*cf.* Becerra, R. *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 371 y 372).

pios procesales, ante la cual las partes en disputa (candidatos y partidos políticos) podrían exponer sus argumentos y presentar sus pruebas, con la certeza de que serían ponderados y valorados a partir de criterios jurídicos y no ya políticos, como había venido sucediendo anteriormente.

Otro aspecto que vale la pena subrayar fue que la reforma de 1993 introdujo una vieja demanda de los partidos opositores y de varios movimientos sociales que buscaban colaborar en la transparencia electoral: la figura de los observadores electorales. Si bien —en un primer momento— la observación estaba restringida a los ciudadanos mexicanos, a título individual y sólo el día de la jornada electoral (el año siguiente se modificarían estas limitaciones), se trató de un gran avance si se piensa en las reticencias que hasta entonces habían existido en su contra.

Por último, la reforma en comento estableció una verificación integral del padrón electoral con la finalidad de garantizar su cobertura y confiabilidad que se tradujo en la expedición de un nuevo documento de identificación ciudadana: la credencial para votar con fotografía, que rápidamente se consolidó como una de las piedras angulares del blindaje legal de las elecciones en contra del fraude.

Probablemente, el cambio más trascendente de la reforma de 1993 tuvo que ver con la integración de los órganos representativos. Hasta ese momento, el Senado de la República había permanecido prácticamente intocado; sólo en 1986 se acordó que habría una renovación por mitades cada tres años, debiendo elegirse en cada elección a un senador por entidad federativa. Sin embargo, la necesidad de inyectar pluralidad a ese órgano legislativo, en donde la presencia de la oposición había sido marginal, hizo que para 1993 se aprobara duplicar su tamaño, pasando de 64 legisladores a 128, y se adoptara una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario. En efecto, se estableció que en cada uno de los 32 estados se elegiría a cuatro legisladores, tres de los cuales serían asignados al partido que mayor votación hubiera obtenido, y el senador restante correspondería al segundo partido en votación mediante el llamado mecanismo de “primera minoría”. Con ello se garantizaba que, al menos, 32 senadores, es decir, la cuarta parte de ese órgano legislativo, estaría reservado para los partidos de oposición. Se trató, hay que decirlo, de un sistema que continuaba premiando al partido mayoritario con una importante sobrerrepresentación, pero que abrió la puerta a que también en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que

para entonces ya atravesaba el país. Esos cambios trajeron consigo que se abandonara la idea de renovar por mitades al Senado y se volviera a una renovación total cada seis años.

Sin embargo, y a pesar de su alcance, las reformas de 1993 no fueron suficientes para encarar las elecciones presidenciales del año siguiente, en virtud del enrarecimiento del ambiente político como consecuencia de los sucesos de violencia que caracterizaron los primeros meses de 1994. La aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1o. de enero —con el que, al cabo de algunas semanas de enfrentamientos, el gobierno entabló un proceso de diálogo—, a la que seguiría un par de meses más tarde el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, el 23 de marzo, provocó que desde el primer mes del año los partidos políticos acordaran promover una serie de compromisos que se instrumentarían en reformas y acciones desarrolladas en tres niveles: legal, gubernamental, y a partir de acuerdos del Consejo General del propio IFE.<sup>20</sup> Esos compromisos derivaron algunos meses más tarde en una reforma de emergencia que permitiera encarar las elecciones presidenciales en el convulso ambiente que se había generado ese año.

Los cambios que se instrumentaron con la reforma de 1994 se centraron en mecanismos que permitieran realizar un proceso electoral lo más cierto, transparente y confiable posible. En primer lugar se modificó sustancialmente la integración del IFE, en donde todos los partidos políticos pasaron a tener una representación unipersonal y perdieron el derecho a voto; además, se sustituyó la figura de los seis consejeros magistrados —introducidos con la reforma de 1989-1990— por un igual número de consejeros ciudadanos. El Consejo siguió estando presidido por el secretario de Gobernación y también subsistieron los cuatro consejeros del Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las cámaras, mismos que integraban el órgano desde sus orígenes en 1990), quienes tenían derecho de voz y voto; pero en términos de la capacidad de decisión, el conjunto de los seis consejeros ciudadanos tenía posibilidades de imponerse a estos cinco funcionarios (suponiendo que votaran juntos), con lo cual, por primera vez, se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por

<sup>20</sup> Cfr. Carpizo, J., “La reforma electoral de 1994”, en Alcocer, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.

encima de los intereses partidistas o del gobierno.<sup>21</sup> Con esos cambios el proceso de “ciudadanización” de los órganos electorales dio una importantísima vuelta de tuerca.

En segundo lugar, se modificó sustancialmente la recién introducida figura de los observadores electorales, al permitirse la posibilidad de que las tareas de observación pudieran ser realizadas por ciudadanos en lo individual, o bien, agrupados en organizaciones de observadores; también se permitió que pudieran observarse todas las fases del proceso electoral (preparación, jornada electoral y solución de impugnaciones y calificación de las elecciones), y no ya sólo el día de la elección, como estaba previsto hasta entonces. Además, se permitió la observación internacional a través de la figura legal de los visitantes extranjeros.

La apuesta fue exitosa: las elecciones de 1994 transcurrieron finalmente en un ambiente de tranquilidad y de fortaleza institucional. Los resultados fueron aceptados por todos los partidos contendientes, y aunque se presentaron algunas impugnaciones al proceso, éstas fueron pocas y bien procesadas por el Tribunal Electoral.<sup>22</sup> En todo caso, como lo demostró el primer ejercicio de fiscalización a las finanzas partidistas durante las campañas, el problema se centró en la profunda inequidad que caracterizó la competencia electoral, como lo reconoció el presidente surgido de la misma, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de 1994, al anunciar la necesidad de promover lo que llamó una “reforma electoral definitiva”.

El proceso de negociación de una nueva reforma electoral, mismo que se dio en el marco de una de las más profundas crisis económicas de la historia del país, culminó a mediados de 2006. Esa reforma se centró en cuatro ejes fundamentales:

- 1) La revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales (la autoridad administrativa y la jurisdiccional).

<sup>21</sup> En los hechos, el secretario de Gobernación durante 1994, Jorge Carpizo, declinó de ejercer su derecho de voto en el Consejo General salvo en ocasiones en las que el mismo tenía un valor simbólico, como la validación del renovado padrón electoral el 20 de julio de 1994 (*cf. Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, 1995, pp. 137 y ss.).

<sup>22</sup> En su estreno como órgano de calificación de las elecciones legislativas, el Tribunal Electoral anuló dos elecciones de diputados en virtud de las irregularidades detectadas, mismas que se resolvieron por la vía de elecciones extraordinarias.

- 2) La renovación de las condiciones de la competencia.
- 3) Establecimiento de nuevas reglas para integrar al Poder Legislativo (particularmente al Senado).
- 4) La reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal.

Veamos brevemente cada una de ellas:

- a) Por lo que hace a los órganos electorales, tanto el IFE como el Tribunal Electoral sufrieron importantes transformaciones. Por su parte, el IFE vio modificada radicalmente la integración del Consejo General; a partir de 1996, el Poder Ejecutivo dejaría de tener presencia en dicho órgano y la presencia del Poder Legislativo también se modificaría. En su nueva composición, el Consejo se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma, quienes serían los únicos integrantes con derecho a voto; además se designaba a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario (con independencia de que tuviera presencia en las dos cámaras), y un representante por cada partido político. Desde entonces, el poder de decisión en el Consejo General reside exclusivamente en el presidente y en los consejeros electorales.

La reforma de 1996 también dotó al IFE de nuevas atribuciones, entre las que destacan, particularmente, las que tienen que ver con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que se incrementaron sustancialmente, como veremos más adelante al hablar de las nuevas reglas de financiamiento.

Por su parte, el Tribunal Electoral (que desde 1996 dejó de llamarse Tribunal Federal Electoral) fue objeto de una cirugía mayor, tanto en su estructura y ubicación constitucional, como por lo que hace a sus atribuciones. En primer lugar, dejó de ser un órgano autónomo y pasó a integrarse al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado. En segundo lugar, se estableció que los magistrados que lo integran serían nombrados por el voto de las dos terceras partes del Senado a partir de ternas que le serían propuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tercer lugar, la Sala de Segunda Instancia devino Sala Superior con carácter permanente y sus cinco salas regionales (una en cada circunscrip-

ción plurinominal) temporales, pues se instalan sólo durante los procesos electorales, entrando luego en receso. En cuarto lugar, el Tribunal dejó de ser un mero controlador de la legalidad para vigilar también la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. En quinto lugar, se extendió a todas las autoridades electorales del país (incluidas las de los estados, a través del juicio de revisión constitucional) el control de constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral, con lo que *de facto* se convirtió en la última instancia para revisar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales. En sexto lugar, se le dio competencia para calificar ya no sólo las elecciones de diputados y senadores (como había ocurrido para el Trife hasta entonces), sino también las elecciones de presidente de la República. Por último, se instrumentó un recurso que podía ser interpuesto por los ciudadanos para impugnar ante la Sala Superior, actos de autoridades electorales que violaran derechos político-electorales del ciudadano.<sup>23</sup>

De manera adicional, la reforma de 1996 también modificó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para incorporar dentro de la acción de inconstitucionalidad (un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de leyes y normas de carácter general que permite declararlas inválidas si no están conformes con la Constitución y que se había creado dos años antes) la posibilidad de impugnar leyes electorales federales o locales que violen los principios y los dictados de la Constitución federal.<sup>24</sup>

- b) También las condiciones de la competencia fueron objeto de una profunda revisión con el propósito de generar condiciones más equitativas en los procesos electorales. Por una parte, se estableció un

<sup>23</sup> Se trató del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que constituyó una innovación no menor, pues, hasta ese momento, el único recurso a disposición de los ciudadanos para contrarrestar actos de autoridad violatorios de derechos había sido el juicio de amparo, pero que, por disposición expresa de la ley de la materia (artículo 73 de la Ley de Amparo) y en virtud de un añejo criterio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho juicio no procedía en materia electoral, por lo que en este ámbito los ciudadanos estaban en una total desprotección.

<sup>24</sup> Dicho recurso puede ser interpuesto ante la Suprema Corte por el 33% de los legisladores de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión (o el 33% de los legisladores de un Congreso local cuando se impugne una ley electoral local), o por el procurador general de la República, o por un partido político nacional (o por un partido político local cuando se impugne una ley electoral local).

nuevo equilibrio entre los recursos públicos que se otorgaban a los partidos políticos y los recursos de origen privado, debiendo prevalecer los primeros sobre los segundos. De manera paralela, se estableció una nueva fórmula para calcular la bolsa total de dinero que por la vía de prerrogativas el Estado entregaría a los partidos para financiar sus actividades ordinarias, así como un mecanismo de distribución equitativo (el 30% de esos recursos se entregaría a los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su última votación de diputados). Además, durante los años en los que se realizaran elecciones federales los partidos recibirían un tanto igual más para financiar sus actividades de proselitismo, y también recibirían un reembolso por los gastos realizados en materia de investigación, estudios y capacitación de cuadros.

Los recursos privados que los partidos lícitamente podían recibir también fueron revisados (concretamente se ajustaron a la baja los montos permitidos de los donativos de simpatizantes y se eliminó la posibilidad de recibir aportaciones anónimas) y se reiteraron las fuentes prohibidas que se habían establecido desde la reforma de 1993.

Paralelamente, las facultades de fiscalización y control de recursos del IFE se reforzaron al posibilitarlo para realizar auditorías, visitas de verificación, pedir informes detallados (además de los informes anuales y de campaña que ordinariamente le deben entregar los partidos), así como iniciar procedimientos de oficio y conocer las quejas que los partidos y ciudadanos (involucrados así en una especie de control recíproco) le presentaran.<sup>25</sup>

También se redefinieron las reglas de acceso a los medios de comunicación, al establecer que los partidos contarían con programas permanentes en radio y televisión, así como con una cantidad de *spots* que el IFE gestionaba y ponía a su disposición durante las campañas electorales (además de la contratación que podían realizar los propios partidos políticos).

<sup>25</sup> Sobre la evolución de la fiscalización electoral en México véase, Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-julio de 2006, pp. 33-59; Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

c) El sistema electoral para integrar a las cámaras legislativas federales también sufrió cambios en 1996. Por una parte, se redujo el límite máximo de diputados que un partido podía tener por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) para quedar en 300 legisladores; además, se estableció un tope de sobre-representación en la Cámara de Diputados del 8% del porcentaje de presencia en dicha Cámara respecto del porcentaje de votación obtenido por ese partido.

Por otra parte, si bien se mantuvo el número de 128 senadores, el número que sería elegido en cada una de las 32 entidades federativas se redujo a tres (dos asignados al partido más votado y uno a la primera minoría), mientras que los restantes 32 legisladores se elegirían a través del sistema electoral proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción en el país.

d) Finalmente, la reforma de 1996 modificó la manera de designar a los funcionarios que encabezaban la administración pública del Distrito Federal (hasta entonces departamento administrativo), que hasta ese momento había sido competencia del presidente de la República, para pasar a ser elegidos mediante voto popular y directo (el jefe de gobierno del Distrito Federal y los 16 jefes delegacionales). Por otra parte, la Asamblea de Representantes (creada en 1986), que tenía competencia reglamentaria, pasó a ser Asamblea Legislativa, con lo que se dio un paso adelante en su conversión en un Parlamento local en plena forma.

La reforma de 1996 tuvo profundas y positivas implicaciones en el proceso de democratización del país. Las nuevas condiciones de equidad de inmediato rindieron frutos y permitieron que la competencia electoral se desplegara de manera mucho más equilibrada. Las sucesivas elecciones de 1997 trajeron consigo un importante avance de la oposición tanto en los espacios legislativos como en los administrativos sujetos a elección. La primera elección del jefe de gobierno del Distrito Federal fue ganada por Cuauhtémoc Cárdenas, abanderado del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el ámbito federal, por primera vez, el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, con lo que toda ley debía pasar a partir de entonces por un proceso de negociación y acuerdo de al menos dos partidos políticos. Ese hecho resultaba particu-

larmente significativo si tomamos en cuenta que es dicha Cámara la instancia legislativa que tiene competencia exclusiva para aprobar el presupuesto de egresos de la Federación. Además, las bancadas de los partidos opositores (que conjuntamente formaban mayoría) lograron que en septiembre de ese año por vez primera el Informe presidencial fuera contestado por un legislador de la oposición. Si bien es cierto que en el Senado de la República la mayoría priísta prevaleció (en las elecciones de 1997 únicamente se eligió al 25% de los legisladores por el principio de representación proporcional y el resto de los senadores siguió representando los equilibrios políticos de 1994), permitiendo al todavía partido en el gobierno contar con una “válvula de seguridad” de cara al bloque opositor que se formó en la Cámara de Diputados (cuya duración, por cierto, fue efímera), también lo es que en ese órgano también comenzó a reflejarse la pluralidad política prevaleciente en el país.

Las elecciones de 2000 continuaron el impulso democratizador que ya se había manifestado tres años atrás. Se trató de un proceso electoral altamente competido y en donde los tres principales partidos y coaliciones contaron con cantidades de recursos públicos similares. El contexto era propicio para que se produjera la primera alternancia en la Presidencia de la República luego de 70 años de dominio electoral del PRI: Vicente Fox, candidato de la coalición formada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ganó las elecciones por 6 puntos porcentuales por encima del candidato del PRI. Por otra parte, la falta de mayorías en la Cámara de Diputados volvió a repetirse, sólo que ahora, dada la renovación total del Senado, también alcanzó a la cámara alta. La era de los gobiernos divididos llegó en el 2000 a México.

Las elecciones intermedias de 2003 (en donde se renovó sólo a la Cámara de Diputados) y las presidenciales de 2006 (en donde también se renovó nuevamente la totalidad del Congreso) confirmaron que lo ocurrido en el 2000 era un escenario que había llegado para quedarse: elecciones altamente competidas en las que privaba una incertidumbre democrática en torno a los resultados y en las que ningún partido tenía el peso suficiente como para conquistar por sí mismo la mayoría absoluta en los órganos representativos.

Esa realidad se ha visto repetida en el ámbito local a lo largo y ancho del país, en donde la alternancia y los gobiernos divididos son un fenómeno normal y cotidiano.

Lo anterior parecería hacer suponer que las elecciones presidenciales de 2006 habrían de realizarse sin mayores sobresaltos y que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo ocurriría una vez más en el escenario de normalidad política que se había instaurado en los procesos electorales.

Es cierto que el marco legal que regulaba a los comicios federales desde 1996 había demostrado con el paso de los años que tenía lagunas, algunas de ellas importantes y significativas, pero también lo era que el IFE, a través de su actividad reglamentaria, y el Tribunal Electoral, mediante sus criterios y tesis de jurisprudencia, habían logrado subsanar en términos generales esas omisiones o ambigüedades de la ley electoral, permitiéndole seguir teniendo vigencia y actualidad como el marco normativo que establecía las reglas del juego.

Sin embargo, el inédito escenario de una elección reñida y, al cabo, resuelta con un margen muy estrecho de votos (apenas 233 mil votos de diferencia, el 0.56% de la votación total),<sup>26</sup> provocó que una serie de problemas y circunstancias que en el pasado no habían tenido una mayor trascendencia, ahora cobraran una magnitud y un peso decisivos.

Una elección en la que las diferencias de votos entre el ganador y su principal contendiente son mínimas, naturalmente provoca que los eventuales errores u omisiones legales adquieran una notoriedad y un carácter determinante que en otro contexto no tendrían. La principal novedad de ese proceso electoral reside, efectivamente, en que las circunstancias que el mismo fue produciendo terminaron por funcionar como una especie de lente de aumento que hizo que adquirieran una enorme relevancia todos los detalles, por mínimos que fueran.

Si a ello se suma que la legislación electoral, como acabamos de señalar, había evidenciado algunas lagunas y muestras de agotamiento en algunos temas particularmente sensibles, la mesa estaba puesta para que a diferencia de los procesos electorales previos, el del 2006 se diera en un contexto de alta tensión.

<sup>26</sup> Los resultados finales de la elección presidencial de 2006 arrojan una votación para Felipe Calderón, candidato del gobernante Partido Acción Nacional, de 15,000,284 votos (el 35.89% del total), seguido por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, que obtuvo 14,756,350 votos (el 35.31%). Las cifras oficiales pueden consultarse en la página: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>.

No pretendo hacer referencia a la irresponsabilidad con la que se condujeron muchos de los actores políticos y en particular a la radicalización y falsedad lógica a partir de la que se condujo buena parte del discurso público de la coalición derrotada durante los meses posteriores a la celebración de los comicios. Creo que ese es un tema que merece una reflexión específica y que no corresponde ser desarrollada en este trabajo. Pero sí debe hacerse notar que el contexto político resultó tierra fértil para que el viejo discurso de la desconfianza proliferara y lograra hacer mella de manera importante en términos de la credibilidad ciudadana que se había logrado construir difícilmente a lo largo de más de una década y media.

Los problemas y las lagunas que fueron evidenciados en el diseño electoral por la elección de 2006, nos mostraron con gran crudeza que en materia electoral no hay “reformas definitivas” y que las normas deben adecuarse permanentemente frente a los nuevos problemas y silencios de la ley, que son puestos al descubierto por la dinámica propia de la vida política. Se trata de un proceso normal frente al cual hay que estar abiertos y que tiene por objeto mejorar las reglas del juego democrático.

En 2007, en el contexto de un ambicioso proceso de transformación institucional,<sup>27</sup> se dio pie a una ambiciosa reforma constitucional y legal que se hizo cargo de muchos de los problemas y faltantes que se habían presentando o evidenciado en la última década y que se presentaron conjuntamente con una alta dosis disruptiva en los comicios presidenciales de 2006, sometiendo a una dura prueba la viabilidad de los procedimientos e instituciones electorales.

Como hemos mencionado, la última reforma integral a las normas electorales databa ya de 1996. Desde entonces, los cambios legales habían sido muy puntuales (equidad de género en las candidaturas, el agravamiento en los requisitos para constituir partidos políticos y el voto de los mexicanos en el extranjero, principalmente). Ello provocó que bien pronto, las instituciones electorales tuvieran que hacer las cuentas con nuevos fenómenos, algunos sumamente delicados, que poco a poco fueron com-

<sup>27</sup> Como se especificará más adelante, dicho proceso, conducido por una ley *sui generis*, la “Ley para la Reforma del Estado”, publicada el 13 de abril de 2007, se articula en cinco grandes rubros que han venido conduciendo los trabajos del Congreso de la Unión en esta materia, a saber: *a)* régimen de Estado y de gobierno; *b)* democracia y sistema electoral; *c)* federalismo; *d)* reforma al Poder Judicial, y *e)* garantías sociales.

plicando la organización y la calificación de los procesos electorales. Se trató de problemas de tres diversos tipos: *a)* aquellos frente a los cuales la legislación era omisa (como el caso de las precampañas); *b)* aquellos frente a los cuales las normas eran insuficientes (como las que establecieron las facultades de fiscalización del IFE, que tuvo que enfrentar el impedimento que representaba para su actuación la existencia de los llamados secretos bancario, fiduciario y fiscal),<sup>28</sup> así como *c)* aquellos problemas derivados de las mismas normas (como el crecimiento exponencial que el financiamiento público podía tener con la fórmula de cálculo que se había establecido en 1996).

Dicho de otra manera, la realidad política rebasó a las normas y abrió un delicado flanco que podía repercutir seriamente en la confianza y en la credibilidad de las elecciones y de las instituciones encargadas de organizarlas y validarlas.

De la misma manera en la que las pasadas reformas electorales habían tenido un rasgo distintivo, la de 2007 promete ser una que busca dar pie a un nuevo tipo de competencia electoral o, si se quiere, dicho de manera ambiciosa, hace énfasis en la “calidad de la contienda política”.

Los ejes de esa reforma son los siguientes:

- a) *Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.* En este sentido, se establece una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos (que se analizará con mayor detalle más adelante) que apunta a una racionalización del gasto público que se destina a esos institutos políticos, reduce consistentemente los gastos electo-

<sup>28</sup> Al cabo de las elecciones presidenciales de 2000 se presentaron ante el IFE dos denuncias por manejo ilícito de recursos en contra del PRI y en contra de la coalición “Alianza por el Cambio” (ganadora de los comicios y que se integró por el Partido Acción Nacional y por el Partido Verde Ecologista de México), pronto conocidas respectivamente como los casos “*Pemexgate*” —pues involucraba un importante desvío de recursos de la empresa paraestatal Pemex— y “*Amigos de Fox*” —aludiendo a una agrupación civil ajena a los partidos que postularon a Vicente Fox como candidato presidencial, que recolectó recursos, muchas veces de fuentes ilícitas, creando una red de financiamiento paralelo a la de esos partidos—. Particularmente en este segundo caso, el IFE se enfrentó a la negativa de las autoridades bancarias federales para entregarle información financiera que resultaba indispensable para poder reconstruir la red de transferencias bancarias que favoreció la candidatura de Fox, teniendo que litigar —a la larga exitosamente— en diversas instancias judiciales el alcance de su capacidad fiscalizadora. Para una detallada reconstrucción de esos casos véase Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox, cit.*, nota 25.

- rales y reafirma y acentúa la prevalencia —existente desde 1996— del financiamiento público sobre el financiamiento privado.
- b) *Una nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión.* Para ello se parte de la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en los medios electrónicos de comunicación y el uso de los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado para que los partidos políticos puedan acceder sin erogación de recursos a dichos medios.
- c) *Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las “pre-campañas”.* Por un lado, las campañas disminuyen sensiblemente su duración (así, por ejemplo, las campañas presidenciales que antes rebasaban los 160 días ahora se reducen a 90) y, por otro lado, la duración máxima de las actividades de proselitismo se fija en dos terceras partes de tiempo de duración de las campañas. Con ello se abona en la equidad en la competencia que, desde antes del 2000, se había presentado como un problema.
- d) *Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.* Tanto el IFE como el Tribunal Electoral sufren modificaciones en los tiempos de duración del encargo de sus integrantes (consejeros y magistrados, respectivamente), así como nuevas facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales. Además, de manera muy relevante destaca el reconocimiento constitucional de la facultad de las salas del Tribunal Electoral de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales.

Ésas son, en términos generales, las nuevas reglas introducidas en la Constitución. Sin duda, su efectividad e idoneidad deberá probarse en los hechos, pero de entrada ya suponen, de por sí, un cambio cualitativo sustancial que resultaba necesario para hacer frente a los retos políticos que se venían presentando en el contexto de la consolidación de los profundos cambios que se operaron a lo largo de treinta años.

### III. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

#### 1. *Presidencialismo*

A pesar del proceso de transición a la democracia, el régimen de gobierno ha permanecido intocado en sus grandes líneas. Como hemos ana-

lizado, el país se democratizó por la ruta de las reformas electorales, pero el marco constitucional de diseño del Estado sigue anclado en buena medida a una lógica política que ya no existe. En efecto, muchas de las instituciones que todavía hoy prevalecen fueron diseñadas para funcionar bajo las premisas políticas sobre las cuales se edificó el Estado revolucionario, dominado por un partido hegemónico, y no para un escenario de intensa pluralidad política y de alta competitividad electoral.

El actual diseño institucional vive, en ese sentido, una situación de agotamiento que, en momentos de crisis política, como la que se presentó en las elecciones presidenciales de 2006, se presenta de manera evidente. El esquema constitucional fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado, y hoy, luego del proceso de transformación democrática que atravesó a la sociedad en los últimos treinta años, resulta disfuncional para la recreación de la convivencia democrática. Tenemos, para decirlo de otra manera, una arquitectura institucional que responde a un diseño profundamente autocrático —en donde las decisiones son impuestas desde lo alto— para regir a una sociedad democrática y atravesada por un intenso pluralismo político.

En efecto, la compleja realidad política actual está demostrando que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El intenso sistema presidencial, que todavía hoy establece la Constitución, está convirtiéndose en un elemento disruptivo del que el proceso que en México se ha denominado de “reforma del Estado” debe hacerse cargo.

Con la democratización del país y la llegada de la pluralidad política a los órganos representativos de la que dimos cuenta anteriormente, las vastas facultades “metaconstitucionales” del presidente prácticamente desaparecieron, acotando significativamente la esfera del poder presidencial. Pero ello no implicó, como se ha llegado a sugerir, que hoy tengamos un Ejecutivo débil. El nuestro sigue siendo uno de los sistemas presidenciales en los que la concentración del poder es más acentuada.

Las amplias atribuciones de que goza el presidente lo hacen en gran medida el pivote alrededor del cual giran los equilibrios institucionales del Estado. No solamente encarna la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado, como ocurre en todos los sistemas presidenciales, sino que además concentra atribuciones que rayan en lo autocrático: la titularidad

de la procuración de justicia y el monopolio de la acción penal, cuyo ejercicio es prácticamente discrecional; las atribuciones en materia de regulación comercial, que le permiten legislar por decreto en ese ámbito; el ser el árbitro supremo de los conflictos laborales, lo que le permite, en los hechos, por ejemplo, determinar la legalidad o no de una huelga, son sólo algunas de las facultades que todavía la Constitución confiere a la figura presidencial.

Lo anterior no es sólo una desafortunada circunstancia, sino que las implicaciones y consecuencias políticas se están presentando hoy con intensidad. Las características del sistema presidencial constituyen una de las causas principales del lamentable desaguado que se presentó durante el proceso electoral de 2006. Y es que la apuesta en una elección presidencial es demasiado alta: ganar significa ganarlo todo, y perder significa perderlo todo y estar condenado, de alguna manera, al ostracismo político. Por un lado, alcanzar la Presidencia de la República y el incommensurable poder que ello implica, acaba justificando casi cualquier cosa para hacerse de ella, desde actos ilegales (como el plan de financiamiento ilícito urdido por Vicente Fox para allegarse recursos en la elección de 2000), hasta actitudes de dudosa calidad democrática (como las intensas “campañas negativas” que privaron en este proceso electoral y que terminaron por polarizar de manera muy significativa el ambiente político). Por otro lado, la apuesta es tan alta que la derrota electoral puede llegar a propiciar actitudes francamente irresponsables y planteamientos antidemocráticos. Son los costos de un juego que se basa, en gran medida, en la lógica del todo o nada.

Es cierto que el proceso de transición a la democracia en México, que pasó preminentemente por la vía electoral, también estuvo acompañado de una serie de reformas que han provocado importantes reequilibrios y transformaciones en la vida política del país; es el caso de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1989 y su posterior constitucionalización en 1992; o la autonomía al Banco de México en 1993; o las reformas al Poder Judicial de 1994, con las que se confirmó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer un control de constitucionalidad abstracto sobre leyes y normas de carácter general a través de las *acciones de inconstitucionalidad*, o bien determinar la constitucionalidad de las esferas de competencia de los poderes públicos a través de las *controversias constitucionales*, con lo que, en los hechos, se convirtió en un verdadero tribunal constitucional; o la creación del Instituto Federal

de Acceso a la Información Pública (IFAI); pero ninguna de esas transformaciones ha sido parte de un plan integral de reforma de las instituciones públicas para adecuarlas a una realidad democrática.

En ese sentido, las transformaciones que ha sufrido el país, y que han sido profundas y trascendentales, se han dado más por la vía del cambio político que por la vía del cambio institucional. Salvo lo ocurrido en materia electoral, no ha habido un acompañamiento institucional de la nueva realidad política que se ha instalado en el país.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es emblemática de lo que aquí sostenemos. La novedosa situación de falta de mayorías parlamentarias afines al presidente de la República que prevalece desde el 2000 (aunque, como ya señalamos, esa situación se presentó en la Cámara de Diputados desde 1997), se ha traducido en la imposibilidad de concretar varias de las llamadas “reformas estructurales” que han pretendido impulsarse.

Buena parte de la responsabilidad por ello ha residido en la incapacidad de los actores políticos por procesar los consensos necesarios para aprobarlas (tanto del Ejecutivo como de los partidos políticos presentes en el Legislativo), pero también es cierto que no existen los incentivos institucionales que favorezcan ese proceso de negociación.

Es por ello que desde el ámbito académico se han hecho pronunciamientos cada vez más frecuentes por introducir mecanismos de tipo parlamentario al sistema político (como el “gobierno de gabinete”) que permitan la generación de acuerdos o de compromisos políticos que abonen en una relación más fluida entre el gobierno y su partido y los partidos de oposición.<sup>29</sup>

El 13 de abril de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del Estado que constituye un programa de acción legislativa para tratar de concretar una serie de reformas en cinco rubros fundamentales: *a)* régimen de Estado y de gobierno; *b)* democracia y sistema electoral; *c)* federalismo; *d)* reforma al Poder Judicial, y *e)* garantías sociales.<sup>30</sup> Se trata de un esfuerzo ambicioso que, tal vez precisamente

<sup>29</sup> En ese sentido son notorios los casos de Diego Valadés (Valadés, D., *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003) y de José Woldenberg (Woldenberg, J., *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y Arena, 2006, pp. 31 y ss.).

<sup>30</sup> La ley puede consultarse en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRE.pdf>.

por ello, corre el riesgo de ser un buen deseo pero en los hechos impracticable.<sup>31</sup> No obstante, es una prueba palpable de que el tema de la reforma de las instituciones sigue siendo un pendiente de nuestro proceso de consolidación democrática.

## 2. *Equilibrio de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

Como se señaló anteriormente, los equilibrios fundamentales entre los poderes, y particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, han permanecido sustancialmente invariados durante el periodo de transición a la democracia.

Por lo que hace a las facultades legislativas del presidente, cabe destacar las siguientes:

- a) *Facultad de iniciativa legislativa*. Se trata de una atribución no exclusiva, sino que comparte con los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, así como con las legislaturas de los estados de la Federación.
- b) *Posibilidad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que le remite el Legislativo*. Se trata, en los hechos, de un poder de veto, en la medida en la que una vez hechas esas observaciones, la única manera en la que el Legislativo puede remontarlas es con una mayoría calificada de dos terceras partes en cada una de las cámaras, situación en la que el presidente se ve obligado a promulgar y publicar la norma de que se trata.
- c) *La exclusividad en la definición de la propuesta de presupuesto*. El artículo 74, fracción IV, de la Constitución prevé la remisión exclusiva del proyecto de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar, adicionalmente, que el Ejecutivo carece de otras facultades presentes en varios regímenes presidenciales, como la posibilidad de ejercer el veto parcial de las leyes, o bien la posibilidad de convocar a referéndum o plebiscito, figuras éstas inexistentes en el ámbito federal.

<sup>31</sup> Por ejemplo, la ley establece una temporalidad de 12 meses dentro de los cuales deberían procesarse las iniciativas, plazo que, en el contexto político actual, se antoja insuficiente.

Por lo que hace a los poderes presidenciales no legislativos, en términos de su relación con el Poder Legislativo, el Ejecutivo tiene facultades discrecionales para nombrar a los miembros de su gabinete, con excepción del procurador general de la República, los altos funcionarios de hacienda, jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea, cuyos nombramientos deben ser ratificados por el Senado de la República. No obstante esa limitante, la posibilidad de remoción de todos los integrantes del gabinete, sin excepción, es absoluta.

Por último, por lo que se refiere a los controles que puede ejercer el Legislativo sobre el Ejecutivo, cabe señalar que no existe la figura del voto de censura a los ministros y que las comisiones de investigación que pueden integrar los órganos legislativos no tienen la posibilidad de culminar con la remoción de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, más que a través de la figura del juicio político o de la declaración para proceder penalmente en contra de alguno de ellos. En todo caso, al presidente de la República, durante su encargo, sólo puede enjuiciarse ante la Cámara de Senadores por la acusación de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

### *3. Instituciones de rendición de cuentas*

Las instituciones de rendición de cuentas en el sistema político mexicano son esencialmente las siguientes:

- a) La Secretaría de la Función Pública, que es una de las secretarías que integran la administración pública federal y que depende directamente del Ejecutivo. Se trata de una dependencia que tiene como finalidad ejercer el control administrativo de las dependencias del propio Poder Ejecutivo e imponer, en caso de determinar la responsabilidad administrativa de algún funcionario, las sanciones previstas en la ley (suspensiones, multas, o inhabilitación para ocupar cargos públicos).<sup>32</sup>
- b) La Auditoría Superior de la Federación, que es un órgano constitucional cuyo titular es designado por la mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, y tiene atribuciones (en

<sup>32</sup> La ley en cuestión es la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

términos del artículo 79 constitucional) para fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de todos los poderes de la unión y de las entidades públicas de la Federación, así como de las entidades y los municipios. Los resultados de sus investigaciones deben incluirse en la cuenta pública que anualmente debe entregar a la Cámara de Diputados. Tiene, además, competencia para determinar las irregularidades e imponer las sanciones correspondientes, que van desde indemnizaciones, penas pecuniarias, inhabilitaciones, o bien para turnar el caso a las autoridades competentes.

- c) El Instituto Federal Electoral. Su competencia en términos de rendición de cuentas se limita a verificar el cumplimiento de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales de sus obligaciones, tanto en términos específicos de su financiamiento, como en términos genéricos del resto de los deberes que les imponen las leyes electorales. Para ello cuenta con procedimientos específicos que culminan, en caso de determinarse las faltas, en sanciones, que van desde amonestaciones públicas hasta la suspensión o pérdida del registro como partidos o agrupaciones políticas, pasando por multas y suspensión parcial o total de las ministraciones que reciben por ley.
- d) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que no es propiamente un organismo de rendición de cuentas, sino de transparencia. Sus atribuciones son las de conocer de todas las quejas que se presenten en contra de los órganos del Ejecutivo Federal o de la administración pública centralizada y paraestatal, con motivo de la negativa a proporcionar información que tenga el carácter legal de pública. Sus resoluciones son obligatorias para los sujetos sobre los que tiene competencia.

#### IV. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

##### 1. *Sistema de elección presidencial*

El sistema de elección presidencial ha permanecido invariado desde la expedición de la Constitución en 1917, cuando se estableció una elección directa por mayoría simple, en un único turno electoral.

Recientemente, de manera particular como resultado de los cerrados resultados del proceso electoral de 2006 para renovar la Presidencia de la República y el reducido porcentaje de votación con la que se resolvió la elección a favor del ganador, se ha instalado en el debate público la conveniencia de introducir como sistema electoral para dicha elección un mecanismo de mayoría absoluta con dos vueltas.<sup>33</sup> Sin embargo, se trata de una idea que, aun cuando se ha presentado bajo la forma de iniciativa de ley, no ha prosperado hasta el momento.

El mandato presidencial es de seis años con prohibición absoluta de reelección, aunque la Constitución de 1917 preveía originalmente (hasta 1933) que la duración del encargo era de cuatro años con la posibilidad de reelección por una sola vez. A pesar de que en México se ha abierto desde hace algunos años el debate de la reelección legislativa, prácticamente no ha habido algún pronunciamiento de importancia respecto de reintroducir paralelamente la reelección presidencial.

Las elecciones presidenciales se realizan, por ley, el primer domingo de julio del año que corresponda. Esa regla vale para todas las elecciones federales; por lo tanto, también las elecciones de diputados y senadores coinciden el mismo día en elecciones totalmente simultáneas. Lo anterior supone que los órganos receptores del voto son los mismos para las tres elecciones, con la única diferencia de que las boletas son distintas y son depositadas en urnas diferentes.

El registro ciudadano (padrón electoral) se integró en 1990 y en 1993 con base en la técnica censal total, mediante la cual se recopilaban los datos de los ciudadanos en sus domicilios. A partir de ese momento, el registro se actualiza mediante la inscripción obligatoria que los ciudadanos deben hacer al cumplir 18 años de edad y las notificaciones de cambio de domicilio que están obligados a informar al Registro Federal de Electores, que es una dependencia del IFE. También los registros civiles y los jueces penales deben entregar al IFE la información de los fallecimientos y de los autos de formal prisión (con los que inician los procesos penales), respectivamente, para que el IFE proceda a dar de baja a los fa-

<sup>33</sup> Al respecto, he señalado en diversas ocasiones la falsa salida que representa para el caso mexicano el recurso de la segunda vuelta electoral. Véase, en ese sentido, Córdova, L. y Salazar, P., “La reforma electoral que sigue”, en varios autores, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, México, Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 189-226; así como Córdova, L., “Segunda vuelta, «no gracias»”, *El Universal*, México, 8 de mayo de 2007, p. A 23.

llecidos así como a los reos a quienes se les suspenden, durante el desarrollo del juicio, sus derechos políticos, del padrón electoral.

Vale la pena señalar que las actividades de integración, actualización y depuración del padrón electoral por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores son vigiladas por los partidos políticos; quienes integran las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales.

Debe señalarse que si bien las notificaciones al IFE por haber alcanzado la mayoría de edad y por cambio de domicilio son obligatorias, no existe mecanismo de coacción o de sanción alguno en caso de incumplimiento, lo que abre la puerta, permanentemente, a la desactualización del padrón electoral. La ley misma prevé un mecanismo para intentar subsanar las inconsistencias del padrón al establecer, de cara a cada proceso electoral, un periodo de actualización y depuración intensiva de la base de datos ciudadana.

## *2. Sistema de elección legislativa*

### *A. Cámara de Diputados*

Como anticipamos anteriormente, en la integración de la Cámara de Diputados —hasta 1977—, existió un predominio absoluto del mecanismo de elección por mayoría relativa, contrastado únicamente por el paliativo menor que significó la introducción de los “diputados de partido” en 1963. Según dicho mecanismo, los partidos que obtuvieran el 2.5% de la votación nacional para diputados tenían derecho a 5 curules y a una diputación adicional por cada medio punto porcentual adicional que alcanzaran hasta un máximo de veinte. Esta reforma representó, sin duda, un avance si se piensa que se rompió con la representación prácticamente monocolor que se había tenido en el pasado, pero de hecho su verdadera importancia fue la de iniciar a los partidos de oposición en la competencia electoral, por un lado, y en la vida y prácticas parlamentarias, por el otro.

La reforma electoral de 1977 tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y del modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez se establecía un número fijo de 400 legisladores, 300 de los cuales serían elegidos mediante el sistema

electoral de mayoría relativa y los 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional con base en listas cerradas y bloqueadas (fórmula D'Hondt), con lo cual se introdujo un sistema electoral mixto para la cámara baja.

Los cambios constitucionales de 1977 representaron un verdadero quiebre en la vida política nacional. El mecanismo electoral para permitir esa mejor representación política de las minorías fue, sobra decirlo, la introducción de la cuota proporcional, que en los hechos estuvo reservada exclusivamente para los partidos de oposición. Ello fue así, como señalamos antes, porque se estableció que aquel partido que hubiera obtenido 60 o más escaños de diputados por mayoría relativa no participaría del reparto de las cien diputaciones por la vía plurinominal.

Sin la introducción del sistema proporcional difícilmente los partidos de oposición hubieran podido adquirir el peso político, el reconocimiento entre la población y la capacidad para ganar —más adelante— curules de mayoría relativa, antes reservadas, casi exclusivamente, para el partido hegemónico. La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegida mediante la fórmula proporcional.

No obstante, la reforma de 1977 implicaba posibles efectos de sobrerepresentación de los partidos minoritarios (por ejemplo, si todos estos partidos recibían el 15% de la votación nacional, tenían derecho a ocupar, en conjunto, el 25% de la representación en la Cámara de Diputados) o bien de subrepresentación de los mismos (por ejemplo, si en el caso extremo contrario todos los partidos minoritarios obtenían el 40% de la votación nacional, pero ninguno de ellos ganaba un distrito uninominal, tendrían derecho, en conjunto, a ocupar sólo el 25% de las curules).

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentan así el número total de diputados (de 400 que eran antes a 500). Otra novedad fue que, en los hechos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, en los hechos, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero el

número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignaría el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales, las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

La reforma de 1989-1990 introdujo una nueva modalidad de la “cláusula de gobernabilidad” al garantizar de manera artificial que el partido con mayor votación obtuviera de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50% más uno de la representación parlamentaria, aquel que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los que le correspondían, el número de diputados plurinominales necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobrerrepresentación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la “cláusula de gobernabilidad” fue acompañada del mecanismo denominado “escala móvil”, mediante la cual si el partido más votado rebasaba el 35% del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba de ese porcentaje. Los mecanismos anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La “cláusula de gobernabilidad” fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60% del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60% de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. En este caso, si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, podría darse el caso de un partido que con el 35% de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60% de la representación nacional.

La última modificación al sistema representativo para integrar la Cámara de Diputados se realizó con la reforma de 1996. En esta ocasión se redujo el porcentaje del margen de sobrerrepresentación, aunque no fue anulado por completo. El artículo 54, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 14, párrafo

2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60% del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la cámara que exceda en 8% el porcentaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara baja debe obtener al menos el 43% de los sufragios válidos.

### B. *Cámara de Senadores*

En el texto original del artículo 56, la Constitución de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de éstos (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la Legislatura de cada estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Entonces, la duración del mandato de los senadores era de cuatro años.

La primera reforma a este artículo, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

Con la segunda reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.

En dicha reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que a partir de la elección federal de 1994 se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los cuales uno sería elegido por la denominada “primera minoría”, que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mis-

mo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada Estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la cámara alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, del 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, la cuarta y última reforma al artículo 56 de la Constitución vigente, publicada el 22 de agosto de 1996, mantiene la integración con 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes 32 son elegidos según el principio de representación proporcional (fórmula D'Hondt), mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

### *3. Mecanismos de democracia directa*

En el ámbito federal no está contemplado ninguno de los mecanismos de democracia directa tradicionales. Sin embargo, en el ámbito local hay varias entidades que han recogido varios o alguno de dichos mecanismos. Así, encontramos que hay 23 entidades federativas que establecen

la figura del referéndum; 20 que contemplan la posibilidad de realizar plebiscitos; 25 que reconocen la institución de la iniciativa popular; sólo un Estado (Chihuahua) en donde existe la figura de la revocación del mandato, y 6 que establecen la figura de la consulta ciudadana popular.

## V. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Democratización interna*

Hasta 1990 las leyes electorales no preveían que los estatutos de los partidos políticos contaran con procedimientos democráticos para la elección de sus dirigencias ni para la selección de candidatos a cargos públicos de elección popular. A partir de ese año, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorporó el requisito de que los estatutos de los partidos políticos, tanto en la integración y la renovación de sus órganos directivos como en la postulación de sus candidatos, debían prever normas y procedimientos democráticos.

En todo caso se trató de normas genéricas y ambiguas, ya que no detallaban ni cuáles eran los criterios y connotados mínimos para considerar a las normas internas como democráticas ni para evaluar si los procedimientos de designación de dirigentes y de selección de candidatos se ajustaban a dichos criterios.

Sin embargo, a pesar de que desde entonces constaba en la ley esa obligación a cargo de los partidos políticos, las autoridades electorales no ejercieron cabalmente un control de dichas normas y procedimientos bajo la lógica de que se trataba de actos de vida interna de los partidos y, por lo tanto, de su esfera de autonomía. Esa postura prevaleció a lo largo de la década de los noventa.

A finales de la década pasada, y a pesar de la ambigüedad legislativa, a partir de su facultad de interpretar las omisiones y las lagunas legales, el Tribunal Electoral cambió el criterio que había prevalecido hasta entonces y consideró que tanto el IFE como el propio Tribunal eran competentes para conocer de los actos de vida interna de los partidos políticos, para verificar que éstos se ajustaran a sus normas estatutarias y para constatar que lo dispuesto por estas normas cumplían con ciertos elementos mínimos para poder ser consideradas democráticas. Particular-

mente relevante en ese sentido resultó una serie de resoluciones emitidas por el Tribunal entre 2002 y 2004, que le permitieron emitir una tesis de jurisprudencia obligatoria en donde se ponían en claro los referidos elementos mínimos democráticos de la organización y el funcionamiento interno de un partido político. Dichos elementos son seis:

- a) La existencia de una asamblea, u órgano equivalente, como principal centro de decisión del partido, que esté conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente.
- b) La existencia de mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que permitan garantizar el mayor grado de participación posible de éstos.
- c) La existencia de procedimientos disciplinarios, en los que se respeten las garantías procesales mínimas.
- d) La existencia de procedimientos de elección, mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.
- e) La adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
- f) Que existan mecanismos de control del poder, como, por ejemplo, la posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes, así como el que los periodos de los encargos sean breves.<sup>34</sup>

De esta manera, a pesar de la poca claridad en las normas legales, la actuación integradora del Tribunal Electoral ha permitido que los estatutos que rigen la vida interna de los partidos políticos tengan que ajustarse a los principios del Estado democrático de derecho.

La reforma de 2007 estableció en la Constitución que las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos fijados por la ley. En ese sentido vale la pena apuntar que el hecho de que la ley establezca con claridad hasta dónde puede llegar el control de la legalidad, de la transparencia y de la democracia internas de los partidos por parte del IFE y del Tribunal Electoral es sin

<sup>34</sup> La tesis “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”, puede consultarse en *Jurisprudencia y tesis relevantes. 1997-2005. Jurisprudencia*, México, TEPJF, 2005, pp. 120-122.

duda conveniente en términos de certeza y de legalidad. Pero también es cierto que un diseño legal equivocado puede acabar por constituir “cotos vedados” de opacidad e impunidad en la administración, toma de decisiones y selección de dirigentes y candidatos, muy peligrosos para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. En ese sentido, si bien es cierto que todas las modificaciones a las normas electorales están sujetos a un doble control de constitucionalidad (por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ejerce un control abstracto, y por parte del propio Tribunal Electoral, que tiene la facultad de desaplicar en el caso concreto las leyes que juzgue inconstitucionales),<sup>35</sup> también lo es que el legislador ordinario puede fijar discrecionalmente las fronteras del control en términos de legalidad, democraticidad y transparencia en la vida interna de los partidos.

## 2. *Financiamiento de los partidos políticos*

El modelo de financiamiento establecido por el marco legal electoral en México es de tipo mixto, aunque desde la reforma de 1996 se prevé la preeminencia del financiamiento público sobre el privado. Como se señaló antes, las normas introducidas en 1996 en materia de financiamiento público a los partidos políticos permitió, mediante cantidades generosas de dinero proveniente del erario del Estado, generar una mayor equidad en las condiciones de la competencia electoral, inyectar transparencia en los recursos partidistas (al tener conocimiento pleno del origen de la mayor parte del dinero utilizado por los partidos), así como aliviar o reducir el peso que los intereses privados pudieran llegar a tener sobre los propios partidos a través de las aportaciones particulares. Los resultados están a la vista. Los efectos benéficos de esa decisión en términos del reforzamiento y vigorización del sistema de partidos en México están, creo, fuera de duda. Sin embargo, la fórmula de cálculo de los montos del fi-

<sup>35</sup> El mecanismo de control constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce sobre las normas electorales de carácter general es el de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución. Por su parte, el Tribunal Electoral tiene la atribución, de manera expresa a partir de la reforma electoral de 2007, de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la norma fundamental (tal como lo establece el artículo 99 constitucional).

nanciamiento público permitió variaciones muy importantes<sup>36</sup> y fue incrementando paulatinamente los montos destinados a los partidos, generando una demanda generalizada de disminuir y racionalizar los recursos destinados al financiamiento de la política.

Uno de los ejes centrales de la reforma de 2007 fue, precisamente, la modificación sustancial de las reglas que norman el financiamiento público. A partir de las nuevas disposiciones, las características del financiamiento a los partidos políticos son las siguientes:

1) Tipos de financiamiento público:

- a) *Financiamiento para actividades ordinarias permanentes*. Este monto de recursos que se entrega de manera permanente a los partidos se calcula a partir de bases ciertas que impiden un crecimiento exponencial de los recursos entregados a los partidos. Se calcula anualmente al multiplicar el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el monto resultante es distribuido —como ocurría desde 1996— el 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.
- b) *Financiamiento para las actividades de campaña*. Este financiamiento consiste en cantidades de dinero que adicionalmente se entregan a los partidos en los años electorales para solventar sus actividades de proselitismo y equivale a un porcentaje del financiamiento ordinario: 50% cuando haya elecciones presidenciales y 30% cuando se elija sólo a diputados federales.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> El ejemplo más reciente puede verse en el importante incremento sufrido en el monto total de financiamiento público para 2007 en relación con el que había operado en 2006, incremento cercano a los 70 millones de dólares derivado del hecho de que uno de los factores contemplado en la fórmula para calcular ese financiamiento es el del número de partidos con presencia en alguna de las cámaras legislativas y, como resultado de la elección federal de 2006, los dos partidos de nuevo registro que compitieron electoralmente por primera vez (Alternativa Socialdemócrata y Nueva Alianza) alcanzaron escaños en la Cámara de Diputados, elevando el multiplicador de la fórmula de seis a ocho.

<sup>37</sup> Cabe señalar que hasta antes de la reforma de 2007, el monto que se les entregaba a los partidos por este concepto representaba una cantidad igual de la que les correspondía por financiamiento para actividades ordinarias en ese año, sin importar si se trataba de años electorales en los que se renovaba la Presidencia de la República y la totalidad

c) *Financiamiento para “actividades específicas”*. Se trata de prerrogativas entregadas a los partidos para fomentar actividades de educación, capacitación e investigación, entre otras, y equivale en conjunto al 3% del financiamiento para actividades ordinarias, cantidad que se distribuye con la misma fórmula que este último.

## 2) Tipos de financiamiento privado:

- a) *De militantes*. Este tipo de financiamiento es aquel que se integra por las cuotas obligatorias y extraordinarias de los afiliados a un partido político, por las aportaciones de las asociaciones adherentes, así como por las aportaciones voluntarias que un candidato realice a su campaña.
- b) *De simpatizantes*. Este se constituye de todas las aportaciones voluntarias que un ciudadano que no es adherente realice a favor de un partido.
- c) *Autofinanciamiento*. Es el resultado de las actividades lícitas de tipo promocional (conferencias, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etcétera) que pueden realizar los partidos políticos.
- d) *Rendimientos financieros*. Son el resultado del manejo de los recursos financieros en las inversiones y cuentas de banco legalmente permitidas (la ley excluye expresamente los instrumentos financieros de especulación bursátil).

## 3) Límites a las aportaciones recibidas por la vía del financiamiento privado:

- a) El financiamiento de militantes y organizaciones adherentes al partido tienen como límite el monto fijado libremente por el partido y que debe ser notificado previamente al IFE.
- b) Las aportaciones de simpatizantes en conjunto que cada partido político puede recibir no deben superar un monto equivalente al

del Congreso de la Unión (Senado y Cámara de Diputados), o bien si se trataba de procesos electorales intermedios en los que únicamente se renuevan los 500 integrantes de la Cámara de Diputados.

10% del tope de gasto de campaña fijado para la última elección presidencial, y las aportaciones individuales por este rubro no pueden superar un monto equivalente al 0.05% de esa bolsa.

- 4) Prohibiciones de financiamiento. La ley es clara al prohibir a los partidos recibir aportaciones, en dinero o en especie, por parte de alguna de las siguientes entidades públicas o personas físicas o morales privadas:
  - a) Los poderes públicos federales, estatales y municipales (excepto del financiamiento previsto por la ley que se otorgaba a través del IFE).
  - b) Los organismos de la administración pública centralizada o paraestatal.
  - c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
  - d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
  - e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
  - f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
  - g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.
  - h) Las aportaciones anónimas por cualquier monto (salvo los recursos recabados en los eventos públicos de diversa índole política).
- 5) El único límite al gasto que pueden realizar lícitamente los partidos lo representan los topes de gasto de campaña que son determinados por el Consejo General a partir de la aplicación de una fórmula prevista en la ley para cada una de las elecciones federales.
- 6) Por lo que hace al acceso a los medios electrónicos de comunicación como prerrogativa a que tienen derecho los partidos políticos, la reforma constitucional de 2007 cambia radicalmente la regulación que existía desde 1996. En efecto, el régimen mixto que había establecido esa reforma, y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos (respetando los topes de gasto permitidos cuando la adquisición de publicidad se hacía en los periodos de campaña electoral), de manera paralela a tiempos que eran contratados y gestionados por el propio IFE y puestos a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas totalmente distintas en la última reforma electoral.

De hecho, sin lugar a dudas, este rubro constituye la parte medular de la reforma de 2007 y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país, a partir de la prohibición terminante para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Las características que tiene la comunicación social en materia electoral como consecuencia de los cambios constitucionales son las siguientes:

- a) Los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos.
- b) El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los mismos resultan insuficientes puede tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE es competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a los medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.
- c) En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, los tiempos que tiene a disposición el IFE, y que suponen la totalidad de los tiempos del Estado, son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales pueden distribuirse en segmentos de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
- d) De ese tiempo, durante las precampañas los partidos reciben 1 minuto por cada hora en cada estación, mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición es de, al menos, el 85% del tiempo total.
- e) El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
- f) Fuera de las campañas, el IFE tiene a disposición el 12% de total de tiempos del Estado, el cual se distribuye en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.
- g) La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local

respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.

h) Además se contempla una serie de prohibiciones, a saber:

- Al igual que los partidos, tampoco pueden contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato.
- No se pueden transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
- No se pueden realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
- La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
- Por último, la propaganda pública debe tener carácter institucional y por ello no puede ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

7) Finalmente, las tareas de fiscalización encaminadas a vigilar que los recursos partidistas tengan un origen lícito y que sean destinados a los fines y actividades políticas que persiguen los partidos, están a cargo del IFE a través de una Unidad de Fiscalización con autonomía técnica, la cual somete al Consejo General del Instituto los resultados de las investigaciones, así como la propuesta de las sanciones correspondientes al ilícito cometido (amonestaciones, multas, suspensión de una parte o de la totalidad del financiamiento público y suspensión o pérdida del registro).

### *3. Transfuguismo político*

En la actualidad no existe ningún tipo de disposición que regule el transfuguismo entre partidos ni tampoco en el ámbito del Poder Legislativo, en donde son comunes las deserciones de legisladores que pasan de un grupo parlamentario a otro, o bien se declaran “legisladores independientes”.

### *4. Discriminación positiva*

En el ámbito federal existe un solo criterio de discriminación positiva reconocido en la ley (introducido mediante una reforma aprobada en

1998), y es la cuota de género que los partidos deben cumplir en la postulación de sus candidaturas, que prevé que, en ningún caso, un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior al 30% del total de candidaturas presentadas.

En el ámbito local, sin embargo, existen varias legislaciones que reconocen cuotas mínimas para la representación de grupos sociales que deben cumplirse en la postulación de candidaturas, relativas a género (en 24 estados), jóvenes (dos entidades federativas: Chiapas y Quintana Roo), minorías étnicas (dos entidades: Chiapas y San Luis Potosí) y migrantes (dos entidades: Durango y Zacatecas).

## 5. *Otras formas de participación ciudadana*

### *A. Candidaturas independientes*

La legislación federal no contempla la posibilidad de postular candidaturas independientes a los partidos políticos. Sin embargo, el asunto no ha estado exento de pronunciamientos por parte de los máximos órganos jurisdiccionales en materia electoral: el Tribunal Electoral primero y la Suprema Corte de Justicia de la Nación después, quienes han coincidido en sus criterios de interpretación.

El Tribunal Electoral tuvo ocasión de conocer de este tema cuando en 2001 un ciudadano había pretendido su registro como candidato independiente a la gubernatura del estado de Michoacán. En ese entonces dicho Tribunal había reconocido la posibilidad constitucional de que el legislador admitiera ese tipo de candidaturas, pero también que estableciera que sólo a través de los partidos políticos se puede acceder a un cargo público de elección. En otras palabras, se estableció que las candidaturas independientes no estaban prohibidas constitucionalmente, pero tampoco era obligatorio que éstas tuvieran que ser reconocidas por el legislador, quien, de esta manera, tenía la potestad de establecerlas o no en su ámbito de competencia (federal o local).

Años más tarde, en 2006, el Congreso de Yucatán aprobó una reforma a su legislación electoral que permitía expresamente la posibilidad de que se postularan candidatos independientes a varios cargos de elección popular en esa entidad (gobernador, diputados de mayoría relativa y plinillas de ayuntamientos), siempre y cuando se lograra un determinado número de adhesiones populares que respaldaran dicha candidatura.

Ese asunto llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de una serie de acciones de inconstitucionalidad presentadas por tres diversos partidos políticos. En su fallo, que en lo fundamental (la constitucionalidad o no de las candidaturas independientes) se dio con una votación dividida de seis ministros a favor y cinco en contra, la Corte confirmó el criterio que años atrás había asumido el Tribunal Electoral y que reconocía la validez constitucional de esas candidaturas así como la legítima potestad del legislador para incluirlas o no en las normas electorales.

Con lo anterior, se abrió la puerta para que el legislador local y federal decida establecer o no las candidaturas independientes como vías alternas a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, con plena potestad en el ámbito de su competencia, al prevalecer la interpretación judicial de que la Constitución ni las impone ni las prohíbe.

### *B. Movimientos y grupos políticos*

Como un mecanismo alternativo a los partidos políticos para ejercer el derecho de asociación política, la ley electoral establece la figura de las agrupaciones políticas nacionales, entendidas como “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”. Estas figuras, que deben pasar por un proceso de creación menos complejo (en términos de sus requisitos) que los partidos políticos, están sujetas a las mismas obligaciones de conducirse en su vida interna conforme a los principios democráticos y de cumplir la ley y hacer cumplirla a sus afiliados.

Las agrupaciones políticas nacionales no nacen con una finalidad eminentemente electoral, aunque no están impedidas de participar, si bien asociadas a algún partido político mediante un “convenio de colaboración”, en las campañas electorales.

A pesar de tener en su origen una razón de ser diferente y paralela a la de los partidos políticos, en diciembre de 2003 una reforma legal —que agravó los requisitos de constitución de los partidos políticos— estableció que sólo las agrupaciones políticas nacionales podían constituir partidos políticos, con lo que pasaron a convertirse en las antecámaras de los futuros partidos.

Una forma afín a la de los partidos políticos nacionales son los partidos políticos locales, que a diferencia de aquéllos, que tienen el derecho de participar en todas las elecciones estatales y municipales del país, éstos solamente pueden contender en las elecciones de la entidad federativa de que se trata.

## VI. EVALUACIÓN FINAL

Un análisis sobre las elecciones en México no puede obviar el hecho de que el tránsito a la democracia es el resultado, en gran medida, de las sucesivas reformas electorales que se fueron gestando a lo largo de 30 años en el ámbito federal, mismas que fueron acompañadas también de profundas transformaciones institucionales en esa materia que se llevaron a cabo en el ámbito de las entidades federativas. Desde esta perspectiva, no es errado sostener que la transformación política del país ha tenido lugar gracias a las negociaciones, acuerdos y pactos alcanzados por los diferentes partidos políticos para realizar las reformas constitucionales y legales que se dieron fundamentalmente en materia electoral.

El proceso de cambio político que transformó radicalmente al país y que lo vio pasar al cabo de 30 años de un escenario monocolor en el que un partido monopolizaba prácticamente todo el espacio de representación política, a una realidad variopinta en la que la cerrada disputa electoral por el poder es una realidad en prácticamente todos los comicios que se realizan en los diversos niveles de gobierno en el país. En tres décadas pasamos de una situación en la que había un control hegemónico de un solo partido político de cualquier espacio público, a otro, radicalmente diferente, en el que cotidianamente se recrean fenómenos de falta de mayorías y de “gobiernos divididos”. Esa transformación no puede entenderse sino mediante el análisis de las continuas reformas electorales que fueron cambiando, poco a poco y de manera paulatina, el rostro político del país. En ese contexto, el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, su fortalecimiento jurídico, institucional y económico, ha constituido un eslabón fundamental de la mecánica del cambio político mexicano. Pero, al mismo tiempo, la creación de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, dotadas de las facultades legales y de los instrumentos institucionales necesarios para lle-

var a cabo su función, ha sido un complemento indispensable. Sólo de esta manera fue posible fortalecer la confianza de la ciudadanía mexicana en los comicios y asentar conceptos como la transparencia y la credibilidad en el centro de la lucha pacífica y civilizada por el poder político. Basta con voltear la vista hacia el pasado reciente para constatar que, a pesar de algunos retrocesos identificables y de ciertos sobresaltos recurrentes, las elecciones se han convertido en el instrumento idóneo para encauzar la lucha plural por el poder político. Y ese paso desde un sistema de partido hegemónico hacia un régimen democrático en el que la pluralidad política se encuentra institucionalizada y representada, no se dio por arte de magia. Fueron las reformas electorales, con los acuerdos políticos que les dieron forma y sustento, las llaves que permitieron dicha transformación.

En buena medida puede afirmarse, sin temor a equivocación, que las reformas electorales han tenido éxito en nuestro país porque fueron el resultado de un conjunto de procesos políticos de concertación incluyente en los que la ciudadanía pudo observar traducidas en acuerdos y normas sus legítimas aspiraciones democráticas. En el ámbito federal, la sucesión de las reformas electorales que delinearon la ruta de ese cambio gradual pero profundo marcó la ruta por la que se desplegó el núcleo central de la mecánica del cambio político mexicano desde un sistema político de partido hegemónico (y por ello antidemocrático) hacia una democracia plural y competitiva que se recrea constantemente en cada elección. Y ello sólo fue posible gracias a la madurez política de los diferentes actores involucrados, a su disposición a la negociación y a la aceptación de las bondades que traen aparejadas la dialéctica democrática y el acuerdo político. Además, la construcción de la democracia mexicana también ha encontrado un asidero fundamental en el ámbito de las entidades federativas que integran a la República. En un cierto sentido es atinado afirmar que la transición hacia la democracia también fue un proceso que se construyó desde la periferia hacia el centro y desde lo local hacia lo federal. Desde esta perspectiva, las ciudadanías y los actores políticos —en plural— de los estados integrantes de la Federación contribuyeron activa y determinadamente en la construcción de la democracia mexicana. Las Constituciones y legislaciones de las diferentes entidades federativas —a diferentes ritmos y con diversas intensidades— fueron permitiendo que la competencia democrática fluyera por los canales institucionales en el

momento de integrar a los poderes municipales y locales. Y todo ello fue posible porque existió un compromiso político entre los diferentes actores de todos los partidos y de todo el país. Prueba de ello es que el fenómeno de la alternancia se presentó precisamente, en primera instancia, en el ámbito municipal y luego en el ámbito local.

Al tratar el problema del Parlamento en sus varios ensayos sobre la forma de gobierno democrática, Hans Kelsen nos ofrece un retrato insuperable de las virtudes indispensables e imprescindibles de este “compromiso” entre los diferentes actores políticos: el “compromiso significa posponer lo que divide a los asociados para privilegiar lo que los une. Cada acuerdo, cada pacto, es un compromiso, porque compromiso significa recíproca tolerancia”.<sup>38</sup> Según el propio Kelsen, casi como un recordatorio de lo que han sido nuestras reformas electorales y como una advertencia de que deben seguir siendo, remata con la siguiente idea: “todo el procedimiento parlamentario busca alcanzar una vía intermedia entre intereses opuestos, un arreglo entre las fuerzas políticas antagónicas... su sentido profundo [de este procedimiento] es [lograr] que, a partir de la contraposición de tesis y antítesis de los intereses políticos, de alguna manera nazca una síntesis, que no es otra cosa que un compromiso”.<sup>39</sup> En la materia que nos ocupa, el tema del compromiso, que debe ser resultado de una deliberación y de una negociación amplia y responsable, es particularmente relevante porque se trata de acordar las “reglas del juego” con las que se competirá por el poder político. Y, si como advertía Bobbio, la democracia se refiere, primordialmente, al conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado para decidir y cómo (bajo cuáles procedimientos) debe hacerlo, por lo que podemos afirmar que esta forma de gobierno es, simplemente, “un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, entonces, ese compromiso detrás de las reglas debe ser lo más incluyente posible. De ello depende, en gran medida, que el sistema democrático se caracterice por permitir resolver pacíficamente las diferencias con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición.”<sup>40</sup>

Y es que una de las características propias del cambio político en nuestro país es precisamente el espíritu pacticio y consensual que subya-

<sup>38</sup> Kelsen, H., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 178.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 380.

ce a las reformas electorales. No todas ellas fueron el resultado de una votación unánime del partido en el gobierno con la oposición, es cierto —de hecho no fue sino hasta la reforma constitucional de 1996 cuando los cambios constitucionales en materia electoral fueron aprobados con la unanimidad de las fuerzas políticas—, pero también lo es que en cada una de las cinco grandes reformas electorales previas se fueron incorporando las demandas fundamentales que la oposición iba planteando y que poco a poco fueron modelando al sistema político. Una ojeada a las comparecencias que los diversos actores políticos de oposición plantearon en su momento durante los foros que antecedieron a la reforma electoral de 1977 pueden ilustrar que las líneas fundamentales de los que serían los cambios que a la postre se introdujeron en las reglas del juego electoral habían sido delineadas en buena medida en las demandas opositoras al régimen de la Revolución. Ese proceso de democratización se centró en la construcción y el constante mejoramiento de una serie de procedimientos y de instituciones electorales que garantizaran que el derecho de voto de los ciudadanos fuera respetado y que las reglas del juego democrático efectivamente se cumplieran. En ese sentido, los recientes cambios constitucionales de 2007, que modifican profundamente las reglas de la competencia democrática al establecer una nueva regulación en el acceso y en el uso de los medios electrónicos de comunicación en la contienda política, vienen a ser un corolario que apunta a la calidad de las contiendas electorales y que remata —al menos hasta que la realidad política imponga la necesidad de nuevos cambios— las transformaciones operadas a lo largo de treinta años y que permitieron la democratización del Estado mexicano.

Lo anterior permite sostener que desde hace más de una década prevalece en el país una “normalidad democrática” en la que las controversias políticas que naturalmente se manifiestan durante los procesos electorales son resueltas por la vía institucional y de conformidad con los procedimientos establecidos para ello.

Desde ese punto de vista, la original construcción institucional y las nuevas reglas que poco a poco se fueron forjando a lo largo de las reformas electorales de los últimos diecisiete años cumplieron su cometido en la medida en la que constituyeron los márgenes dentro de los cuales los conflictos derivados de las elecciones pudieron procesarse de manera pacífica.