



La Reforma Político Electoral, su Impacto al Sistema Electoral Nacional y las Relaciones entre el Ámbito Federal y las Entidades Federativas

Colaboradoras:

MARÍA MARVÁN LABORDE Y FABIOLA NAVARRO LUNA

ESTUDIO DOCUMENTAL

La reforma político electoral, su impacto al sistema electoral nacional y las relaciones entre el ámbito federal y las entidades federativas

*Construcción de las reglas
de la democracia mexicana
Lo logrado y lo que se arriesga (1977-2019)*

Tabla de contenido

1.	Objetivos de la Investigación	1
2.	Planteamiento del Problema	3
3.	Marco teórico y conceptual de referencia.....	6
4.	Hipótesis del trabajo	6
5.	Pruebas empíricas o cualitativas.....	7
6.	Estructura del estudio	21

1. Objetivos de la Investigación

Objetivo General

La investigación tiene por objetivo el estudio de las iniciativas de reformas electorales presentadas en la Legislatura LXIV en el Congreso de la Unión, las dimensiones del sistema político electoral que podrían verse afectadas y su posible impacto en las entidades federativas.

Objetivos Específicos

- Estudiar la evolución de las normas electorales federales para comprender el sistema electoral nacional actual en toda su complejidad. Para ello se estudiarán las reformas electorales de 1977 hasta 2014, con base en seis ejes rectores: reglas de inclusión, reglas de representación, reglas de creación y transformación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, reglas de equidad, reglas que regulan la vida interna de los partidos y la transición de un sistema federal hacia la nacionalización de la función electoral.
- Recopilación y análisis de las iniciativas de modificaciones constitucionales y legales presentadas por las y los integrantes de la LXIV Legislatura en el período comprendido entre septiembre de 2018 y agosto de 2019
- Sistematización de las iniciativas constitucionales y legislativas relevantes por tema, Cámara en la que se presentan, legislador(a) que la presenta, fecha, tema e impacto
- Análisis de las reformas presentadas a la luz de la revisión histórica de la normatividad electoral federal
- Posible impacto de las reformas en el ámbito de las elecciones federales y de las elecciones locales

- Posible impacto de las reformas en el ámbito de los órganos electorales nacional y locales
- Identificación temática de los temas vinculados a la competencia y a la representación política
- Valoración de los riesgos y oportunidades que pueden representar las iniciativas al sistema electoral federal y local

2. Planteamiento del Problema

Durante el primer año de la Legislatura LXIV se presentaron más de un centenar de iniciativas para reformar la legislación electoral, la sistematización y análisis de estas es indispensable para poder estudiar sus posibles impactos en el ámbito federal y local.

La reforma electoral de 2014 tenía como propósito desaparecer las autoridades electorales en el ámbito local. En el proceso de negociación de dicha reforma (2013-2014) el Partido de la Revolución Democrática, pero fundamentalmente el Partido Acción Nacional, argumentaron que los gobernadores de los estados en los que el Partido Revolucionario Institucional nunca había perdido la gubernatura, había una sola explicación: el Congreso local había escogido consejeros electorales que servían a los intereses del gobernador y del partido en el poder, en consecuencia, había que quitar a ambos el poder de controlarlos. Para ello había que desaparecer a las autoridades electorales locales y confiar al Instituto Federal Electoral las elecciones federales y locales.

Al final el Poder Constituyente se decantó por un sistema híbrido que no eliminó a las autoridades locales, sobrevivieron las autoridades administrativas (institutos) y las jurisdiccionales (tribunales) y las propias leyes locales con la obligación de adaptar algunas de sus disposiciones a la nueva Ley General de Procedimientos e Instituciones electorales que sustituiría al antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008. Quitaron a los gobernadores y congresos locales la posibilidad de nombrar a los consejeros locales, pero no la obligación de establecer el presupuesto de las nuevas instituciones llamadas de manera genérica Organismos Públicos Locales (Electorales)¹.

Ni partidos ni legisladores consideraron explicitar por qué se habían quedado a la mitad del camino, podemos especular que advirtieron ciertas dificultades irremontables, algunas de orden práctico en la organización de las elecciones, otras de orden político que podrían incluir la dificultad de que los partidos locales y nacionales recibieran el financiamiento local de la única autoridad nacional. Jamás sabremos a ciencia cierta cuáles fueron esas razones por lo que especular posibles respuestas resulta ocioso.

¹ El Artículo 41 de la Constitución los denomina Organismos Públicos Locales y el 116 agrega el apelativo de Electorales.

La realidad es que el nuevo marco legal dejó algunas funciones en el ámbito de responsabilidades de la nueva autoridad, otras las reservó para las autoridades locales y dejó abierta la puerta para que, a juicio de la autoridad nacional pudiese delegar algunas de sus funciones, atraer otras y en casos extremos asumir la responsabilidad total de la organización del proceso electoral de alguna de las 32 entidades. Caso por caso el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) definiría qué función atraer, y cuál delegar en cuál entidad.

No sin dificultades el INE y los OOPPLL han compartido responsabilidades desde las elecciones de 2015 hasta las de 2019, los resultados, aunque mejorables han sido satisfactorios, en todos los casos se han realizado las elecciones en los tiempos legales establecidos, ha habido alternancias, los problemas normativos, prácticos y políticos que se han presentado se han resuelto de manera razonablemente satisfactoria. Si bien se reconoce que existen ventanas de oportunidad para mejorar la legislación general, las legislaciones locales, los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, también se puede afirmar, categóricamente que estos funcionaron. Tanto que los gobernantes acceden y luego dejan el poder a través de los mecanismos y plazos establecido en la legislación electoral.

Esta investigación parte del hecho del triunfo avasallador del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en 2018, no pretende explicarlo. Por primera vez desde 1997 el partido del presidente tiene mayoría relativa en la Cámara de Diputados y en el Senado. Entre 1990 y 2014 los impulsores de las reformas políticas habían sido las oposiciones, normalmente agraviadas; ahora en el período de estudio arriba señalado, el gran impulsor de las reformas electorales es el partido en el poder y sus aliados, a la sazón el Partido del Trabajo (PT) y los legisladores del Partido Encuentro Social (PES). Esto no quiere decir que no haya iniciativas de ley presentadas por los partidos que están en la oposición, sí las hay y también serán analizadas.

Andrés Manuel López Obrador en su campaña prometió incrementar las figuras de participación de democracia directa para estimular la participación política del pueblo y distinguir a su gobierno por lo que el mismo ha definido como la *austeridad republicana*. En el ámbito electoral esto tiene dos propósitos, disminuir el costo de la democracia procedimental en México porque “es una de las más caras del mundo” y disminuir el financiamiento público a los partidos políticos, porque “reciben demasiado dinero y hay una gran pobreza y desigualdad en el país.

Debido al gran número de iniciativas de reforma político-electoral presentadas en el Congreso de la Unión, este trabajo pretende sistematizarlas, clasificarlas, analizarlas y prever sus posibles consecuencias en el ámbito federal y local en caso de que sean aprobadas. El análisis de las iniciativas se hará en términos cuantitativos y cualitativos. En el ámbito cualitativo se estudiarán las posibles consecuencias en los seis ejes rectores antes mencionados. La investigación hará una detallada revisión de las reformas electorales entre 1977 y 2014, a partir de lo que las investigadoras consideramos han sido los avances de estas casi cuatro décadas, se contrastarán las iniciativas presentadas, sus retos y sobre todo sus posibles retrocesos.

Esta investigación se limita al estudio de las iniciativas presentadas de manera formal en el Congreso de la Unión, no revisará nada de lo que se haya presentado en los Congresos locales.

3. Marco teórico y conceptual de referencia

Entender y analizar las iniciativas de reforma obliga a una revisión histórica de los procesos y medidas de reforma anteriores. Desde la perspectiva de la Ciencia Política y el Derecho Electoral se harán definiciones de dónde venimos y hasta donde hemos llegado. Tomamos como punto de partida de la transición la reforma política electoral de 1977 y de ahí revisamos y ordenamos todos los cambios hasta 2014. Se revisan las transformaciones en el marco normativo, Constitución y leyes federales, hasta la ley general. Se estudia el proceso de transformación del sistema de partido hegemónico al sistema de partido competitivo de pluralismo limitado, tomando en cuenta la propuesta teórica de Giovanni Sartori. Entendemos de la manera más amplia posible reformas electorales, con esto queremos decir que nos apartamos de la visión clásica de las Ciencias Políticas planteadas por Dieter Nohlen y Arend Liphart, abordamos una perspectiva más amplia para incluir todos los cambios constitucionales y legales que se han hecho en el ámbito electoral.

Se analiza el cambio del sistema de mayoría relativa (con la creación mexicana de los diputados de partido de 1963) al sistema mixto que combina desde 1977 los diputados de mayoría relativa, fijados en 300 distritos y los de representación proporcional, 100 de 1977 hasta 1986 y 200 a partir de entonces y hasta la fecha. Se analizan las cláusulas de gobernabilidad y después la de sobrerrepresentación y sus consecuencias. Reglas de entrada y de salida para los partidos políticos. Creación y evolución de las autoridades electorales, funciones, obligaciones, límites. Condiciones de la competencia, financiamiento público, acceso a radio y televisión, fiscalización, topes de campaña, prohibiciones etcétera. Esta primera parte del trabajo no es solamente descriptiva, propone líneas de análisis crítica que permitan explicar y entender, de dónde salimos, a dónde llegamos, por qué han sido necesarios tantos cambios, quién los ha impulsado, quién los ha resistido y que han aportado.

4. Hipótesis del trabajo

- Contrario a lo que había sucedido en reformas electorales pasadas, los temas de las principales iniciativas las reformas presentadas en la Legislatura

LXIV (septiembre de 2018 a septiembre de 2019) los impulsa el partido en el poder y no las oposiciones.

- Las propuestas de democracia directa y la *austeridad republicana* (reducción de presupuesto a las autoridades electorales nacionales y reducción del financiamiento público a los partidos) pueden poner en riesgo el sistema competitivo de pluralismo limitado si no parten o son resultado de diagnósticos y evidencia empírica que justifique porque un monto o porcentaje y porque no otro.
- La eliminación de las autoridades administrativas locales no significará grandes ahorros, México es un país de enorme extensión y diversidad territorial, de manera que la función electoral se organiza para más de ochenta millones de electores. La presencia de las autoridades electorales en el país ha permitido organizar la función electoral de forma exitosa y asegurado confianza en las instituciones. De manera que en este caso no se trata de hacer más con menos, sino de garantizar, la calidad de la organización electoral. Creemos que una medida que solo descansa en la austeridad republicana puede poner en riesgo los procesos electorales, máxime por la heterogeneidad que existe en la normativa y territorio existente.

Como se desprende de la propuesta de estudio, las hipótesis no son comprobables en el campo de la investigación empírica. Este es un estudio analítico, histórico y jurídico de las reformas electorales hechas y las propuestas de cambios legales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes electorales de orden general y su impacto en los sistemas electorales de las entidades de la República.

5. Pruebas empíricas o cualitativas

Fuente de los datos: Iniciativas de reforma en materia político electoral. Las iniciativas se obtuvieron de la Gaceta del Senado de la República y de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República.

Hicimos una base de datos que reúne 138 iniciativas que cumplen con el criterio de plantear alguna reforma política electoral en el periodo de tiempo que comprende el inicio de la LXIV Legislatura y hasta agosto de 2019. De manera que el periodo considera doce meses.

Las 138 iniciativas consideradas se presentaron en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en el periodo del 1º de septiembre de 2018² al 31 de julio de 2019. La metodología de esta sección de trabajo consistió en clasificar las iniciativas temáticamente, para luego identificar aquellos temas donde hay más iniciativas, y, por tanto, mayor interés de los partidos políticos. Esta clasificación también permitió advertir aquellas que aún y cuando se presentaron en el contexto político-electoral al que nos hemos referido no tienen como motivo modificar algún aspecto de este sistema. A partir de esta clasificación temática se advierte qué partidos políticos presentan qué iniciativas, así como las leyes a reformar. Posteriormente se identifican los temas de mayor interés y se contrastan los aspectos en los que coinciden y divergen el partido en el gobierno y los partidos de oposición.

En suma, esta sección permite identificar las propuestas de los partidos políticos (jóvenes y viejos) en relación con las reglas del sistema político-electoral entendemos para efectos de este análisis las que se refieren a las condiciones de formación, participación y permanencia de los partidos políticos, a las reglas de la competencia y a las de representación, así como los cambios que les interesa conseguir para mantenerse o bien para acceder y ejercer el poder y la representación ciudadana.

El solo ordenamiento de las iniciativas hace evidente que Morena trae la fuerza de las propuestas y las oposiciones en gran medida están trabajando a la defensiva sobre lo que ha propuesto e impulsado el partido en el poder.

Contar con un diagnóstico preciso de las iniciativas que buscan modificar las normas del sistema de participación y representación de los partidos políticos permite advertir, desde la perspectiva legislativa, el estado actual que guardan las preocupaciones y prioridades tanto del partido en el gobierno como de los partidos de oposición. La investigación de gabinete consistió en revisar y sistematizar las iniciativas de reformas legales y constitucionales por la LXIV Legislatura.

² La legislatura LXIV inició el 1º de septiembre de 2018 para concluir el día 31 de agosto de 2021.

Lo primero que llama la atención es la gran cantidad de iniciativas presentadas. La importancia de la actividad de los legisladores en el Congreso es un fenómeno reciente, data de apenas dos décadas. Sólo después de 1997 que el PRI pierde la mayoría y comienza la era de los gobiernos divididos, el Poder Legislativo se vuelve proactivo, el incremento de iniciativas legales (leyes nuevas o reformas de las existentes) se convierte en una suerte de carrera entre los propios legisladores. Se miden en su trabajo por la cantidad de iniciativas presentadas, ello no quiere decir que después se responsabilicen de ellas, en muchas ocasiones las presentan y después las dejan a la deriva. También hay que hacer notar que en materia de iniciativas es difícil distinguir la coherencia de las fracciones parlamentarias, suceden dos fenómenos simultáneos, cada legislador(a) es libre de presentar sus ocurrencias, para ello no hay trabajo previo de análisis de lo que su bancada está haciendo, o lo que hace en la otra Cámara su propio partido, simultáneamente, sí se puede distinguir las preocupaciones principales de los partidos, por los temas en los que se centran los líderes de las respectivas fracciones parlamentarias.

Esto es especialmente revelador a la luz de los profundos cambios que dejó el proceso electoral de julio de 2018 -el más grande que ha tenido el país pues se eligieron más de 3 mil 400 cargos a nivel federal y local, entre éstos la presidencia, 9 gubernaturas, además de senadurías, diputaciones, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías- en las fuerzas políticas en el gobierno y en los órganos legislativos del país.

Los datos que se presentan en este apartado muestran el universo de iniciativas formado en el contexto mencionado y en el marco del inicio de un nuevo sexenio presidencial encabezado -además- por un partido joven³ que, al mismo tiempo, consiguió tener la fuerza mayoritaria en el Congreso de la Unión más veinte de treinta y dos congresos locales, además de siete gubernaturas, entre otras posiciones estratégicas. Este es un cambio importante pues si durante los últimos veinte años el sistema político se distinguió por la dispersión creciente de las fuerzas en el Congreso, con la legislatura LXIV que inició en el segundo semestre de 2018, se volvió a concentrar. El número de curules y escaños que consiguió MORENA en el Congreso de la Unión en el año 2018 le permite conseguir -sin mayores obstáculos- reformas legales y ha también ha podido negociar en el Senado las constitucionales.

³ MORENA obtuvo su registro en julio de 2014.

Relación de las iniciativas consideradas en el presente Estudio Documental.

	Iniciativa	Quién la presenta
1.	Reforma el inciso e) del numeral 2 del artículo relacionado con el porcentaje requerido para la presentación de iniciativas	Congreso de Veracruz
2.	Inclusión de mexicanos en el exterior a través de listas para el Senado y la Cámara de Diputados	Diputada María Libier González Anaya del Grupo Parlamentario de MC
3.	Modificar el acceso de personas con alguna discapacidad a emitir su voto, evitar la coerción a través del voto prohibiendo el acceso con aparatos electrónicos.	Diputado Héctor Yunes Lanza del Grupo Parlamentario del PRI
4.	Adicionar la votación obtenida por las candidaturas independientes a la votación total emitida como una categoría distinta	Diputado Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz integrante del Grupo Parlamentario del PES
5.	Tipificar, sancionar y prevenir la violencia política de género	Integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM
6.	Tipificación y sanciones por violencia de género.	Integrantes del grupo parlamentario del PVEM
7.	Integración, tratamiento y delimitación de la posibilidad del voto electrónico en elecciones	Diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto del Grupo Parlamentario del PES
8.	Establecer el procedimiento para la revocación de mandato del Presidente de la República	Diputada Merary Villegas Sánchez del Grupo Parlamentario de Morena
9.	Establecer el procedimiento de revocación de mandato	Diputada Mary Carmen Bernal del Grupo Parlamentario del PT
10.	Tipificar la violencia política en contra de las mujeres	Diputada María Guadalupe Almaguer del Grupo Parlamentario del PRD
11.	Precisar que será derecho de los ciudadanos votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, estatal o municipal	Diputado Javier Hidalgo Ponce del Grupo Parlamentario de Morena
12.	Garantizar la inclusión y participación de personas con discapacidades en los procesos electorales	Diputado Hugo Rafael Ruiz Lastre del Grupo Parlamentario de Morena

13.	Establecer diversos mecanismos de participación ciudadana.	Diputada María Alemán Muñoz del Grupo Parlamentario del PRI
14.	Establecer la revocación del mandato de la Presidencia de la República, las gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México	Diputada María de los Dolores Padierna del Grupo Parlamentario de Morena
15.	Tipificar y sancionar delitos electorales en contra de una mujer por razones de género	Diputada María Lucero Saldaña del Grupo Parlamentario del PRI
16.	Respecto al registro, seguimiento y cumplimiento de los compromisos de campaña adquiridos por los candidatos a ocupar un cargo de elección popular	Diputada Laura Angélica Rojas Hernández del Grupo Parlamentario del PAN
17.	Establecer como derecho del ciudadano el decidir sobre el destino de los recursos públicos mediante consultas de presupuesto participativo	Integrantes del Grupo Parlamentario de MC
18.	Establecer el mecanismo de revocación de mandato	Integrantes del Grupo Parlamentario de MC
19.	Establecer las figuras de plebiscito, referéndum y consultas de revocación de mandato.	Diputada María Alemán Muñoz del Grupo Parlamentario del PRI
20.	Actualizar criterios para la presentación de iniciativas ciudadanas.	Diputada Margarita García del Grupo Parlamentario del PT
21.	Flexibilizar la implementación de consultas populares	Integrantes del Grupo Parlamentario de MC
22.	Tipificar como delito la afiliación masiva o colectiva de ciudadanos en los partidos políticos y la manipulación indebida de sus padrones de afiliados	Diputado Ernesto Ruffo Appel del Grupo Parlamentario del PAN
23.	Establecer que la distribución del financiamiento público por actividades específicas y el tiempo de radio y televisión para partidos políticos deberán ser asignados con igualdad de género	Diputado José Luis Montalvo Luna del Grupo Parlamentario del PT

24.	Adicionar la obligatoriedad del Estado para garantizar que personas con discapacidad puedan emitir su sufragio	Diputado Emmanuel Reyes Carmona del grupo parlamentario del PRD
25.	Garantizar la paridad de género en candidaturas locales, nombramientos de Secretarios de Estado, integración de la SCJN, del TEPJF y del CJF, y en general en la designación de funcionarios públicos de los tres poderes	Diputada María del Pilar Ortega Martínez del Grupo Parlamentario del PAN
26.	Sancionar a quienes hagan mal uso de bienes destinados a ayuda humanitaria	Diputada Margarita García del Grupo Parlamentario del PT
27.	Centralización y monitoreo de la información disponible sobre las elecciones federales y locales en México a través de un portal única	Diputado Maximino Alejandro Candelaria del Grupo Parlamentario de Morena
28.	Construcción de ciudadanía y formento de valores democráticos	Diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca del Grupo parlamentario de Morena
29.	Destinar recursos a la elaboración de programas de apoyo para la promoción de la participación política de las mujeres inmigrantes	Diputada Saraí Núñez Cerón del Grupo Parlamentario del PAN.
30.	Garantizar la paridad de género en caso de renuncia de cualquier integrante del ayuntamiento su suplencia deberá ser del mismo género	Diputada Dulce Alejandra García Morlan del Grupo Parlamentario del PAN.
31.	Establecer como obligación de los partidos políticos el abstenerse de ejercer presión para que cualquier funcionario electo o designado renuncie a su cargo	Diputado Pablo Gómez Álvarez del Grupo Parlamentario de Morena.
32.	Integración paritaria en los órganos de dirección de los partidos políticos	Diputada Lizbeth Mata Lozano del Grupo Parlamentario del PAN.
33.	Garantizar la representación política de los pueblos indígenas en la postulación de candidaturas	Diputado Raymundo García Gutiérrez del Grupo Parlamentario del PRD.

34.	Restringir a los líderes sindicales registrarse como líderes sindicales a menos que se separen de su encargo 90 días antes de la elección.	Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda del grupo parlamentario de Morena.
35.	Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.	Diputada Tatiana Clouthier Carrillo y Mario Delgado Carrillo del Grupo Parlamentario de Morena
36.	Garantizar el fomento y desarrollo de cultura política y ciudadana	Diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca del Grupo parlamentario de Morena
37.	Modificar el sistema de elección de diputaciones plurinominales para introducir el mecanismo de primera minoría en la elección de diputaciones.	Diputado Eduardo Zarzosa Sánchez del Grupo Parlamentario del PRI.
38.	Los partidos políticos se podrán coordinar con otras instancias públicas en acciones de construcción de ciudadanía.	Diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca del Grupo parlamentario de Morena
39.	Nueva reordenación de las votaciones obtenidas para las diputaciones por el principio de representación proporcional	Diputada Adriana Gabriela Medida Ortiz del Grupo parlamentario de MC
40.	Desaparecer a los OPLE y ampliar las facultades del INE	Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna del Grupo Parlamentario de Morena
41.	Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.	Diputados Benjamín Robles, Maribel Martínez y María Teresa Marú del Grupo Parlamentario del PT.
42.	Incluir en el marco constitucional la obligación expresa para que los partidos políticos cumplan con la paridad vertical y horizontal.	Diputada Martha Angélica Tagle Martínez del Grupo Parlamentario de MC.
43.	Tipificar la violencia política por razón de género	Diputada Lourdes Erika Sánchez del Grupo Parlamentario del PRI
44.	Garantizar la paridad de género en la integración del INE y de los OPLE	Diputada Claudia Pastor Badilla del Grupo Parlamentario del PRI

45.	Establecer restricciones para acceder al cargo de consejero (a) electoral de los OPLE y modificar el procedimiento de designación	Diputado Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz del Grupo Parlamentario del PT.
46.	Reducción de Consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral y de Consejeros electorales de los OPLE	Diputado Cesar Agustín Hernández Pérez del Grupo Parlamentario de Morena
47.	Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.	Diputado Reginaldo Sandoval Flores del Grupo Parlamentario del PT.
48.	Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.	Diputado Héctor Joel Villegas González del Grupo Parlamentario del PES
49.	Garantizar la participación política de jóvenes menores de 35 años en las listas de elección popular.	Diputado Pablo Guillermo Angulo Briceño del Grupo parlamentario del PRI
50.	Modificar los términos para la pérdida de registro de los partidos políticos	Diputado Silvano Garay Ulloa del Grupo Parlamentario del PT
51.	Reformar las disposiciones relacionadas con la fabricación, recolección y reciclaje de propaganda electoral	Diputado Luis Alberto Mendoza Acevedo e integrantes del Grupo Interparlamentario del PAN
52.	Modificar la escolaridad necesaria para ser secretario/a en las casillas de votación	Diputado Alejandro Carvajal Hidalgo del Grupo Parlamentario de Morena
53.	Modificar los principios que rigen la la documentación electoral -actas- y la forma en la que se les da manejo durante las jornadas electorales	Diputado Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses del Grupo Parlamentario de Morena
54.	Adicionar un artículo sobre Delitos en Materia Electoral, y una fracción artículo 24 a la Ley General en Materia de Delitos Electorales sobre violencia de género	Integrantes de los grupos parlamentarios del PVEM y Morena
55.	Garantizar la participación y representación política de los mexicanos con residencia binacional o simultánea	Diputado Alfredo Fermat Bañuelos del Grupo Parlamentario del PT
56.	Prevenir y sancionar la violencia política de género	Diputada Martha Tagle del Grupo Parlamentario de MC

57.	Sancionar la violencia política en contra de las mujeres	Comisión de Igualdad de Género
58.	Modificar la distribución del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos	Diputado Miguel Acundo González del Grupo Parlamentario del PES
59.	Reducir la duración de campañas y precampañas	Diputada Lourdes Celenia Contreras González del Grupo Parlamentario de MC
60.	Facultar al INE y a los OPLE para implementar, controlar y operar el sistema electrónico para la operación del voto electrónico	Diputado Miguel Acundo González del Grupo Parlamentario del PES
61.	Fortalecer elementos relativos al proceso de designación de consejeros electorales locales	Diputada Claudia Reyes Montiel del Grupo Parlamentario del PRD
62.	Establecer que las constituciones de los estados deberán garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de la totalidad de cargos a presidentes municipales	Diputada Maribel Martínez del Grupo Parlamentario del PT
63.	Adicionan los artículos en la Ley General en materia de Delitos Electorales para tipificación y tratamiento de la violencia política de género	Diputadas Julieta Macías y Maiella Gómez del Grupo Parlamentario de MC
64.	Reducir el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, así como modificar su distribución	Integrantes del Grupo Parlamentario del PRD
65.	Establecer que en la integración del TEPJF, del Consejo General del INE y de los OPLE se deberá respetar el principio de paridad de género	Diputada Maiella M. Gómez Maldonado del Grupo Parlamentario de MC
66.	Reconocer el principio de paridad de género en la formulación de candidatos a elección popular en los cuerpos colegiados en el ámbito administrativo y legislativo del orden local	Diputada Maiella M. Gómez Maldonado del Grupo Parlamentario de MC
67.	Adicionar la referencia a programas sociales en comunicación social durante procesos electorales a infracciones electorales	Diputada Nayeli Salvatori Bojalil del Grupo Parlamentario del PES

68.	Establecer nuevos requisitos para la elegibilidad de servidores públicos electos por el voto ciudadano, a fin de garantizar la equidad en la contienda electoral	Diputada Norma Rodríguez del Grupo Parlamentario del PRD
69.	Establecer que los diputados y senadores de representación proporcional no podrán dejar de pertenecer al partido político que los postuló y registró ante la autoridad electoral	Diputada Verónica Sobrado Rodríguez del Grupo Parlamentario del PAN
70.	Fortalecer presupuestalmente a los organismos de mujeres que integran los partidos políticos	Diputada Martha Tagle del Grupo Parlamentario de MC
71.	Reformar artículos de ambas leyes para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres evitando la simulación de la paridad de género	Diputada Fabiola Loya Hernández del Grupo Parlamentario de MC
72.	Fortalecer el sistema de partidos aumentando el umbral que se requiere para que un partido conserve su registro	Diputado Cesar Agustín Hernández Pérez del Grupo Parlamentario de Morena
73.	Establecer candados que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular	Diputada Dulce Alejandra García Morlan del Grupo Parlamentario del PAN.
74.	Establecer que será una obligación de los partidos políticos garantizar el principio de paridad de género, vertical y horizontal, en la postulación de sus candidaturas	Integrantes del Grupo Parlamentario del PRD
75.	Fortalecer el sistema electoral	Diputada Miroslava Sánchez Galván del Grupo Parlamentario de Morena
76.	Criterios, sanciones y garantías para el ejercicio equitativo de derechos político-electorales para las mujeres	Senadora Gabriela Benavides del Grupo Parlamentario del PVEM
77.	Fortalecer la paridad de género en el registro y sustitución de candidaturas por parte de los partidos políticos	Integrantes del grupo parlamentario del PVEM
78.	Establecer la revocación de mandato a través de la consulta popular.	Senador Salomón Jara del Grupo Parlamentario de Morena

79.	Limitar y prohibir el uso de símbolos nacionales en emblemas partidistas	Senador Félix Salgado del Grupo Parlamentario de Morena
80.	Establecer la figura de segunda vuelta para la elección del Presidente de la República.	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN
81.	Tipificar como delito la violencia política en razón de género	Senadora Nadia Navarro del Grupo Parlamentario del PAN
82.	Disminuir el financiamiento público a la mitad pasando del 65 al 32.5% de UMA	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
83.	Determinar las causas de procedencia de prisión preventiva oficiosa en los delitos hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, delitos electorales y corrupción.	Senador Cruz Pérez Cuellar del Grupo Parlamentario de Morena
84.	Modificar la distribución del 65% del valor de UMA para que sea igual para todos los partidos	Senador Alejandro González Yañez del Grupo Parlamentario del PT
85.	Precisar diversas disposiciones en materia de consulta popular.	Senadora Jesús Lucía Trasviña del Grupo Parlamentario de Morena
86.	Prohibir la colocación de propaganda electoral en el transporte público, ni en las paradas de dicho transporte.	Senador Alejandro Armenta Mier del Grupo Parlamentario de Morena
87.	Anular las elecciones federales o locales cuando se realice violencia política en razón de género.	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN
88.	Incorporar el plebiscito como un instrumento de participación ciudadana	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN
89.	Derogar el principio de reelección inmediata para senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos	Senador Santana A. Guadiana del Grupo Parlamentario de Morena
90.	Prohibición para que los partidos no puedan constituir fideicomisos donde la fuente de financiamiento sea pública o privada	Senadores del Grupo Parlamentario de MC
91.	Fortalecer la participación ciudadana a través de las figuras de referéndum y plebiscito	Juan Manuel Zepeda Hernández del Grupo Parlamentario del PRD

92.	Precisar que no podrán ser objeto de consulta popular los proyectos de obras de infraestructura pública de carácter federal	Senadores del Grupo Parlamentario del PRI
93.	Precisar diversos elementos del procedimiento de participación ciudadana	Senadora Indira Kempis del Grupo Parlamentario de MC
94.	Proteger la libre emisión del sufragio	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
95.	Reducir financiamiento público, transparencia en financiamiento privado y garantizar mejor equilibrio del financiamiento	Senadora Claudia Ruiz Massieu del Grupo Parlamentario del PRI
96.	Reducir a la mitad el financiamiento público que reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.	Senadora Sasil de León Villard del Grupo Parlamentario del PES
97.	Financiamiento público de 32.5% de UMA, lo restante se dividirá 50-50 según votación y de forma igualitaria. Nueva distribución dependiendo de la elección, aumento en el porcentaje de dinero destinado a educación	Senadores Claudia Ruiz Massieu y Miguel Osorio del Grupo Parlamentario del PRI
98.	Ampliar los delitos federales en materia electoral, así como facultar a los jueces federales penales para conocer sobre éstos	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
99.	Integración de jóvenes menores de 30 años en listas de elección popular	Senador Samuel García del Grupo Parlamentario de MC
100.	Incluir la participación de los jóvenes en la vida democrática.	Senador Samuel García del Grupo Parlamentario de MC
101.	Inclusión de jóvenes menores de 30 en la vida política del país a través de listas	Senadora Verónica Martínez del Grupo Parlamentario del PRI
102.	Establecer la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República	Senador Enrique Murat del Grupo Parlamentario del PVEM
103.	Para prevenir y tipificar la violencia política de Género	Senador Juan Manuel Zepeda Hernández del Grupo Parlamentario del PRD
104.	Fortalecer el procedimiento en materia de consulta popular	Senador Daniel Gutiérrez del Grupo Parlamentario de Morena

105.	Establecer que el Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, también por delitos en materias de corrupción y, electoral.	Senador Alejandro González Yañez del Grupo Parlamentario del PT
106.	Fortalecer los derechos de la ciudadanía en materia de iniciativas populares	Senadora Geovanna Bañuelos del Grupo Parlamentario del PT
107.	Establecer el referéndum constitucional	Senador Clemente Castañeda del Grupo Parlamentario de MC
108.	Tipificar la violencia política contra las mujeres como delito electoral	Senadora Nancy de la Sierra del Grupo Parlamentario del PT
109.	Fortalecer la participación ciudadana en materia de consulta popular	Senador Alejandro González Yañez del Grupo Parlamentario del PT
110.	Modificar los mecanismos de participación ciudadana y los organismos que los regulan	Senadora Martha Cecilia Marquez del Grupo Parlamentario del PAN
111.	Establecer como derecho de los ciudadanos el participar en las consultas populares y especificar que no podrá ser sometido a consulta popular y referéndum constitucional la reelección del Presidente de la República.	Senadora Mónica Balboa del Grupo Parlamentario de Morena
112.	Iniciativa en materia de derechos políticos	Senador Dante Delgado del Grupo Parlamentario de MC
113.	Nueva distribución de financiamiento público para la nueva representación política nacional y que garanticen equidad en el ejercicio de las prerrogativas para promover la participación del pueblo	Grupo Parlamentario del PT
114.	Disminuir el financiamiento público que reciben los partidos políticos	Iniciativa ciudadana
115.	Garantizar el cumplimiento de plataformas electorales	Grupo Parlamentario de MC
116.	Tipificación y atención a la violencia Política de Género	Senadora Blanca Estela Piña del Grupo Parlamentario de Morena
117.	Reconocer y fortalecer los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la conformación pluricultural y política de la nación.	Senador Omar Obed Maceda del Grupo Parlamentario del PRD

118.	Disminuir el financiamiento público a la mitad pasando del 65 al 32.5% de UMA	Senador Alejandro Armenta Mier del Grupo Parlamentario de Morena
119.	Garantizar la paridad de género en las listas de elección popular	Senadora Mónica Balboa del Grupo Parlamentario de Morena
120.	Prohibición de acceso a casillas de votación con aparatos electrónicos	José Erandi Bermúdez Méndez del Grupo Parlamentario del PAN
121.	Permitir acceso a información que ciudadanos envíen al Registro Federal de Electores por cuestiones de seguridad nacional en materia de inteligrancia financiera	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
122.	Nuevo cálculo y distribución del financiamiento a partidos políticos	Senadora Claudia Edith Anaya Mora del Grupo Parlamentario del PRI
123.	Mantener los derechos o prerrogativas de los sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal.	Senadora Nestora Salgado García del Grupo Parlamentario de Morena
124.	Otorgar el derecho a votar a los ciudadanos que se encuentran en prisión y que no han recibido sentencia condenatoria.	Senador Noé Castañón del Grupo Parlamentario de MC
125.	Otorgar certeza jurídica al procedimiento de designación de magistrados electorales en ausencia de consensos en la Cámara de Senadores	Senadora Claudia Edith Anaya Mora del Grupo Parlamentario del PRI
126.	Integración de personas con discapacidad para participar durante las jornadas electorales	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
127.	Garantizar la participación de jóvenes entre 21 y 30 años en las listas de elección popular	Senadores Jesús Trasviña y Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
128.	Prohibir el acceso a las mamparas de votación a personas que porten algún aparato electrónico que se presume pueda contribuir a la realización de alguna actividad fraudulenta.	Senador José Bermúdez del Grupo Parlamentario del PAN
129.	Garantizar que funcionarios de casilla tengan día de descanso una vez celebrada la jornada electoral	Senador Mauricio Kuri del Grupo Parlamentario del PAN
130.	Ampliar las acciones que serán consideradas como conductas que afectan el desarrollo político de las mujeres y fortalecer las sanciones	Congreso de Nuevo León

131. Garantizar que la integración de todos los órganos nacionales, en todos los niveles, observen que se gantice la paridad de género	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
132. Garantizar la paridad de género en el Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
133. Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad electorales en materia de combate a la violencia de género	Congreso de la CDMX
134. Tipificar como delito a la violencia política en razón de género, así como garantizar el ejercicio libre de cualquier tipo de violencia en procesos electorales	Congreso de la CDMX
135. Armonizar ambos ordenamientos legales con la reforma constitucional al artículo 19 en materia de prisión preventiva oficiosa	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena
136. Establecer la obligación para los partidos políticos de destinar recursos para la capacitación y desarrollo político de jóvenes e incrementar el porcentaje para desarrollo político de las mujeres	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN
137. Establecer la concurrencia en la fiscalización por parte de las autoridades electorales locales y la federal	Senador Antonio García Conejo del Grupo Parlamentario del PRD
138. Regular en materia de obligatoriedad en el ejercicio del voto	Senador Samuel García del Grupo Parlamentario de MC

Elaboración propia.

6. Estructura del estudio

Este es un estudio a dos tiempos, el marco teórico conceptual está en la primera parte. En esta se analiza las reformas electorales de 1977 hasta 2014. Desde el inicio del proceso de transición, hasta la construcción de un sistema electoral nacional. El análisis tiene un enfoque neo institucionalista, en cada reforma se enumeran los cambios institucionales, lo avanzado, y las demandas que quedaron en el tintero, las consecuencias de las decisiones hechas ley y las secuelas tanto de las decisiones tomadas, como de las no tomadas. Las reformas electorales mexicanas se fueron entretejiendo en un continuo evolucionismo, pausado, no necesariamente sereno, pero que al final permitió cambios estructurales que el partido hegemónico, ni imaginaba, y quizá tampoco deseaba en aquel lejano 1977. Pasamos

de la liberalización controlada a la franca transición. Cada reforma tuvo algo conquistado, todas atravesadas por la duda de lo que debió haber sido y no fue, cada una con sus propias tareas pendientes.

En la segunda parte, corresponde a la investigación empírica, se presentan y ordenan las iniciativas de reforma político-electoral que los legisladores de la LXIV Legislatura han presentado en sólo un año (septiembre de 2018 a agosto de 2019). Centenar y medio de iniciativas, unas más puntuales, otras de gran calado, unas verdaderamente intrascendentes, otras que, sin exageraciones, pondrían en riesgo el pluralismo electoral. Es una parte más descriptiva, pero no por ello carente de mérito, organiza las propuestas por temas y preocupaciones. Podemos afirmar hay tres prioridades, introducir nuevos mecanismos de democracia directa, para combatir ese malestar del que nos habla Galli, reducir gastos en nombre de la austeridad republicana y la defensa de los derechos de las mujeres.

La tercera parte pone a dialogar la primera parte del texto con la segunda. Hace un análisis crítico de las iniciativas presentadas a la luz de los logros y las carencias de las últimas cuatro décadas, advierte sobre lo que a nuestro juicio podrían ser los posibles beneficios y los efectos no deseados de algunas de las propuestas en el ámbito federal y local.



ESTUDIO DOCUMENTAL

La reforma político electoral, su impacto al sistema electoral nacional y las relaciones entre el ámbito federal y las entidades federativas

MARIA MARVAN LABORDE Y FABIOLA NAVARRO LUNA



*Construcción de las reglas
de la democracia mexicana
Lo logrado y lo que se arriesga (1977-2019)*

Contenido

Abreviaturas.....	5
Introducción.....	7
Primera Parte	17
Marco teórico – conceptual	17
Capítulo 1. Reflexiones conceptuales sobre las reformas electorales	18
Capítulo 2. Inicio del proceso de transición (1977 y 1986).....	34
Capítulo 3. Instituciones electorales relativamente independientes.	49
Capítulo 4. Período de gran inestabilidad en la legislación electoral (1992-1994).....	56
Reforma Electoral de 1993	59
Reformas Electorales de 1994	63
Capítulo 5. La reforma electoral que “definitiva(mente)” enterró el sistema de partido hegemónico.....	69
Capítulo 6. Más competencia, más reglas, en busca de la equidad (2007-2008)	80
Prohibición de intervención en la política partidaria a los servidores públicos y otros actores políticos	89
Capítulo 7. Candidaturas independientes y primeras formas de democracia semidirecta. (2012)	102
Capítulo 8. Nacionalización de la función electoral 2014.....	110
Fiscalización	127
Segunda Parte	137
Investigación Documental	137
Capítulo 9. Panorama general. Descripción del universo de iniciativas consideradas.....	141
Capítulo 10. Iniciativas de reforma constitucional.....	145
Capítulo 11. Iniciativas de reforma legal.....	174
Tercera Parte.....	188
Impacto de la reforma político electoral en el ámbito federal y local.	188
Capítulo 12. Representación política.....	195
Capítulo 13. Partidos Políticos, tensión entre la inclusión y la exclusión.	203
Capítulo 14. La compleja equidad de la contienda.....	210
Capítulo 15. Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa.	235
Capítulo final. A manera de conclusión, la democracia que necesitamos consolidar.	248

Fuentes consultadas254

Cuadro 1. Principal impulsor de reformas después de elecciones presidenciales, siglo XXI	24
Cuadro 2. Reformas electorales entre 1992 y 1994	56
Cuadro 3. Reformas constitucionales en materia político electoral 1977-2019	145
Cuadro 4. Tema de las iniciativas de reforma constitucional	146
Cuadro 5. Tema de iniciativas que buscan modificaciones constitucionales	147
Cuadro 6. Iniciativas constitucionales sobre órganos electorales	148
Cuadro 7. Iniciativas constitucionales sobre mujeres	149
Cuadro 8. Iniciativas constitucionales sobre mujeres. Partido político y subtemas de las iniciativas	150
Cuadro 9. Iniciativas constitucionales sobre disminución de financiamiento.....	153
Cuadro 10. Iniciativas de reforma constitucional sobre mecanismos de Participación Ciudadana.....	161
Cuadro 11. Iniciativas de reforma constitucional sobre mecanismos de Participación Ciudadana. Subtemas y promoventes	163
Cuadro 12. Iniciativas Revocación de Mandato	164
Cuadro 13. Tema de las iniciativas de reforma a la LGIPE y LGPP	176
Cuadro 14. Iniciativas LGIPE en materia de compromisos de campaña	176
Cuadro 15. Iniciativas LEGIPE jóvenes	178
Cuadro 16. Iniciativas LEGIPE sobre jóvenes	178
Cuadro 17. Iniciativas de reforma LGIPE y LGPP en materia de mujeres.....	180
Cuadro 18. Iniciativas de reforma LGIPE y LGPP en materia de mujeres, subtemas	182
Cuadro 19. Iniciativas sobre violencia política	184
Cuadro 20. Reformas constitucionales y nuevas leyes electorales periodo 1977-1999	193
Cuadro 21. Reformas constitucionales y nuevas leyes electorales del siglo XXI .	193
Cuadro 22. Partidos políticos creados entre 1979 y 2018, en México.....	203
Cuadro 23. Reglas para formación nuevos PP.....	204
Cuadro 24. Número total mínimo de afiliados.....	205
Cuadro 25. Porcentaje de votos exigido para conservar registro como PP	205
Cuadro 26. Tipo de órgano (federales)	214
Cuadro 27. Iniciaivas de reforma constitucional que se refieren a mecanismos de participación ciudadana	239
Cuadro 28. Iniciativas de reforma constitucional que se refieren a mecanismos de participación ciudadana por partido político que las impulsa	239

Abreviaturas

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CFE	Comisión Federal Electoral
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CG	Consejo General del Instituto Federal (Nacional) Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos en Materia Electoral
IBD	Instituto Belisario Domínguez
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
JDC	Juicios de Protección de los Derechos Ciudadanos
LFTAIPG	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
MR	Mayoría Relativa
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
OCA	organismo constitucional autónomo
OPLE	Organismo Público Local Electoral
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM	Partido Comunista Mexicano
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PP	Partido Popular
PPS	Partido Popular Socialista

PrES	Procedimiento Especial Sancionador
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PES	Partido Encuentro Social
RP	Representación Proporcional
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TRICOEL	Tribunal de lo Contencioso Electoral
TRE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TRIFE	Tribunal Federal Electoral
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos

Introducción

La contingencia es la sombra inevitable de la política, una propiedad en virtud de la cual todo presente está atravesado por la duda de lo posible.
Daniel Innerarity

El último cuarto del siglo XX fue el tiempo de las transiciones, el momento histórico en el que parecía que sólo había un inevitable camino hacia la pluralidad en el ámbito político; hacia el libre mercado, cuando de economía se trataba; hacia el multiculturalismo y la aceptación de los otros en sociedades abiertas cuyas fronteras se difuminarían en una convivencia pacífica y armoniosa jamás imaginada antes. Se rompió la bipolaridad y se soñó con la democracia como régimen y como utopía.

La nueva posibilidad de la democracia parecía una utopía omnipotente, todo se podría lograr gracias a ella, era al mismo tiempo promesa y plataforma de lanzamiento para un mejor futuro sin límites. La ficción de la igualdad política podría materializarse más allá del fracaso del socialismo real y del fin de tantos autoritarismos de izquierdas y derechas.

La esperanza en las transiciones fue tan grande como grande es ahora el malestar que se nos ha instalado en los huesos, y en el esqueleto mismo de la sociedad en la que vivimos. Parafraseando a Carlo Galli, podemos decir que el malestar con la democracia es doble, en el terreno subjetivo, las personas tienen un creciente desafecto por la política y los políticos, algunos manifiestan indiferencia, otros de plano, una repulsa rabiosa. Pero este malestar subjetivo, también es objetivo, la anhelada democracia ha sido insuficiente para mantener sus promesas, la decepción y el malestar actual es directamente proporcional a la esperanza utópica de igualdad en la libertad, en los derechos y en la dignidad. Cuando estas ficciones no sólo no se han materializado, sino que se alejan constantemente, se complican cada vez más, crece el malestar, aumenta la rabia, y florece la desesperanza. Hay indignación por la utopía rota, pero al final, añoranza por ese mismo sueño.

La democracia es al mismo tiempo un sistema, una realidad quizá defectuosa pero apreciable, una aspiración, un sistema jurídico, político y social, concreto, asequible, real, cotidiano, aburrido, complejo, desigual e insoportablemente distante del mundo ideal imaginado. Sin embargo, dice Galli, se le invoca donde falta y donde existe va perdiendo su aliento.

Cuando hablamos de los procesos de transición a la democracia nos movemos, necesariamente, entre el ideal inalcanzado, inalcanzable, y la construcción institucional de un sistema político que, a pesar de todos sus defectos, funciona de manera diferente a los gobiernos autocráticos, absolutistas, que niegan la igualdad, la libertad y la dignidad, inclusive como ficción.

Este estudio, no es un tratado de filosofía política, su objetivo es mucho más modesto, es un breve recuento, casi descriptivo, de análisis e hipótesis explicativas del largo y tortuoso desmantelamiento de un sistema de partido hegemónico que permitió la construcción de un sistema pluralista, de una democracia procedimental razonablemente funcional.

Si pudiésemos afirmar que las definiciones de izquierdas y derechas todavía sirven como referente, entonces podemos afirmar que en las últimas dos décadas todas ellas han ocupado la silla presidencial mexicana. Después de dos siglos de vida independiente, conseguimos organizarnos en el poder civilizadamente para llegar a él a través de elecciones, sin épicas batallas, sin asesinatos heroicos. Los presidentes han entregado el poder a sus sucesores en las fechas establecidas y mediante los procedimientos que prevé la ley.

Este es un estudio a dos tiempos, el marco teórico conceptual está en la primera parte, analiza las reformas electorales de 1977 hasta 2014. Desde el inicio del proceso de transición, hasta la construcción de un sistema electoral nacional. El análisis tiene un enfoque neo institucionalista, en cada reforma se enumeran los cambios institucionales, lo avanzado, y las demandas que quedaron en el tintero, las consecuencias de las decisiones hechas ley y las secuelas tanto de las decisiones tomadas, como de las no tomadas. Las reformas electorales mexicanas se fueron entretejiendo en un continuo evolucionismo, pausado, no necesariamente sereno, pero que al final permitió cambios estructurales que el partido hegemónico,

ni imaginaba, y quizá tampoco deseaba en aquel lejano 1977. Pasamos de la liberalización controlada a la franca transición. Cada reforma tuvo algo conquistado, todas atravesadas por la duda de lo que debió haber sido y no fue, cada una con sus propias tareas pendientes.

En la segunda parte, corresponde a la investigación empírica, se presentan y ordenan las iniciativas de reforma político-electoral que los legisladores de la LXIV Legislatura han presentado en sólo un año (septiembre de 2018 a agosto de 2019). Centenar y medio de iniciativas, unas más puntuales, otras de gran calado, unas verdaderamente intrascendentes, otras que, sin exageraciones, pondrían en riesgo el pluralismo electoral. Es una parte más descriptiva, pero no por ello carente de mérito, organiza las propuestas por temas y preocupaciones. Podemos afirmar hay tres prioridades, introducir nuevos mecanismos de democracia directa, para combatir ese malestar del que nos habla Galli, reducir gastos en nombre de la austeridad republicana y la defensa de los derechos de las mujeres.

La tercera parte pone a dialogar la primera parte del texto con la segunda. Hace un análisis crítico de las iniciativas presentadas a la luz de los logros y las carencias de las últimas cuatro décadas, advierte sobre lo que a nuestro juicio podrían ser los posibles beneficios y los efectos no deseados de algunas de las propuestas en el ámbito federal y local.

La primera parte consta de ocho capítulos. En el capítulo 1 se ofrece una reflexión conceptual de lo que son y por qué ocurren las reformas electorales, y cuál ha sido la lógica de éstas en México, los actores principales, las demandas centrales y las innovaciones conquistadas. La explicación está organizada a través de seis ejes rectores: reglas de inclusión, reglas de representación, reglas de creación y transformación de las autoridades, reglas de equidad, reglas que regulan la vida interna de los partidos y la transición hacia la nacionalización de la función electoral.

Muchas de las demandas de cambios en las reglas electorales provienen de la desconfianza y la proliferación de las malas prácticas; de manera que cuando los demandantes de los cambios se apalancan en el discurso del fraude, lo señalamos sin juzgar si éste fue verdadero o falso. En México el fraude se ha en una magnífica arma retórica, polisémica y poco definida, que se utiliza muy a la ligera, que ha

servido eficientemente para impulsar las reformas electorales y que también ha dificultado la plenitud democrática en nuestro país. No es el propósito de este texto desentrañar las razones de las malas prácticas electorales ni deslindarlas de lo que debemos entender por fraude, simplemente lo reconocemos como un motor poderoso de muchas de las reformas electorales.

El capítulo 2 revisa el inicio del proceso de transición a la democracia. Necesariamente incluye un breve apartado de antecedentes, cómo se construyó el sistema de partido hegemónico y por qué se volvió tan disfuncional en la segunda mitad de la década de los setenta. ¿Por qué José López Portillo se vio en la necesidad de abrir el sistema de partidos? Se destaca la trascendencia que tuvo entonces, y tiene hasta ahora, el discurso incluyente que reconoció la legitimidad de otras opciones políticas, de la diferencia, de la democracia política como libertad de asociación en diversos partidos políticos para competir por el poder. El capítulo termina con la reforma de 1986, de la que destacamos dos transformaciones, aparentemente pequeñas, pero de una gran trascendencia, la primera, el cambio en la definición de los escaños de representación proporcional, éstos dejaron de ser para las oposiciones y todos los partidos podían acceder a ellos en “igualdad de circunstancias”, la segunda, se crea la primera autoridad jurisdiccional.

El capítulo 3 aborda la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral en 1990, reconoce como antecedente la elección de 1988, y analiza las demandas de las oposiciones. Los cambios más importantes fueron en las autoridades encargadas de la organización de las elecciones en el ámbito federal.

El capítulo 4 comprende pocos años y muchas reformas. Según consta en nuestro recuento, entre 1992 y 1994 hubo nueve reformas electorales, cuatro antes del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, y cinco posteriores; todas ellas después de las elecciones de 1991 y antes de las de 1994. Hubo cambios importantes en los órganos electorales, en la representación política, y en las condiciones de equidad de la competencia. Se introduce tanto la credencial con fotografía como la fiscalización de los recursos

por parte de los partidos políticos. En 1994 los partidos pierden el derecho a voto en el máximo órgano electoral y aparecen las y los consejeros ciudadanos.

El capítulo 5 analiza la reforma de 1996 y por qué, a pesar de las muchas reformas que le sucedieron, hace sentido considerar que sí fue la reforma definitiva que pretendió Ernesto Zedillo. Las autoras consideramos que esta reforma junto con la alternancia del 2000, marcaron el final de la transición a la democracia entendida como las reglas de un juego limpio y parejo. El sistema de partido hegemónico desapareció para dar lugar a un sistema competitivo en el que había certidumbre en las reglas electorales e incertidumbre en los resultados. A partir de entonces en el ámbito federal, las alternancias en todos los puestos de elección popular fueron cada vez más comunes y menos disruptivas.

En el capítulo 6 se estudia la reforma electoral de 2007-2008, empujada por el conflicto postelectoral que siguió a las elecciones presidenciales de 2006. Se da cuenta del dramático incremento en la normatividad electoral, la complejidad de lo que se entiende por equidad en los procesos electorales y las enormes dificultades que implica que la equidad ya no se limite a un arranque parejo y la posibilidad de competir. Querer aislar los procesos electorales de la intervención de cualquier otra fuerza o actor político más allá de los partidos y los candidatos llevó a la creación del llamado modelo de comunicación política con enormes costos para el sistema electoral.

En el capítulo 7 abordamos la reforma política constitucional de 2012, ésta tiene como peculiaridad que la reforma legal se pospuso dos años, es decir se empató con la reforma constitucional y legal de 2014 y entró en vigor hasta las elecciones del 2015. Con estos cambios se introducen las primeras dos formas de democracia directa: la consulta popular y la iniciativa ciudadana además de la posibilidad de ser votado sin pertenecer a un partido político nacional, lo que llamamos las candidaturas independientes.

En el capítulo 8, es el último de la primera parte, revisamos la reforma de 2014 que da lugar al proceso de nacionalización de la función electoral, la transformación del Instituto Federal Electoral en una institución nacional, con algunas obligaciones en el ámbito local y toda la responsabilidad en lo federal.

Para la elaboración de la segunda parte, se hizo la recopilación de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso de la Unión (Anexo 1). Comprende del capítulo nueve al once. A partir de la investigación empírica se hace una descripción general de las consecuencias que tuvo el proceso electoral de 2018 que sin lugar a duda marcó un punto de inflexión en la evolución de las preferencias electorales mexicanas. Entre el año 2000 y 2015 la dispersión del voto se incrementó elección con elección, en 2018 la concentración de votos obtenida por MORENA nos remite a las elecciones del siglo pasado.

A pesar de lo anterior, es el partido en el poder quién trae la iniciativa proponiendo reformas constitucionales y legales, las oposiciones están jugando a la defensiva, presentaron contrapropuestas más con el ánimo de contrarrestar las propuestas de López Obrador que de buscar transformaciones que consideren indispensables o que respondan a agravios de la elección pasada. A pesar de que se han registrado más de un centenar de iniciativas de ley, no necesariamente son síntoma de una crisis política; acusa en todo caso la facilidad con la que los legisladores presentan iniciativas.

En el capítulo 10 se describen las propuestas de reformas constitucionales, que impactarían a los órganos electorales, el financiamiento a los partidos políticos, las formas de democracia directa, principalmente la revocación de mandato y la consulta popular, aunque no únicamente. Estos tres ámbitos son las preocupaciones fundamentales de Andrés Manuel López Obrador. Hay un cuarto ámbito que responde a una preocupación de carácter más general para contener lo que se ha denominado la violencia política en razón de género.

En el capítulo 11 se revisan las iniciativas que plantean reformas legales, a la sazón la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, además estarían otras leyes. Se plantean coincidencias y divergencias entre las iniciativas y los partidos. Se extrajeron de las respectivas iniciativas los argumentos que los promoventes plantearon para justificar la necesidad de reformar el ordenamiento jurídico.

Finalmente, en la tercera parte del libro se hace una revisión crítica de lo avanzado a través de cuarenta años de cambios con las nuevas propuestas de reforma. Se señalan ventajas y desventajas y se pone especial énfasis en la necesidad de consolidar las reglas de la democracia mexicana. Esta sección consta de cuatro capítulos en torno a los ejes rectores que se afectan, la representación, las reglas que buscan restringir la creación de partidos políticos o subir el porcentaje de votos válidos necesarios para mantener el registro, la equidad, y los nuevos mecanismos de participación de democracia directa.

En el capítulo 12, relativo a la representación política, se hace un recuento de las grandes transformaciones a lo largo de cuatro décadas, las reformas que han abierto espacios de inclusión, y por supuesto recoge la preocupación dominante del momento: la necesidad de erradicar la violencia política en razón de género, esto toca directamente al sistema constitucional de nulidades. Se profundiza en las ventajas y complejidades de las candidaturas independientes y los retos que plantean para su implementación, por un lado, y para la consolidación democrática por otro.

En el capítulo 13 están las iniciativas que inciden el sistema de representación, por ejemplo, aquellas que proponen incluir a los jóvenes y a los indígenas a través de acciones de afirmación positiva. Esto plantea retos importantes a la concepción teórica de democracia representativa que no deben ignorarse y se abordan de forma indicativa. Se hace un balance general sobre las reformas que propiciaron la inclusión de nuevas fuerzas políticas y el momento de quiebre cuando las reglas empiezan a subir el umbral de representación para incrementar el grado de representatividad de los partidos políticos, que, por definición, viven de financiamiento público. La tensión entre la inclusión y la exclusión.

El capítulo 14 aborda algunos de los aspectos de la polifacética equidad, sus muy diversas concepciones, muchas de ellas creadas en el ámbito jurisprudencial, gracias a la inagotable imaginación de los partidos para entablar litigios en contra de sus contrincantes. Proponemos una sistematización novedosa de las implicaciones y consecuencias de la equidad. Se aborda la equidad desde el punto

de vista de la organización electoral, cómo ha impactado el diseño de las instituciones electorales para asegurar que estas sean equitativas e imparciales y qué se les exige para que preserven en todo momento la equidad; el financiamiento de los partidos políticos y la fiscalización, no tienen más justificación que garantizar *cancha pareja* en la que sea posible competir, especialmente en que haya posibilidades de derrocar al partido en el poder al *incumbent*. Otro aspecto fundamental en la equidad a la mexicana, es el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, en su nombre se ha diseñado un modelo de comunicación política que garantiza el acceso gratuito al radio y la televisión en medios públicos y privados; para esto además se obliga a la autoridad administrativa a hacer el monitoreo de la cobertura que hacen los medios de las actividades de los candidatos, se vigila lo que se dice, lo que se informa y lo que se opina, esto sirve como base para múltiples litigios, una parte de los cuales acaban en sanción. La equidad también tiene una dimensión temporal, los políticos, aspirantes a candidatos, precandidatos tienen que cumplir con ciertas restricciones de tiempo. Los actos anticipados de campaña, la precampaña, la intercampaña y, finalmente, la campaña, son periodos de tiempo definidos, cada uno con sus propias restricciones y sus respectivas sanciones, también tiene su origen en la pretensión de que nadie obtenga “una ventaja indebida” sobre sus competidores.

En el último capítulo, el 15, se reflexiona sobre los mecanismos de democracia directa, sus supuestas ventajas y los riesgos que pueden traer para la democracia mexicana, se analiza tanto la revocación de mandato, como las consecuencias de flexibilizar la consultas populares, y transformar a la democracia representativa, en una democracia de mano alzada que acabe por desinstitucionalizar, no sólo los mecanismos de democracia representativa, sino también los procesos de votación, ya que para poderlos abaratar pretenden hacerse sin reglas ni garantías, sin confrontar el padrón, sin tinta indeleble, sin la obligación de que la gente vote en su sección electoral, sin reglas para el escrutinio, etc.

La historia nos enseña que las democracias y los sistemas electorales son sistemas frágiles que viven en permanente riesgo, para que se consoliden, para que prevalezcan, necesitan instituciones fuertes, ciudadanía informada, políticos

responsables, pluralidad y garantías de libertad. Hemos construido un sistema político electoral democrático a lo largo de decenas, literalmente decenas, de reformas, destruirla, puede ser producto de muy pocas decisiones legales.

La simplificación del aparato normativo puede redundar en el aprecio de las y los ciudadanos por los políticos, por sus partidos, por las autoridades electorales, y en última instancia la democracia. Es difícil apreciar lo que no se entiende, por ello es indispensable reconocer que la complejidad del aparato normativo mexicano ha crecido más allá de lo deseable, más allá de lo funcional, la desconfianza y la falta de ética de la derrota, diría Isaiah Berlin, han sido malas diseñadoras del entramado institucional. Es un hecho, puede aligerarse la estructura sin hacerla vulnerable.

Frente a las críticas y el desencanto con la democracia, parece razonable la propuesta, de incrementar la democracia, pero urge asumir que la democracia directa no fortalece a la democracia representativa, ni cambia por si misma la realidad. En la mayoría de los casos no es más que una píldora demagógica, medicina paliativa que ni quita el dolor ni evita que siga avanzando el cáncer, sanar la democracia nos debería llevar por otros derroteros. El análisis de las experiencias concretas levanta muchas más alertas que esperanzas fundadas. Es entendible que quiera poner a los ciudadanos como actores centrales de la democracia y repensar el lugar que deben ocupar los partidos, sin embargo, esto no es a través del debilitamiento o el aniquilamiento de los partidos. Por el contrario, son estas organizaciones las que deben reivindicar la dignidad del ciudadano en la igualdad de derechos y libertades, alejarse de las relaciones clientelares y reivindicar la militancia de las y los ciudadanos libres, sujetos de derechos en el pleno goce de sus libertades.

No cabe la duda, hay la urgente necesidad de proteger lo logrado, pero ello no significa, no puede significar, tener una actitud acrítica frente a la democracia en general y frente a las reglas de nuestra democracia mexicana. La democracia procedimental con todas sus deficiencias, pero también con todas sus virtudes, con todos sus retos y sí, por qué no, con todas sus decepciones debe ser la base para construir una mejor sociedad, más igualitaria, con mejores respuestas para el futuro mexicano y global.

Primera Parte

Marco teórico – conceptual

Capítulo 1. Reflexiones conceptuales sobre las reformas electorales

Mucho se ha ocupado la Ciencia Política de las consecuencias de las leyes electorales, su influencia sobre el sistema de partidos y la vida en el congreso. Desde Duverger (1951) y Rae (1967) se han escrito muchos libros, con diferentes hipótesis, sobre si las leyes electorales determinan o sólo influyen en el número de partidos relevantes y por ende en la dinámica del Congreso. Quizá la premisa más conocida es que los sistemas electorales de Mayoría Relativa (MR) producen sistemas bipartidistas, y los sistemas de Representación Proporcional (RP) propician los sistemas multipartidistas. Esta tesis ha sido ampliamente refutada, entre otras cosas porque tiende a sobre simplificar el complejo mundo de las legislaciones electorales y la dinámica entre los partidos.

Sin embargo, hay menos literatura que trate de entender las causas que pueden desatar una reforma electoral en un determinado país. ¿En qué circunstancias políticas es deseable y/o posible cambiar las reglas que regulan el acceso al poder? ¿Cuándo y por qué una reforma electoral es exitosa? ¿Cuáles son los parámetros para determinar el éxito de esta? ¿Qué se pretende ganar con esa reforma? ¿Qué sucede en el proceso de negociación? ¿Cuál es la fuerza política que define el rumbo de la reforma? ¿Cuáles fueron sus motivos para impulsarla? ¿Cuáles son los efectos secundarios no deseados de la reforma conseguida?

En cualquier proceso de creación o reforma de una ley hay múltiples intereses en juego; las leyes surgen de la negociación política donde, por definición, hay asimetrías y tensiones entre los grupos e intereses en pugna. Por ello es tan gráfica la expresión, propia del alemán, que define a las leyes como “la política congelada”: al momento de redactar, votar y publicar una ley se acaba el proceso de negociación y se cristaliza la correlación de fuerzas en un grupo de normas que reglamentan un determinado espacio de la vida de una sociedad. Las normas y reglas acordadas son obligatorias para todos y funcionan hasta que un nuevo grupo o coalición de fuerzas políticas, económicas y/o sociales, irrumpen en la arena política y legislativa con la capacidad de alterar el *statu quo*.

El nuevo orden legal reflejará una nueva correlación de fuerzas. Si bien esta es una afirmación general, en el caso de las leyes electorales es particularmente cierta porque quienes controlan las decisiones de los legisladores son los propios partidos. En las decisiones político-electorales el partido mayoritario tratará de alterar lo menos posible las reglas del juego para no perder espacios, mientras que las oposiciones buscarán reglas que les faciliten incrementar sus ganancias, siempre con la esperanza de convertirse en mayoría.

Es una peculiaridad de los procesos legislativos que cuando los representantes del Poder Legislativo discuten, están tocando de manera directa sus propios intereses. Los sistemas electorales se crean por actores políticos que son los directos beneficiarios, o perjudicados. (Gallagher y Mitchell, 2005). Las reglas electorales tienden a cambiar cuando hay una demanda específica de un grupo de la población que ha sido marginado del voto, y que por alguna razón se vuelve más costoso mantenerlo fuera del juego político que romper el cerco que mantenía la exclusión. Así cambiaron en el mundo las reglas del voto censitario que exigía propiedades, renta o educación para poder acreditar al votante; así también se consiguió, a través de largas y valientes luchas, el derecho al sufragio femenino.

Una peculiaridad de la legislación electoral es que esta es diseñada, negociada y aprobada por los propios beneficiarios (o perjudicados) de la norma

Una vez logrado el sufragio universal, al menos como definición legal, los cambios en el sistema electoral suelen venir de los partidos o grupos políticos que quieren mejores condiciones para incrementar su representación en una arena electoral cambiante. Cada uno de los partidos representados en el Congreso hace cálculos políticos para empujar reformas que le ayuden a conseguir un mayor apoyo social de aquel con el que cuenta u obtener más escaños con la misma proporción de votos. Por ello, cuando se plantea la necesidad de una reforma electoral, se vuelve relevante identificar el origen de la insatisfacción, la fuerza del grupo insatisfecho, el contexto social y político en el que se desenvuelve la negociación,

la viabilidad y los posibles efectos primarios y secundarios de las soluciones propuestas. Para estas negociaciones políticas también hay que calcular la fuerza del grupo en el poder y la posibilidad de resistencia a las demandas del grupo que empuja la reforma. Las reglas electorales siempre son producto de un juego de vencidas y en muchos casos implican la tensión o preferencia entre maximizar un derecho o espacio de poder a cambio de perder en algún otro aspecto.

La frecuencia de las reformas electorales en México es atípica, inclusive para América Latina, ya no digamos para los países de Europa donde todavía son menos frecuentes. A diferencia de muchas democracias occidentales, por ejemplo, en Estados Unidos, Francia o Alemania, en las que prima una gran estabilidad en las reglas electorales, en América Latina las reglas electorales cíclicamente vuelven a ser materia de discusión. Inclusive en España, país de reciente transición a la democracia, las reformas electorales son muy escasas y como dicen Flavia Freidenberg y Tomáš Došek (citados por Ugalde y Hernández, 2017) no siempre han sido exitosas.

El ritmo de las reformas sorprende por su frecuencia —en el mismo periodo, Inglaterra vivió dos intentos de reforma (uno exitoso, en 1997 y otro fracasado en 2011), mientras que España modificó una sola vez su ley electoral, en 2011. En países más similares a México, se aprecia que el impulso reformista es un reflejo compartido: entre 1978 y 2015 se registraron al menos doscientas cincuenta reformas electorales en América Latina. Pueden identificarse tres grupos: sistemas políticos hiperactivos, en los que ha habido más de veinte cambios en el periodo —Ecuador, Perú—; sistemas moderados (la mayoría), que han hecho entre seis y diecinueve modificaciones —Argentina, Brasil, Colombia, Chile—; y sistemas pasivos —Uruguay y Paraguay— con cinco o menos reformas (Freidenberg y Došek, 2016, p. 15).

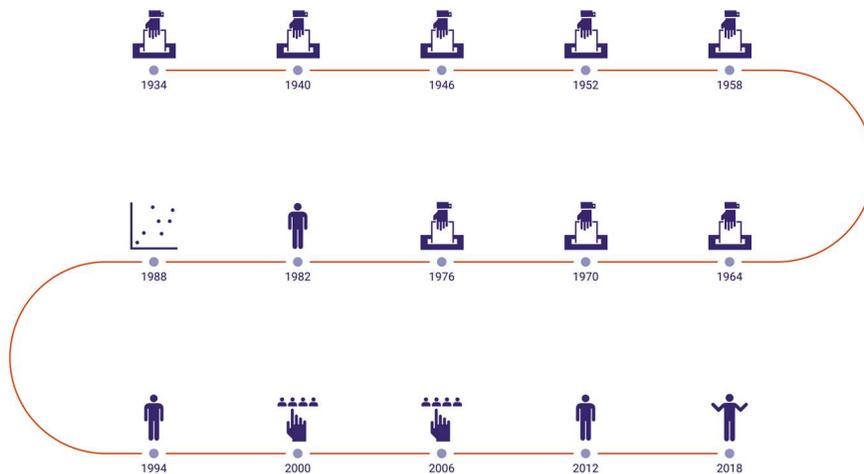
En 1977, México inició un largo y complicado proceso de liberalización pactada que, a través de múltiples reformas electorales logró la transición de un sistema de partido hegemónico a uno que gradualmente fue siendo cada vez más competido. A través de sucesivos procesos se fueron generando a lo largo de los años pequeños y grandes cambios que resultaron sustanciales en las autoridades electorales y en las reglas de acceso al poder hasta conseguir un sistema electoral con reglas suficientes y justas para garantizar la competencia, lo que dio lugar a un sistema de partidos de pluralismo limitado.

Gracias a este proceso de transición, hecho a base de reformas sucesivas, en el año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) logró ganar la elección presidencial y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que estuvo 70 años en el poder, entregó el control del Ejecutivo de manera pacífica y ordenada. Sin embargo, y quizá precisamente por ese *gradualismo controlado*, de manera cíclica después de cada elección, especialmente después de las presidenciales, los segundos lugares o quienes perdieron y tienen una fuerte base de apoyo electoral que no se traduce, desde su perspectiva, en los triunfos electorales que les corresponden plantean la necesidad de una nueva reforma que corrija las falencias del proceso anterior. Las reformas han incidido normalmente en transformar las autoridades electorales para que actúen con imparcialidad, o cerrar los espacios para que los actores políticos puedan hacer trampas. Esto último supone acciones de prevención y sanción que redundan en un incremento de facultades de las autoridades electorales.

Desde la consolidación del régimen revolucionario al final de la década de 1920, en México ha habido elecciones periódicas que se han realizado en las fechas preestablecidas por la ley. Desde 1934 hasta 2018 todos los presidentes han llegado al poder a través de elecciones; en todas ellas ha habido una buena participación de la ciudadanía si tomamos en cuenta que en México el voto, a pesar de ser obligatorio, nunca se ha sancionado el abstencionismo; quince veces consecutivas los presidentes recién electos han tomado posesión el 1º de diciembre del año de la elección y seis años después han entregado el poder pacíficamente a su sucesor.

84 AÑOS DE RENOVACIÓN SIN INTERRUCCIÓN

México 1934-2018



Elaboración propia.

Desde luego esto no quiere decir que no haya habido conflictos post-electorales, pero estos, a final de cuentas, han encontrado vías institucionales de resolución. Quizá esta continuidad tan atípica en la región latinoamericana sea la que hace tan difícil señalar fechas claves del inicio y final del proceso de transición de la democracia mexicana.

Las autoras de este texto consideramos que el proceso de transición a la democracia inició con la reforma electoral de 1977 en la que explícitamente el partido hegemónico aceptó la inevitabilidad del pluralismo y la necesidad de acordar nuevas reglas que permitieran a las oposiciones participar en la vida política del país a través de las instituciones. Al menos en el discurso, dejó de tratar a las oposiciones (de derecha e izquierda) como anomalías antipatrióticas.

Aunque es difícil señalar una fecha específica para definir el final exitoso del proceso de transición, sostenemos que en términos normativos esta culminó con la llamada reforma electoral *definitiva* de 1996 porque logró acuerdos, expresados en leyes, que hicieron posible la alternancia en la presidencia en el año 2000. En este periodo de dos décadas, las reformas electorales fueron empujadas por las

oposiciones aliadas y claramente resistidas por el partido hegemónico. Es hasta 1996 que la autoridad electoral fue completamente autónoma del Poder Ejecutivo y el incremento del financiamiento público sirvió para que se generaran verdaderas condiciones de equidad en la competencia en lo que suele caracterizarse como un *arranque parejo* o bien una *cancha de juego nivelada*.

A causa del incremento en la competencia electoral el motor de las dos grandes reformas del siglo XXI cambió un poco. La contienda fue modificando el tipo de problemas a enfrentar.

En el año 2006, quien ocupó el segundo lugar en la carrera presidencial se encargó de plantear los temas a discutir de la reforma constitucional de 2007. Ya no se trataba de tener condiciones para competir, el tema central era la creación de nuevas reglas para evitar (y reprimir) las malas prácticas y conductas fraudulentas de los actores políticos y que, desde su perspectiva, le habían hecho perder la elección. Por ello, esa fue una reforma que más que ampliar derechos introdujo múltiples prohibiciones y complicadas restricciones que tendrían como fin último evitar las trampas entre los jugadores.

En el año 2006 el Partido de la Revolución Democrática (PRD), seguro de un fraude electoral orquestado entre la *mafia del poder* (PAN y PRI) y los medios de comunicación a su servicio, consiguió una reforma constitucional en materia de comunicación electoral de gran trascendencia. A partir de la reforma constitucional de 2007 el Instituto Federal Electoral (IFE) tiene que monitorear el espacio radioeléctrico (con una cuantiosa inversión en tecnología que exige todavía renovaciones continuas, dispositivos y contratación de nuevo personal para poder implementarla) y grabar 24/7 la propaganda político electoral que se difunde en miles de estaciones y canales de radio y televisión en todo el país. Con este cambio se ampliaron los sujetos regulados por las leyes y autoridades electorales e incrementó el catálogo de faltas administrativas y delitos electorales.

En el año 2012 el mismo partido, también desde el segundo lugar en la carrera presidencial, denunció una operación paralela de financiamiento del PRI en favor de quien ganó la elección, lo que motivó que en la reforma constitucional y legal de 2014 se estableciera un nuevo modelo de fiscalización que centralizara la

fiscalización de las elecciones federales y locales, agregará nuevos informes, acortara los plazos para llevar a cabo la fiscalización y aumentara a las causas de nulidad de la elección el uso ilícito de financiamiento y el rebase del tope de gastos de acuerdo con el resultado de la fiscalización.

En ese proceso de discusión de las reglas de juego (2014) el PAN, convencido que su falta de triunfos en las entidades provenía de la influencia de los gobernadores en el proceso de selección de los Consejeros Electorales de los institutos locales, presionó para iniciar el tránsito al sistema electoral nacional. Lo que dio paso a la reforma organizacional más reciente al sistema electoral.

Cuadro 1. Principal impulsor de reformas después de elecciones presidenciales, siglo XXI

Lugar en la elección	2006	2012	2018
1º	Felipe Calderón Hinojosa-PAN	Enrique Peña Nieto -PRI	Andrés Manuel López Obrador - MORENA
2º	Andrés Manuel López Obrador - PRD	Andrés Manuel López Obrador -PRD	Ricardo Anaya Cortés
Principal impulsor de la reforma	Andrés Manuel López Obrador	Andrés Manuel López Obrador	¿?

Elaboración propia.

Ahora, en el 2018 luego de la tercera alternancia en la presidencia de la República, MORENA, partido de nueva creación -aunque no de nuevos liderazgos ni cuadros-, situado a la izquierda en el espectro ideológico, finalmente accedió al poder con Andrés Manuel López Obrador a través del propio sistema electoral.

A pesar lo anterior, López Obrador considera que su llegada a la presidencia, por si sola, es el momento fundacional de la democracia mexicana. Sin embargo, el sistema electoral y la democracia mexicana deben entenderse como la suma de una serie de procesos que evolucionaron y dieron paso al sistema actual:

Frente a la visión *creacionista* de quienes sostienen dogmáticamente que la democracia comenzó el 1 de julio de 2018, hoy es necesario reivindicar una visión *evolucionista* que, con una base empírica y a partir de un elemental sentido histórico, permite explicar el desarrollo de nuestra democracia como producto de cambios articulados a lo largo de décadas. En este sentido la elección de 2018 no constituye el arranque de nuestra democracia (...) sino la consecuencia de los esfuerzos y logros de al menos un par de generaciones de políticos, luchadores sociales,

académicos, periodistas, entre otros que apostaron por democratizar al país (Córdova, 2019).

Si definimos de manera estricta el sistema electoral y nos restringimos a las reglas que determinan la traducción de votos en escaños, tendremos que reconocer que el sistema electoral ha sido sumamente estable desde 1977 hasta la fecha, a pesar de que en cuarenta años se han derogado y aprobado cinco legislaciones completas en materia de reglas de organización electoral, a las que además se les han hecho múltiples reformas y adiciones⁴.

5 ORDENAMIENTOS LEGALES ELECTORALES

Organización de la función electoral



Elaboración propia.

Por otra parte, si entendemos *sistema electoral* en un sentido muy amplio, que es como normalmente se entiende en México, a las reglas que determinan

⁴ En 1977 se deroga la Ley Federal Electoral de 1946 y se aprueba la Ley Federal de Organización y Procesos Político Electorales (LFOPPE). En 1987 se deroga la anterior y se aprueba el Código Federal Electoral, que se deroga en 1990 para aprobar el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE). Entre 1990 y 2007, el COFIPE se reforma al menos 12 veces antes de ser derogado por el de 2008 que lleva el mismo nombre. En 2014 se derogó el COFIPE de 2008 para dar lugar a la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE).

cómo se traducen los votos en escaños, agregamos quién es la autoridad electoral, cómo se elige, como se dirimen las diferencias con la autoridad electoral, cuál es el proceso a seguir en todo el ciclo electoral, cómo se organizan los partidos y un largo etcétera, entonces veremos que desde 1977 hasta la fecha México ha vivido en una inestabilidad legal constante. Entre 1977 y 2018 sólo por excepción dos elecciones presidenciales (2000 y 2006) se hicieron con el mismo marco normativo. En este sentido, claramente nos apartamos de la defición de los dos autores clásicos, Dieter Nohlen y Arend Liphart sobre lo que es una reforma electoral y nos acercamos más a la concepción de Flavia Freidenberg y Tomáš Došek (2016), las autoras estamos entendiendo por reforma electoral todas las reformas constitucionales o legales que se han hecho a la normatividad electoral.

Para analizar la evolución de las reglas electorales en es necesario ver que estas tuvieron varios propósitos entrelazados, a veces contradictorios y no necesariamente coherentes. Distinguimos al menos los siguientes ejes rectores: 1) Reglas de inclusión a la vida político-electoral: con ello nos referimos a las normas para la formación de nuevos partidos y umbral de representación⁵ y, en consecuencia, pérdida de registro. 2) Reglas de representación, es decir, traducción de votos en escaños: introducción del sistema mixto que combina escaños de mayoría relativa con representación proporcional. 3) Reglas de creación y transformación de las autoridades: facultades de las mismas y detalles de la organización electoral. 4) Reglas de equidad para generar condiciones legales y materiales que permitan una auténtica competitividad en la disputa por los puestos de elección popular. 5) Reglas que regulan la vida interna de los partidos y los derechos de los militantes. Y 6) Nacionalización de la función electoral. No resulta exagerado afirmar que prácticamente el motor de todas las reformas ha sido la desconfianza que los partidos tienen tanto en la autoridad como la que se tienen entre sí a partir de la convicción de que todos son tramposos y desleales a la ley.

Las reformas electorales también se han usado para acallar el disenso o resolver conflictos políticos. En todos y cada uno de los procesos

⁵ Porcentaje mínimo de votación nacional para tener acceso al reparto de escaños de representación proporcional.

electorales de las últimas décadas, cuando se ha disputado la presidencia de la República, se ha cuestionado algún elemento del proceso electoral: la fiscalización deficiente de los recursos de los partidos y la presunta compra del voto (2012); el conteo de los votos, las causales de nulidad y la llamada “guerra sucia” (2006); el apoyo de Pemex y su sindicato al partido oficial y de donadores extranjeros a la campaña de Vicente Fox (2000); el “piso disparate” (1994) y el presunto fraude electoral(1988) (Ugalde y Hernández, 2017, p. 19).

El propósito esencial de la reforma de 1977 fue la inclusión de las izquierdas a la lucha política legal. Éstas habían sido excluidas, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en la época de la Guerra Fría, coincidentemente con la reforma electoral de 1946 que, a través de las leyes, hizo prácticamente imposible formar partidos políticos en México. De 1977 hasta 1996 las reglas fueron incluyentes y generosas, se aceptó lo que se llamó el registro condicionado de los partidos políticos, y el umbral de participación se mantuvo en 1.5 por ciento de la votación.

A partir de 1996 se empezaron a cerrar las reglas para formar partidos nuevos; el umbral de participación subió paulatinamente, primero a 2 por ciento, después a 2.5 por ciento y a partir de 2014 se elevó hasta al 3 por ciento.⁶ El proceso para formar partidos ya no es después de cada elección federal (cada tres años) ahora sólo se abre cada seis años, después de cada elección presidencial; otra regla restrictiva es que los partidos de nueva formación tienen la prohibición de competir en coalición en su primera elección con el fin de obligarlos a probar un arraigo auténtico entre el electorado y no vivir de la fuerza de los partidos de la coalición.

En cuanto a las reglas de representación, en 1977 pasamos de un sistema de MR cuasi puro a un sistema mixto que combina MR con RP.⁷ Pensando estrictamente en la traducción de votos en escaños las reformas más significativas fueron cuatro: 1) En 1977 se introdujo el principio de RP con 300 escaños de MR y 100 de RP. 2) En 1986 se incrementaron de 100 a 200 los escaños por RP en la

⁶ En las iniciativas de ley se ha planteado elevarlo al 4 y 5 por ciento.

⁷ En 1963 se introdujeron la Diputados de Partido por lo que no podemos decir que en 1977 teníamos un sistema de MR pura, sin embargo, esa fue una solución tan sui generis que tampoco nos permite decir que era propiamente un sistema mixto.

Cámara de Diputados con cambios importantes en las reglas de distribución. 3) En 1993 se introdujo el sistema mixto al Senado, pero no se hizo a través de una fórmula clásica de RP, sino como una forma de compensación a la primera minoría. 4) En 1996 se introdujo otro cambio en el Senado con una fórmula todavía más compleja que combina la MR, con RP y compensación a la primera minoría.

Las reglas de RP en México nunca han tenido el objetivo de servir para que la composición de las Cámaras refleje de la manera más exacta posible las preferencias del electorado. Sin importar si la propuesta inicial venía del propio Ejecutivo en funciones, el análisis de las reglas de convivencia entre la MR y la RP siempre refleja dos cosas: la RP era una concesión a las minorías a las que había que tener controladas y en la negociación hubo una gran resistencia del partido hegemónico a ceder hasta el más mínimo espacio. Como lo demostraremos más adelante, en México las reglas de conversión de votos en escaños siempre han favorecido al partido mayoritario; en 2018 el partido Morena fue el partido más votados, por lo tanto fue favorecido por la cláusula de sobrerrepresentación diseñada para el PRI.

La representación proporcional en México nunca ha tenido como objetivo que la Composición del Congreso refleje las preferencias del electorado, por eso siempre han favorecido al partido mayoritario

Dentro de las reglas de representación habría que agregar la evolución de las reglas para garantizar la participación de las mujeres en la vida política; las cuotas de género pasaron de ser una tímida sugerencia a una obligatoriedad legal en 2002 donde las candidaturas debían distribuirse por sexo en 70 y 30 por ciento, elevándose en 2008 a mínimos de 40 y 60 por ciento, y logrando en 2014 la paridad que exige que las candidaturas se distribuyan en idéntica proporción. Y considerar los esfuerzos por representar a las y los jóvenes, así como a los indígenas. Por

último, debemos mencionar la inclusión los candidatos sin partido, mal llamados candidatos independientes, en el sistema electoral mexicano.

Los órganos electorales han sido objeto de múltiples cambios. La Comisión Federal Electoral que formaba parte de la Secretaría de Gobernación, se transformó en el IFE en 1990, alcanzó su autonomía constitucional en 1996, y con cada reforma electoral fue adquiriendo nuevas facultades, hasta volverla una autoridad nacional en 2014. Cada vez que la desconfianza mutua entre los actores aconsejó agregar un nuevo candado para asegurarse de la imparcialidad de las autoridades o evitar las trampas de candidatos y partidos, se incrementaban funciones a la autoridad administrativa, a la jurisdiccional o a ambas, algunas de ellas sumamente onerosas para el erario.

En 1977 había una sola autoridad federal, la administrativa, que se encargaba de la organización electoral. La calificación de las elecciones quedaba en manos del Congreso, es decir era un proceso político. En 1987 se introdujo un tribunal administrativo como primera autoridad jurisdiccional para resolver los conflictos entre partidos y la autoridad, así como de los partidos entre sí. En 1990 esa autoridad se convirtió en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), tribunal de carácter autónomo que en 1996 se incorporó al Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ese mismo año se aprobó la Ley General del Sistema en Materia de Medios de Impugnación. La nacionalización de 2014 tiene detrás la desconfianza de algunos actores políticos en los órganos electorales subnacionales.

La creatividad de los partidos y candidatos para generar impugnaciones sumado al activismo de los jueces electorales han provocado una espiral creciente y aparentemente incontenible de juicios electorales. Si bien las leyes electorales siempre contemplaron ciertos delitos electorales que debían ser perseguidos por la Procuraduría General de la República, en 1993 se creó una Fiscalía Especial [para la Atención de Delitos Electorales] (FEPADE) que funciona hasta la fecha, ahora como parte de la Fiscalía General de la República. La reforma legal de 2014 sacó los delitos electorales del código penal y aprobó una nueva ley dedicada exclusivamente a estos.

Las reglas de organización electoral han cambiado constantemente desde 1990, la legislación ha introducido reglas para todas y cada una de las etapas del proceso, al punto de que pudiéramos considerar que las leyes electorales son más detalladas que un manual de operaciones. Este nivel de precisión, pensado para incrementar la confianza en las autoridades y cerrar la posibilidad de hacer trampa a los partidos políticos y candidatos, merece una evaluación y una reingeniería de procesos. Paradójicamente, la legislación es fuente de muchos litigios que a la postre se convierten en nuevas reglas y funciones (cargas) para la autoridad administrativa sin lograr disminuir, ya no digamos erradicar, la desconfianza.

Los cambios introducidos en materia de equidad electoral han sido una demanda constante desde 1977, lo que en buena medida se explica por el origen en el sistema autoritario de partido hegemónico que tenía control absoluto, no sólo de la autoridad administrativa. En ese momento no había distinción alguna entre los gobiernos (federal, estatal y municipal) y el partido en el poder. Los funcionarios de gobierno se convertían en funcionarios electorales y eran acarreados a los mítines de campaña de los candidatos del PRI. Alguien que ascendía a jefe de departamento de cualquier dependencia o entidad (primer puesto de confianza) debía ser afiliado al Partido Revolucionario Institucional como condición para ocupar su cargo (esto era considerado una especie de “carta de lealtad”); lo mismo sucedía con los sindicalizados afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o los vendedores ambulantes de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Las campañas electorales y la vida del partido se financiaban con recursos presupuestales indistinguibles de los recursos de la administración pública del PRI. Los medios de comunicación resultaban prácticamente inaccesibles a la oposición, tanto por los precios como por el temor de los concesionarios de arriesgar su concesión y con ello perder su negocio.

Los elementos fundamentales de la equidad que permitieron la transición de un sistema de partidos de pluralismo limitado a un sistema electoral competitivo fueron las reglas de financiamiento público a los partidos y de fiscalización de los recursos gastados por ellos, tanto en campañas como en tiempos ordinarios. Los recursos públicos se reparten mediante la fórmula de 30 por ciento de forma

igualitaria entre todos los partidos y 70 por ciento según la votación obtenida en la última elección federal. Se introdujeron topes de gastos de campaña en los que se estableció un límite a lo que puede gastar cada candidato en su campaña electoral.

Si bien desde la reforma de 1993 se introducen reglas para “obligar a la objetividad” a los medios de comunicación, en nombre de la equidad se creó en 2007 el denominado modelo de comunicación política que introdujo un gran número de prohibiciones al sistema electoral y grandes restricciones a la libertad de expresión. Este modelo prohíbe a toda persona física o moral comprar tiempo en radio o televisión y asigna los tiempos del Estado para garantizar acceso a estos medios a partidos, candidaturas y autoridades electorales. Cada vez hay más restricciones al discurso político, muchas de ellas creadas a partir de quejas, lo que ha provocado un pernicioso círculo vicioso que, desde nuestra perspectiva, ha dificultado la consolidación de la democracia. Un partido se queja de un anuncio de la oposición esgrimiendo un sinnúmero de pretextos, la autoridad judicial da cabida a la controversia, cuando no hay posibilidad de encuadrarla estrictamente en una falta previamente tipificada, en nombre de los principios constitucionales la autoridad crea una nueva falta que en la siguiente reforma electoral es elevada a rango legal generando una nueva restricción.

Se han establecido prohibiciones expresas, de dudosa eficacia, para que los gobiernos no transfieran recursos a las campañas tanto en efectivo como en materia de comunicación social. Paradójicamente y de acuerdo con los estudios de la organización de la sociedad civil Fundar, desde 2007 que se prohíbe la compra de tiempo en radio y televisión para propaganda política a toda persona física o moral, sin embargo, el gasto de los gobiernos federal, estatales y municipales en comunicación social ha incrementado de manera exponencial.

Con relación a la vida interna de los partidos las leyes mexicanas también han tenido un proceso incremental. A pesar de que la ley reconoce el derecho de autodeterminación a los partidos políticos, es decir hay prohibición expresa a la autoridad electoral para inmiscuirse en asuntos internos, hay una permanente tensión entre lo que debe regularse para asegurar que los partidos sean instituciones internamente democráticas y aquello que no debería ser materia de la

ley. Con cada reforma electoral se fueron incrementando las condiciones legales que se les imponía a las decisiones partidarias; en un principio su regulación era un libro en el código electoral, pero en 2014 se creó la Ley General de Partidos Políticos.

Los tribunales también se encargan de resolver las controversias de los militantes con sus respectivas dirigencias; aún y cuando la ley obliga a los partidos a tener instancias de mediación y agotarlas antes de llegar a tribunales, la gran mayoría de los Juicios de Protección de los Derechos Ciudadanos (JDC) son entablados por los militantes para defender una candidatura, impugnar un proceso interno de selección de dirigentes o inclusive obligar a un partido a que les reconozca su militancia.

Por último, pero no por ello menos importante, la reforma constitucional de 2014 abrió paso a un nuevo ciclo de reforma(s) electoral(es), y a lo de nacionalización del sistema electoral. Existían dos precedentes importantes en términos de “facultades nacionales” del IFE, desde 1993 el código electoral estableció que el IFE tendría autoridad nacional para el registro de electores y emisión de la credencial de elector; más tarde el IFE, en 2007, se convirtió en autoridad única en materia de radio y televisión en elecciones federales, estatales o municipales.

Con la reforma de 2014, el IFE se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE) con funciones muy importantes en el ámbito de las elecciones locales. Sin embargo, prevalecieron los institutos locales, llamados por ahora por la Constitución *Organismos Públicos Locales Electorales* (OPLE), cuyos consejeros son nombrados en, y pueden ser removidos por, el Consejo General del INE.

La nacionalización de las funciones electorales significó una reorganización muy profunda de los procesos electorales a fin de hacer convivir 32 leyes locales que prevalecieron con la nueva Ley General. Esta fue una reforma de gran calado que, al margen de lo que opinen sus grandes defensores trastocó el federalismo electoral mexicano reduciendo de manera significativa la autonomía en materia electoral de las entidades. Esto trajo ventajas, enormes dificultades y desde luego también tuvo efectos positivos.

Capítulo 2. Inicio del proceso de transición (1977 y 1986)

El proceso de reforma político-electoral que arrancó en 1977 fue la respuesta del régimen a una profunda crisis política y económica que mostraba un doble agotamiento; en lo político el sistema de partido hegemónico era cada vez más disfuncional, en el ámbito económico las épocas de crecimiento constante y fortalecimiento de las clases medias con relativa posibilidad de movilidad social llegaban a su fin y daban paso a crisis cada vez más frecuentes y profundas.

Las décadas de 1950 y 1960 fueron años de gran crecimiento económico y relativa tranquilidad política. El *milagro mexicano* había logrado un crecimiento interno sostenido del 7.03 por ciento, sin embargo, en 1976 el crecimiento fue de sólo 1.67; la desaceleración de la economía generaba tensión y malestar entre la población. El creciente acceso a la educación y la salud fueron motores eficientes de movilidad social, lo que generó un ambiente social de relativa tranquilidad. La estabilidad cambiaria, que mantuvo el valor del peso mexicano frente al dólar americano desde 1954 hasta 1976 en \$12.50, se había convertido en un símbolo del éxito económico de esos años en los que se dio un verdadero fortalecimiento de la clase media mexicana; en este sentido la devaluación del peso mexicano frente al dólar que ocurrió en 1976 después del proceso electoral y antes del último informe presidencial de Luis Echeverría, fue un golpe durísimo a la economía, pero todavía mayor al ánimo político de los mexicanos (Cansino, 1995, p. 114).

En términos electorales, también los años 50 y 60 fueron dos décadas de continuidad. Si bien hubo cuatro grandes movimientos sociales: dos a finales de la década de 1950, los movimientos sindicales en el magisterio (1958) y la huelga de los ferrocarrileros (1958-1959) y los otros dos en los años 60, el movimiento médico de 1964 y el movimiento de 1968 ambos protagonizados por estudiantes, éstos no afectaron la vida electoral del país que transcurrió sin grandes sobresaltos con los mismos jugadores e idénticos resultados que en años anteriores.

La Ley Federal Electoral aprobada en 1946 favoreció la consolidación de un sistema de partido hegemónico pragmático, según la clasificación de Sartori (1976), encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁸. Éste construyó su hegemonía a partir de la organización sectorial impositiva y fuertemente centralizada que dio cabida a todos y cada uno de los grupos de la sociedad mexicana. La afiliación era corporativa a través de grandes organizaciones sindicales, de carácter empresarial y obrero, de organizaciones campesinas, o a través de los llamados sectores populares. El discurso oficial abrazaba la doctrina revolucionaria y nacionalista⁹ como la única opción política legítima y además la consideraba autosuficiente por ser en sí misma pluriclasista.

La incorporación de militantes al PRI era de índole corporativo, a través de las organizaciones intermedias que aglutinó el partido. El ciudadano en su calidad de individuo autónomo y libre no tenía ningún peso específico en la sociedad política posrevolucionaria. La posibilidad de participación en la vida electoral del país quedó restringida a los partidos políticos nacionales. En 1946 se establecieron reglas limitativas a la formación de partidos políticos. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley Federal Electoral, los requisitos para formar un partido eran los siguientes: demostrar tener 30 mil afiliados con presencia verdaderamente nacional, para ello deberían cumplir con el requisito de tener un mínimo de mil afiliados en dos terceras partes de las entidades del país. Un notario público debería dar fe de la identidad y domicilio de los afiliados. El nombre del partido no debería tener alusiones religiosas o raciales y no podría tener nexos con organizaciones internacionales partidarias o de cualquier otra índole.

El partido hegemónico dominó todos los aspectos de la vida política, tenía control total del Congreso, en la Cámara de Diputados y en el Senado, tenía todas

⁸ En 1929 se formó el Partido Nacional Revolucionario que agrupó a múltiples partidos, grupos políticos, líderes y caciques emanados de la Revolución Mexicana (1910-1917). Éste se transformó en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana que volvió a cambiar de nombre en 1946 por el de Partido Revolucionario Institucional.

⁹ La doctrina revolucionaria no permaneció estática, cada presidente le daba ciertos énfasis y destacaba los elementos de su propio proyecto político socioeconómico, pero siempre hubo algunos elementos de continuidad importante: un marcado nacionalismo; la defensa de un proyecto político único que deslegitimaba a las oposiciones por considerarlas ilegítimas e “innecesarias”

las gubernaturas y la totalidad de las presidencias municipales. Era condición no escrita para poder trabajar en el gobierno estar afiliado al PRI.

El PAN que se fundó en 1939 participó en todos los procesos electorales, a pesar de múltiples quejas de fraude y dificultades legales insuperables por falta de herramientas para defender evidentes atropellos. Esa participación ayudó a que el sistema tuviese la apariencia de democrático, razón por la cual Soledad Loaeza (1974) lo consideraría como un partido de *oposición leal*.¹⁰ Dos partidos jugaron en estos años como partidos de *oposición simulada*, que en realidad nunca tuvieron mucho arraigo entre la población y pronto fueron dependientes del PRI-gobierno, el Partido Popular, PP, (1947) fue fundado por Vicente Lombardo Toledano que en 1961 cambió de nombre por el de Partido Popular Socialista, PPS, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM, (1954) formado por la última disidencia importante de los militares que habían combatido en la Revolución Mexicana.

Entre 1946 y 1977 hubo dos reformas políticas importantes. La primera en 1953 donde se le reconoció a la mujer el derecho al voto pasivo y activo, lo que duplicó el número de electores potenciales. La segunda en 1963 impactó la elección federal de 1964. La inconformidad del PAN con el manejo de los procesos electorales fue creciendo a lo largo de los años y amenazó con dejar de participar en la vida electoral. Ante el amago panista que hubiese dado un duro golpe a la legitimidad pseudo-democrática del régimen, se inventaron los llamados “Diputados de Partido”, tímida introducción de una suerte de representación proporcional que reconocía a los partidos minoritarios el derecho a un número limitado de curules. Aquellos partidos que obtuviesen 2.5% de la votación tendrían derecho a cinco lugares en la Cámara baja y uno más por cada medio punto porcentual extra hasta

¹⁰ Fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, no presentan candidato a la presidencia, pero tienen gran cercanía con el Gral. Juan Andrew Almazán, disidente de la Revolución que lanzó su candidatura para competir en 1940 contra Manuel Ávila Camacho. El partido, llamado por Donald J. Mabry (1973) la Alternativa Católica de la Revolución, es un partido de derecha, en contra de la afiliación corporativista que siempre defendió la filiación individual. Consiguió cumplir con todos los requisitos impuestos por la Ley de 1946.

el límite de 20. En caso de que un partido lograra veinte triunfos de mayoría relativa, se anulaba la posibilidad de obtener acceso a los diputados de partido¹¹.

En la elección de 1964 solamente el PAN consiguió el 2.5% requerido, sin embargo, también el PPS y el PARM accedieron al número mínimo de curules. Si se iba a dar acceso a una minoría, era preferible que hubiese más partidos representados en la Cámara y, en nombre del espíritu de la ley, violaron las reglas electorales (Marván, 2001). A pesar de las limitaciones propias de la concesión que se hizo a los partidos de oposición, podemos decir que ambas reformas sirvieron para incluir a quienes se encontraban al margen de la participación político electoral.

Los movimientos sociales fueron controlados a través de la represión y el encarcelamiento de los líderes acusados del delito de disolución social. La represión del movimiento estudiantil de 1968, que culminó con la tristemente célebre matanza de Tlatelolco del 2 de octubre, generó una gran indignación en las clases medias urbanas. Casi tres años después, el 10 de junio de 1971 otra matanza de estudiantes conocida como El Halconazo ensució a la policía y al gobierno; se le considera uno de los episodios más violentos de la *guerra sucia*. Fue evidente entonces la incapacidad del régimen para atender a las demandas de apertura del sistema político electoral.

Luis Echeverría Álvarez fue el primer presidente del PRI que llegó sin haber competido antes por otro puesto de elección popular¹². Echeverría provenía de la burocracia federal y había sido el Secretario de Gobernación cuando el movimiento estudiantil del 68. Ávido de una nueva credibilidad para el partido, impulsó la llamada “Apertura Democrática” en 1973, una limitada reforma electoral de exiguos resultados. El número máximo de diputados de partido incrementó de 20 a 25, el umbral de participación bajó de 2.5 por ciento a sólo el 1.5 por ciento. Se

¹¹ No se pueden negar los beneficios que trajo la incorporación de la oposición al ámbito parlamentario, pero es importante reconocer que desde sus orígenes tanto los diputados de partido como la representación proporcional siempre fueron considerados una graciosa concesión del partido mayoritario con “cupos” limitados y controlados. Al margen del porcentaje de votación que el PAN pudiera obtener en la elección, su participación en la Cámara de Diputados quedaba topada a 20 que era menos del 10 por ciento.

¹² Esto hacía evidente la separación entre las elites dirigentes de los sectores del partido y la alta burocracia del gobierno federal (Marván, 2001).

disminuyeron algunos de los requisitos para poder formar partidos políticos¹³. La edad para votar pasó de los 21 a los 18 años. El presidente tuvo acercamientos con algunos líderes de la izquierda.

A pesar de que se formaron dos partidos políticos, el Partido Demócrata Mexicano, PDM, (1972) de derecha y el Partido Mexicano de los Trabajadores, PMT, (1974) de izquierda, ninguno alcanzó a cubrir los requisitos para obtener el registro. Hasta 1976 permanecieron los mismos cuatro partidos políticos: PRI, PAN, PPS y PARM.

La radicalización de los grupos de izquierda se volvió altamente disfuncional. Aparecieron grupos de guerrilla lo mismo en el ámbito urbano que en el rural. Uno de ellos, quizá el más beligerante, fue la Liga Comunista 23 de Septiembre, organización político militar que, entre otras actividades, secuestraba líderes empresariales con el objetivo de desestabilizar el gobierno y crear un partido y ejército revolucionario. En 1973 el empresario Eugenio Garza Sada murió cuando miembros de la Liga intentaron secuestrarlo. Este hecho llevó al gobierno a una persecución sin cuartel contra sus miembros.

El descontento con el régimen también provenía de la derecha. Los grupos empresariales se sentían traicionados por la retórica populista de izquierda de Echeverría y su vocación como defensor del llamado “Tercer Mundo”. En 1975 se formó el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), organismo de cúpulas empresariales pensado como un instrumento necesario que sirvió para dar una sola voz a todas las organizaciones empresariales y que tenía como uno de sus objetivos resistir la intervención del Estado en la economía (Marván, 2001).

La elección presidencial de 1976 tuvo un solo candidato a la Presidencia de la República. El PRI postuló a José López Portillo y, como ya era costumbre desde 1958, el PPS y el PARM secundaron de inmediato la nominación. El PAN se encontraba fuertemente dividido en dos corrientes. Una de ellas liderada por José Ángel Conchello, representante de la corriente empresarial y que postulaba como candidato a Pablo Emilio Madero. La otra era encabezada por Efraín González

¹³ El número mínimo de afiliados, que había incrementado hasta 75 mil disminuyó a 65 mil. Los afiliados por entidad que debían ser 2, 500 disminuyeron a 2,000.

Morfin, exseminarista jesuita, hijo de uno de los fundadores del partido, Efraín González Luna, cercano a las posturas de la teología de la liberación y la opción por el pobre. Estos últimos proponían a Salvador Rosas Magallón. Las reglas internas del PAN exigían un altísimo 80 por ciento de votos de la asamblea para poder ser elegido candidato. Después de dos asambleas, una en octubre de 1975 y otra en enero de 1976 en la que hubo siete diferentes votaciones, ninguno de los dos alcanzó el porcentaje necesario y por tanto no presentaron candidato a la presidencia. Participaron en las elecciones federales de 1976 pero sin candidato presidencial, lo que provocó una fuerte caída en las preferencias electorales ya que consiguieron solamente el 8.5 por ciento de la votación cuando en la elección anterior habían logrado el 14.7 por ciento (Marván, 2001).

Entre la votación del primer domingo de julio y la toma de posesión el 1º de diciembre de 1976, se agravó la situación política y económica. Apenas unos días después de la elección, el 8 de julio, Julio Scherer director del periódico Excelsior salió del mismo tras la simulación de un conflicto laboral que estuvo urdido por la propia presidencia de Echeverría. En agosto sobrevino la devaluación del peso. Paradójicamente José López Portillo, que había ganado el cien por cien de los votos válidos, tomaba posesión en medio del descrédito con una de las crisis políticas y económicas más severas del siglo XX.

Reforma político electoral de 1977: Inclusión de nuevas fuerzas electorales.

Desde su discurso de toma de posesión, López Portillo prometió la reconfiguración del sistema político y del sistema de partidos. Para muchos autores, incluidas quienes esto escriben, esta reforma es la que da lugar al largo proceso de transición a la democracia por la vía de la liberalización pactada que poco a poco fue haciendo concesiones a las oposiciones y, también poco a poco el PRI fue perdiendo las condiciones legales y materiales de su hegemonía que lo mantuvieron en el poder por 70 años hasta el año 2000. En abril de 1977, su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, delineó lo que meses más tarde se convertiría en una profunda, pero muy bien contenida, reforma política y electoral.

“Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, lo que conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades: supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está fuera del cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del estado, recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la prédica de un autoritarismo sin freno, sin barreras.

Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.

La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de los medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a los medios violentos trastocadores del derecho.

Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social”¹⁴.

En estos párrafos podemos encontrar los alcances, pero también las limitaciones de la reforma de 1977. Es evidente la preocupación por abrir canales de legalidad a la participación de las izquierdas en la vida política nacional. El partido de la *revolución institucionalizada*, como alguna vez los llamó Luis Javier Garrido, ya no podía seguir pretendiendo ser una sola familia en la que cabían todos los mexicanos y mexicanas. Era indispensable reconocer a las minorías, pero a cambio se les exigía que abandonaran la vía de la insurrección y la guerrilla. La represión del Estado no podía seguir siendo el recurso dominante para imponer el orden. Se reconocían al mismo tiempo los pecados del Estado en la *Guerra Sucia* y la validez de la pluralidad ideológica que existía en el país, al margen de que esta fuese reconocida por la ley y el discurso oficial.

¹⁴ Heróles, Jesús, *Discurso en el segundo informe del gobernador Rubén Figueroa*, Memoria Política de México, 1977. Consultado el 30 de octubre de 2019 en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html>

Jesús Reyes Heróles reconoció los pecados del Estado en los años de la *guerra sucia* y admitió la diversidad de pensamiento que ya era una realidad en el México de 1970

Sin embargo, no estaba en duda que la mayoría seguiría siendo mayoría y que graciosamente estaba dispuesta a convivir con las pequeñas minorías en el Congreso. El diseño legal estaba hecho para que el PRI retuviera una sobrada mayoría que le permitiría modificar la Constitución sin necesidad de negociar con ninguna otra fuerza política. Para la mayoría quedaban reservadas tres cuartas partes de las curules y para las minorías el restante 25 por ciento.

La reforma político-electoral se hizo en tres etapas. La primera fue la reforma constitucional. Por primera vez en la historia constitucional de México los partidos formaron parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹⁵. En el artículo 41 fueron definidos como instituciones de interés público, instrumentos cuyo propósito era la promoción de la participación política del pueblo en la vida democrática¹⁶. En la segunda etapa se derogó la Ley Federal Electoral de 1946 y se sustituyó por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)¹⁷. En esta última ley, por primera vez, se establecen referencias y condiciones de *equidad*. Por último, se aprobó la Ley de Amnistía que liberaba los presos políticos de la denominada *Guerra Sucia* (Marván, 2001). Ésta tuvo un peso simbólico muy importante y fue factor esencial en el proceso de acercamiento con las izquierdas perseguidas.

¹⁵ Artículos de la CPEUM reformados: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

¹⁶ A pesar del innegable avance de la reforma de 1977 vale la pena resaltar dos cosas en la inclusión de los partidos políticos al texto constitucional. La primera se hizo en el artículo 41, es decir no se hizo dentro del capítulo de las entonces llamadas “Garantías individuales”. Los partidos políticos no quedaron anclados en el artículo 9º de la Constitución que garantizaba la libertad de asociación; la razón de esta ubicación tiene que ver con la decimonónica decisión de prohibir el Derecho de Amparo a los ciudadanos mexicanos en materia electoral. Esto tendrá a la postre múltiples consecuencias en materia de litigios electorales que se irán viendo más adelante en el texto. La segunda cuestión que llama nuestra atención es que se habla de la participación del “pueblo” en la vida político electoral y no de la participación de los ciudadanos. Esto deja en evidencia el peso de la cultura corporativa que prevalecía en la organización política mexicana. La participación no era concebida como un acto individual de las y los ciudadanos en ejercicio de sus derechos individuales, era un acto cuyo sujeto era el colectivo “pueblo”. Hasta la fecha sigue prevaleciendo este fraseo en el artículo 41.

¹⁷ La LFOPPE constaba de 250 artículos en total.

Una preocupación central fue atraer a las organizaciones y partidos de izquierdas para que buscaran el registro para participar desde la legalidad en la vida electoral. Para ello fue clave la apertura del registro condicionado (LFOPPE, Arts. 31-35). Como excepción no se solicitaría a los partidos políticos la organización de asambleas en las que un notario estuviese obligado a dar fe de la identidad y domicilio de los afiliados, bastaría con cumplir una serie de requisitos formales como manifestar su interés de participar en las elecciones de 1979, entregar la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos del partido, y contar con cuatro años de actividad demostrable antes de solicitar el registro¹⁸.

El umbral de participación para poder tener derecho a la repartición de diputados de representación proporcional sería del 1.5 % de la votación. Una vez obtenida esa votación, estaban obligados a permanecer activos en la vida política en tanto partidos y no solo como fracción parlamentaria, esto significaba que deberían tener un domicilio permanente y una publicación mensual sobre su ideología y objetivos. Los requisitos para el registro definitivo (LFOPPE, Arts. 27-30) mantuvieron la lógica de la ley de 1946. Era necesario celebrar asambleas nacionales o distritales en la mitad de las entidades o distritos (bajó de las dos terceras partes a la mitad) con un mínimo de 3 mil afiliados, más una asamblea nacional. El número mínimo de afiliados totales era de 65 mil.

Con el fin de generar ciertas condiciones de equidad en la contienda, la reforma de 1977 estableció un mínimo de prerrogativas a los partidos políticos, entre ellas el derecho al uso de los medios de comunicación¹⁹, se les concederían exenciones fiscales, así como franquicias postales y telegráficas. Fue la primera vez

¹⁸ Gracias a esta forma de registro el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) solicitaron su registro. Viniendo de los años de la Guerra Sucia y la franca represión, para ellos era especialmente importante no entregar a la Secretaría de Gobernación la identificación de los militantes. La Dirección Federal de Seguridad dependía directamente de esta secretaría y era una institución encargada de recabar información (por vías legales e ilegales) de los mexicanos o extranjeros que pudieran ser considerados terroristas o subversivos, categorías aplicadas a todos los militantes de las izquierdas de manera prácticamente automática.

¹⁹ Fue con este motivo que se reformó el artículo 6º de la CPEUM para decir “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Lejos estábamos de lo que décadas más tarde se convirtió en el derecho de acceso a la información pública gubernamental. La interpretación más simple de esto era que los concesionarios de radio y televisión “tenían permiso” de la Secretaría de Gobernación para vender tiempo aire sin arriesgar la concesión y que los partidos políticos dispondrían de algún tiempo para dar a conocer sus planteamientos a la sociedad mexicana.

que se aprobó un pequeño financiamiento público que se repartiría entre los partidos políticos de acuerdo con el número de votos obtenidos en la elección anterior. Dice el artículo 48 fracción III de la LFOPPE: “Contar en forma equitativa durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular”. Aquellos que obtuviesen el registro como partidos nacionales tendrían derecho automáticamente para participar en las elecciones estatales y municipales ²⁰.

Se introdujo en México el sistema electoral mixto, lo que cambió las reglas de la representación de manera importante. Se estableció en 300 el número fijo de distritos electorales de MR²¹ y 100 curules de RP reservadas para las minorías. Aquel partido que tuviese mayoría relativa en doscientos distritos o más no tendría derecho a participar en el reparto de RP. A partir de entonces el número de distritos de MR ha sido el mismo, esto rompió con la tradición de que el número de distritos incrementaba conforme al crecimiento poblacional.

Con relación a las autoridades electorales, los organismos existentes eran: 1) la Comisión Federal Electoral, 2) las Comisiones locales electorales, 3) los Comités distritales, y 4) las mesas directivas de casillas (LFOPPE, Art. 77). La organización electoral era responsabilidad de la Comisión Federal Electoral (CFE) que dependía de la Secretaría de Gobernación y se conformaba de la siguiente manera: un representante del Poder Ejecutivo que sería el Secretario de Gobernación, dos representantes del Poder Legislativo (uno de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores), uno por cada partido político nacional con registro, un notario público que haría las funciones de secretario. Todos con voz y voto (LFOPPE, Art. 78). También en la CFE el PRI se aseguró de tener el control de todas las decisiones, ya que, si bien la representación de los partidos era equitativa, éste contaba siempre con cuatro votos más que sistemáticamente le

²⁰ Hasta la fecha las leyes mexicanas no permiten a un partido estatal fuerte presentar candidatos a la elección federal.

²¹ Desde 1977 hasta la fecha los distritos de mayoría relativa han permanecido en 300, aunque por supuesto ha habido varios procesos de distritación para equilibrar el número de habitantes por distrito. En 1977 era de 250 mil y en 2018 es de aproximadamente 375 mil. Se puede argumentar que los ciudadanos han perdido representatividad.

favorecían: los del Secretario de Gobernación, los dos representantes del Poder Legislativo y el del notario público.

La reforma electoral de 1977 cumplió con su objetivo principal ya que en la elección federal legislativa de 1979 participaron y lograron superar la votación mínima de 1.5% de la votación siete partidos políticos. Se sumaron al PAN, PRI, PPS y PARM, dos partidos de izquierda: el Partido Comunista Mexicano (PCM)²² que logró el 5.1% de la votación, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) que obtuvo el 2.26% y un partido de derecha, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), de tradición sinarquista que obtuvo el 2.13% de la votación.

El Título Quinto de la ley contenía las disposiciones relativas a lo contencioso electoral. Constaba de 3 capítulos y 28 artículos. Existían tres recursos: el de protesta para impugnar los actos de autoridad de las mesas de casilla y que resolvía el comité distrital; el recurso de queja que servía para impugnar los resultados consignados en el Acta de cómputo distrital y que resolvía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Por último, estaba el recurso de reclamación que servía para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y que resolvía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), éste debía ser presentado por la propia Cámara de Diputados a petición del partido inconforme. Evidentemente, jamás llegó a la SCJN un recurso de reclamación. En realidad, la oposición carecía de recursos jurisdiccionales para protestar las decisiones de la autoridad administrativa que políticamente estaba dominada por el PRI-gobierno.

La calificación de las elecciones quedó en manos de la Cámara de Diputados que se constituía en Colegio Electoral para tal propósito. El Colegio Electoral lo conformaban cien diputados, 60 de MR (PRI) y 40 de RP (las oposiciones). Este fue uno de los puntos de mayor desavenencia en la discusión de la LFOPPE²³.

A pesar de los innegables avances hacia el pluralismo político, la aprobación de la LFOPPE fue más complicada de lo que hubiera previsto el PRI-gobierno. La reforma constitucional había pasado por unanimidad, sin embargo, la LFOPPE solo

²² El Partido Comunista Mexicano se formó en 1919 y tuvo algunos períodos cortos e intermitentes en los que tuvo registro. Durante los años de la Guerra Fría, no sólo no tuvo registro, sus líderes y militantes fueron perseguidos políticos.

²³ CPEUM artículo 60

contó con los votos del PRI²⁴. Los partidos de oposición denunciaron que el partido mayoritario reservaba para sí estrictos controles en todas las partes de los procesos, desde la formación de partidos, el registro de electores, la conformación del padrón electoral, el registro de candidatos en los procesos electorales, la selección de las autoridades electorales, las mesas de casillas, la CFE, el escrutinio y cómputo de los votos y la calificación de las elecciones (Marván, 2001).

La reforma enfrentó oposición tanto de algunos sectores de izquierda, principalmente de los grupos trotskistas que desconfiaban de la vía electoral para la transformación del Estado, como de algunos líderes y sectores del propio PRI. El más vocal fue, sin duda, Fidel Velázquez líder de la CTM quién consideró que la reforma electoral era un ataque directo a las organizaciones obreras, campesinas y populares del partido, consideró que esta reforma pondría en peligro la unidad del partido, que para él era la única organización legítima en el ámbito político (Aguilar, 1990). Nunca abandonó el discurso de amigo-enemigo con el que el PRI había enraizado su ideología dominante.

Reforma electoral de 1986

Los cambios normativos de 1986 (reforma constitucional) y 1987 (reforma legal) tuvieron lugar después de la elección intermedia de 1985. Consideramos que tres fueron los elementos principales que la empujaron. En primer lugar, una fuerte crisis económica que se mantuvo a lo largo del sexenio de Miguel de Madrid después de la nacionalización de la Banca con la que acabó el sexenio de José López Portillo. En segundo lugar, la muy lenta reacción del gobierno frente a los sismos del 19 de septiembre de 1985 en los que murieron un número desconocido de víctimas que, se estiman, en decenas de miles; muchos de los edificios que colapsaron habían sido construidos por el gobierno, por ejemplo, los de carácter habitacional en Tlatelolco y el conjunto Benito Juárez; la mejor respuesta para

²⁴ Esta forma de votación se convertirá en una constante; las concesiones, aparentemente generosas, que se anunciaban en la reforma constitucional, parecían regatearse en la redacción de las leyes secundarias. La oposición retiraba su apoyo en la votación y con ello limitaba el poder de legitimación democrática de los avances de las reformas político-electorales.

organizar la ayuda provino de la sociedad que a la postre se reconocería como sociedad civil organizada. En tercer lugar, la oposición, especialmente el PAN, había empezado a acumular triunfos electorales en el ámbito municipal que cada día eran más significativos²⁵. Junto con los triunfos, incrementaron los reclamos por fraude. La elección del gobernador de Chihuahua, en julio de 1986, fue especialmente significativa e intensa. Las protestas por el fraude alcanzaron dimensiones nacionales e internacionales.

La segunda reforma del proceso de transición “siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política que había trazado la reforma anterior” (Córdova, 2008, p. 659). Se derogó la LFOPPE y se aprobó el Código Federal Electoral²⁶. Se amplió el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 repartidos en las mismas cinco circunscripciones, pero se mantuvieron los 300 distritos de mayoría relativa.

El cambio más importante en esta reforma fue a las reglas de representación, el incremento de curules de RP y la distribución de las mismas tuvo como objetivo final proteger el predominio del PRI. Se tomaron las previsiones legales para asegurar que, con independencia de la votación alcanzada por las oposiciones, pudiesen conservar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados así fuese artificialmente. De acuerdo con el artículo 208, el partido que obtuviese el 51 por ciento de los escaños (251 escaños) no tendría derecho a diputados de RP; sin embargo, si un partido obtenía 51 por ciento de la votación nacional emitida pero sus triunfos de MR representaban un porcentaje menor, tenía derecho a tantos diputados de RP como fuesen necesarios para conseguir la mayoría absoluta de la Cámara. Con independencia del porcentaje de votación conseguida, el número máximo de diputados al que podría aspirar el partido mayoritario sería de 350, que equivalen al 70 por ciento de las curules de diputados. Aun cuando pueda parecer un juicio muy severo, es importante recalcar que se puso la gobernabilidad de la Cámara por encima de la voluntad de la ciudadanía, es decir, contrario a la razón de ser de los sistemas electorales mixtos que buscan que la composición de la

²⁵ Entre 1979 y 1987 la oposición en su conjunto ganó un total de 135 elecciones municipales (Lujambio, 2000, p. 80, citado por Córdova, 2008).

²⁶ Aprobado el 12 de febrero de 1987, con 362 artículos.

Cámara sea un reflejo lo más fiel posible de las preferencias ciudadanas, en México la legislación de 1986 utilizó la RP como un instrumento para construir una mayoría absoluta aun cuando esta no se consiguiese a través de las urnas.

Con respecto a las reglas que determinan la composición y funcionamiento de las autoridades electorales, prevaleció el mismo espíritu proteccionista de la mayoría priísta; se modificó la composición de la CFE para dar cabida a la oposición sin arriesgar el control de las votaciones. La representación de los partidos "...pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido, teniendo derecho a voto, tenían el control absoluto de las decisiones" (Córdova, 2008, p. 660).

La calificación de las elecciones permaneció en el Congreso, a pesar de que se reformó el artículo 60 la CPEUM para alterar la conformación del Colegio Electoral que ahora quedaría integrado por la totalidad de los presuntos diputados; a la luz del conflicto postelectoral de 1988 se hizo evidente la insuficiencia de la medida para legitimar como democrático un proceso que no lo era.

El cambio más importante en relación con las autoridades electorales fue la creación de una primera autoridad de carácter jurisdiccional. Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL)²⁷, primer tribunal especializado en materia electoral para resolver los recursos de apelación y queja. El TRICOEL era un órgano administrativo, de carácter temporal, conformado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos. Este es el avance más significativo de esta reforma ya que por primera vez se introduce una autoridad jurisdiccional especializada para resolver las impugnaciones sobre las decisiones de la autoridad administrativa.

Las acciones del TRICOEL en la elección de 1988 claramente resultaron insuficientes. En aquella histórica elección se instalaron 54 mil casillas de las cuales el Tribunal anuló 306, lo que sin duda resultaba un hecho inédito, sin embargo, las recomendaciones que hizo éste a la Comisión Federal Electoral y a los Colegios

²⁷ Código Federal Electoral, Libro Octavo (artículos 352-362).

Electorales (en las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión), fueron ignoradas sin ninguna consecuencia jurídica (Gómez, 1990).

Fue en 1986 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal lo que significó un primer paso en el empoderamiento de los habitantes de la capital del país que carecían de toda forma de representación en el ámbito local.

Otro cambio en las reglas de representación que no debe pasar desapercibido fue que el Código Federal Electoral de 1987 estableció que los Senadores se renovarían por mitades cada tres años. Esta disposición, aunque efímera, tenía el mérito de que los senadores dejarían de ser elegidos “en paquete”, como se hacía entonces y se hace ahora. Las y los electores escogían con un solo voto a los dos senadores propuestos por el partido político de su elección.

1977-1986

- ┆ Liberalización controlada
- ┆ Inclusión a la legalidad de las izquierdas
- ┆ Registro condicionado para nuevos partidos
- ┆ Reglas diseñadas para retener el control

Capítulo 3. Instituciones electorales relativamente independientes.

1990: Instituto Federal Electoral

La reforma político-electoral de 1990 fue la respuesta institucional al conflicto político que surgió a la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988. El Código Federal Electoral de 1987, que sólo estuvo vigente para esta elección resultó, a decir del propio Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, insuficiente: “no pasó la prueba de la eficacia práctica, pues a nadie dejó satisfecho” (Ramos, 1990, p.15). Ni la Comisión Federal Electoral, ni el TRICOEL, tuvieron los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para manejar la situación, por el contrario, sus actuaciones abonaron a la conflictividad del momento.

La política económica seguida durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) provocó la escisión más importante del PRI de la segunda mitad del siglo XX. Cuauhtémoc Cárdenas junto con otros militantes de este partido, entre ellos Porfirio Muñoz Ledo y Andrés Manuel López Obrador, abandonaron el partido para formar lo que se conoció como el Frente Democrático Nacional. En 1988 hubo una gran coalición de izquierda que postuló la candidatura de Cárdenas a la presidencia de la República. Esta candidatura fue arropada por los partidos de las izquierdas y según cifras oficiales lograron un histórico 30 % de la votación; sin embargo, la elección fue sumamente cuestionada, el retraso de las cifras oficiales, con lo que coloquialmente hemos llamado *la caída del sistema*²⁸, favoreció al convencimiento social del fraude electoral.

Pasado el proceso electoral de julio de 1988, se formó un nuevo partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática, PRD, (1989). En él confluyeron las figuras del PRI que salieron con Cuauhtémoc Cárdenas y eran parte del Frente Democrático Nacional, así como figuras importantes de las izquierdas, entre ellos

²⁸ La Comisión Federal Electoral había implementado un sistema informático para recibir y procesar los datos electorales de las casillas y los distritos, hubo una interrupción de varias horas en este proceso que Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación y presidente de la CFE, nunca pudo explicar a satisfacción de las oposiciones.

Heberto Castillo, Gilberto Rincón Gallardo y Amalia García, entre otros. Para la formación del PRD concurren varios partidos, entre ellos el Partido Mexicano Socialista que en 1988 había surgido de la fusión del Partido Socialista Unificado de México y el Partido Mexicano de los Trabajadores.

Por primera vez en la historia el partido hegemónico perdía la mayoría calificada de la Cámara de Diputados (dos terceras partes) y hubo triunfos de mayoría relativa reconocidos a los primeros senadores de oposición.

Los triunfos electorales ya no sólo provenían del PAN, el éxito de la izquierda, con la figura carismática de Cárdenas a la cabeza, dejaron ver que la hegemonía del PRI estaba llegando a su fin. Los reclamos de fraude y la exigencia de una democratización más profunda que diera legitimidad a las autoridades encargadas de organizar las elecciones vinieron de ambos flancos. Por primera vez el PRI se vio obligado a pactar con otra fuerza política, el PAN, las reformas constitucionales del sexenio, incluida la reforma político electoral que puso un especial acento en la creación de nuevas instituciones administrativas y jurisdiccionales encargadas de organizar las elecciones y dirimir los conflictos de los partidos con las autoridades electorales.

En 1988 por primera vez en la historia el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados

La reforma de 1990 se distingue por el énfasis en la creación de nuevos órganos electorales. Después de las conflictivas elecciones de 1988, resultaba indispensable que tanto la autoridad administrativa, como la jurisdiccional, tuvieran un mínimo de credibilidad entre la ciudadanía. La reforma al artículo 41 constitucional²⁹ es especialmente significativa. Elevó el ejercicio de la función electoral a categoría de “función estatal” en la que participan tanto el poder

²⁹ 6 de abril de 1990.

Ejecutivo, como el Poder Legislativo, con la representación de los partidos políticos y los ciudadanos. Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), definido como una institución autónoma en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propio. También se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE)³⁰ que sería la institución jurisdiccional garante de la legalidad de las resoluciones electorales. Se estableció que los principios rectores de la función electoral son la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo. También quedó establecido en la Constitución el servicio electoral profesional y la obligación de que las mesas de casillas estuvieran conformadas por ciudadanos.

En este año se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE de 1990)³¹. El Consejo General del IFE, órgano máximo de dirección, se integraría con la participación del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación quién fungiría como presidente. El Poder Legislativo tendría dos representantes de la Cámara de Diputados y dos de la Cámara de Senadores, en ambos casos uno de la mayoría y otro de la primera minoría y seis consejeros magistrados considerados representantes de la ciudadanía, que serían elegidos por mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. Los partidos políticos tendrían de uno a cuatro representantes dependiendo de la votación obtenida en la última elección. Todos con voz y voto. Participarían también en el Consejo General del IFE el Director General y el Secretario General, ambos con voz, pero sin voto.

Se establecieron 32 consejos locales, uno en cada entidad y 300 consejos distritales, uno en cada distrito. Estos consejos estarían integrados por los Vocales Ejecutivos y los Consejeros Ciudadanos y tendrían carácter permanente.

Se creó la Junta General Ejecutiva que tendría a su cargo toda la parte operativa de la institución. Ésta sería presidida por el Director General y participarían el Secretario General y los siete directores ejecutivos.

El diseño institucional del IFE tuvo tres propósitos complementarios. Inició la llamada ciudadanización, la profesionalización y descentralización de las

³⁰ Que sustituyó al TRICOEL.

³¹ 15 de agosto de 1990, 372 artículos

autoridades electorales. Se estableció un Consejo y una Junta por cada uno de los puestos a elegir por el principio de MR. La ciudadanía significó la incorporación de ciudadanos a los cuerpos colegiados del IFE (Consejos Distritales, Locales y General), su función sería de vigilancia al trabajo que realizara el personal profesional. Los votos serían recibidos por ciudadanos en las mesas de casilla. Estas ciudadanas y ciudadanos no deberían tener vínculos con el gobierno ni con los partidos políticos para poder ser garantes de los principios constitucionales, especialmente el de imparcialidad.

Como dijimos anteriormente, desde la Constitución se ordena la creación del Servicio Profesional Electoral para los funcionarios del IFE, de esta manera los funcionarios tendrían que presentar un concurso de incorporación, y estarían sometidos a evaluaciones periódicas que, con base en los méritos, podría traducirse en la promoción o bien la destitución de sus cargos.

Desde sus orígenes el IFE ha tenido esta suerte de doble autoridad, por un lado, la Junta Ejecutiva que tiene control sobre la estructura administrativa y por el otro el CG en el que participan tanto los magistrados electorales, como los representantes de la ciudadanía y los partidos políticos. Gran parte de la complejidad organizacional del IFE que acarrea hasta el actual Instituto Nacional Electoral (INE) está en estos orígenes que se pensaron como fuente de legitimidad.

En términos de la representación política no hubo cambios, se mantuvieron los 300 distritos de MR, las 200 curules de RP divididas en cinco circunscripciones y el umbral de participación en 1.5% de la votación válida. Los requisitos para formar partidos nacionales eran los mismos y también permaneció la modalidad de registro definitivo y registro condicionado. La llamada cláusula de gobernabilidad quedó en los mismos términos que en la legislación anterior. A pesar de que la ley decía expresamente que las diputaciones de RP deben servir para lograr que cada partido tenga un porcentaje de escaños *igual* al porcentaje de votos obtenido en las urnas, la realidad es que la cláusula de gobernabilidad distorsionaba de manera importante esto.

Aunque el COFIPE de 1990 significó un avance muy importante en las reglas de organización de las elecciones, también es cierto que mantuvo reglas como estas

que estaban diseñadas para favorecer al partido mayoritario. Esto propició una gran inestabilidad en las reglas electorales; las tres elecciones que tuvieron lugar en la década de los noventa fueron hechas con marcos legales distintos.

Para generar una mayor equidad en la contienda, se incrementó el financiamiento público que se dividió en tres rubros: financiamiento para campañas, financiamiento para actividades generales y financiamiento para actividades específicas. Los partidos nuevos tendrían derecho a financiamiento público tanto si obtenían el registro definitivo o el condicionado, en el último caso la cantidad a la que tenían derecho era menor.

El COFIPE de 1990 desarrolló de manera muy detallada las fórmulas de cálculo para determinar la cantidad dedicada al financiamiento público que explícitamente se consideraba complementario del financiamiento recibido a través de las aportaciones de la militancia. Se introdujo el doble criterio para la distribución de los recursos económicos, una parte igualitaria (30 por ciento) y otra conforme al porcentaje de votos obtenidos en la última elección (70 por ciento).

En lo contencioso electoral el TRICOEL fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), un tribunal autónomo, organizado en una Sala Central ubicada en el Distrito Federal y conformada por cinco magistrados; ésta era de carácter permanente. Los magistrados se nombraban en los mismos términos y con los mismos requisitos que los Consejeros Magistrados. Además de la Sala Central se establecieron cuatro salas regionales, una en cada circunscripción, que eran de carácter temporal. Los magistrados de la Sala Central eran nombrados la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República³². Se incrementaron los medios de impugnación y hubo un desarrollo considerable de la parte procesal en lo que se refiere a la parte de lo contencioso electoral.

La calificación de la elección seguía en el ámbito de las Cámaras con dos variantes, las resoluciones del TRIFE eran obligatorias para los Colegios Electorales y sólo podían ser modificadas por mayoría calificada del Colegio correspondiente. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraba con 100 presuntos diputados respetando la proporcionalidad de votos obtenidos en la elección. Es

³² Artículo 268 del COFIPE (1990).

importante hacer notar la tensión entre las demandas de las oposiciones y la resistencia del PRI para no soltar el carácter político de la calificación de las elecciones.

El conflicto postelectoral de 1988 fue de tal magnitud que con la reforma político-electoral de 1990 se adicionó el Título Vigésimo cuarto al Código Penal con para agregar los “Delitos Electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos”; se considera que pueden cometer delitos electorales los funcionarios electorales, los funcionarios de los partidos políticos y los ciudadanos que obtengan una credencial de elector proporcionando datos falsos para ser registrados, esto incluye, por supuesto, si alguien se registraba más de una vez. Las penas podían ser multas y/o privación de la libertad, sanciones que van desde tres meses hasta seis años. Los delitos señalados tienen que ver con la alteración de cualquier documento electoral, incluido desde luego el padrón, la compra o coacción del voto, hacer propaganda electoral en las inmediaciones de la casilla y cualquier conducta de los funcionarios electorales que alterara el curso de la elección.

Si comparamos el Código Federal Electoral de 1987 con el COFIPE de 1990, éste incrementó solamente 10 artículos, sin embargo, en términos de palabras, fracciones e incisos la diferencia es mayúscula. Podemos afirmar que la lógica de negociación que prevaleció en esta reforma fue la de elevar a rango de ley todas las previsiones posibles que cerraran la comisión de ilícitos del pasado.

“...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” (Córdova, 2008, p.663).

Frente a la desconfianza de la oposición en el padrón electoral existente, se estableció en los artículos transitorios la elaboración de un nuevo padrón electoral que debía estar listo para las elecciones de 1991. La participación de los partidos políticos a través de la Comisión de Vigilancia se convirtió en una actividad permanente para asegurar que no hubiese dobles registros, omisiones dolosas o cualquier otro tipo de distorsión que favoreciera al PRI. Con todo detalle se estableció el proceso de selección de los ciudadanos que estarían encargados de recibir el voto en las mesas de casilla, se inventó el proceso de insaculación y

capacitación de los ciudadanos para asegurar que estos no tuviesen el encargo de ningún partido de actuar a su favor.

1990

- ┆ Creación de nuevas autoridades electorales
- ┆ Instituto Federal Electoral
- ┆ Tribunal Electoral Federal
- ┆ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales detalla paso a paso las obligaciones del IFE

Capítulo 4. Período de gran inestabilidad en la legislación electoral (1992-1994)

En el período comprendido entre la elección intermedia de 1991 (primera elección organizada por las nuevas autoridades electorales) y la elección presidencial de 1994 se realizaron nueve reformas electorales.

Cuadro 2. Reformas electorales entre 1992 y 1994

Fecha DOF	Ordenamiento normativo
17 julio 1992	Se adicionan los artículos transitorios décimo séptimo y décimo octavo del COFIPE, en relación con la Nueva Credencia para Votar en las elecciones de 1994
3 septiembre 1993	Reforma constitucional a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100
24 septiembre 1993	Se reforman, derogan y adicionan múltiples artículos del COFIPE
23 diciembre 1993	Se reforman los artículos 344, 346, 352, 354, 355, 356, 361, 362 y 372 del COFIPE
25 marzo 1994	Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal por el que se reforman los artículos 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409 y se adicionan los artículos 403, 405, 411, 412 y 413 por las que se tipifican los delitos en materia electoral
19 abril 1994	Reforma constitucional al artículo 41 por la que se dispone que la organización de las elecciones se hará por un organismo público autónomo con la participación de los ciudadanos
18 mayo 1994	Reformas al COFIPE a los artículos 5, 7, 8, 33, 73, 74, 76, 77, 79, 88, 100, 113, 114, 182a, 197, 198, 199, 200, 201, 269, 272 y 287, se adicionan incisos de los artículos 5, 7, 82, 105, 116 y 287 y se derogan algunos incisos de los Artículos 7, 74, 75, 102, 113, 203 y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
3 junio 1994	Se reforman los artículos 74 y 77 del COFIPE
1 julio 1994	Reforma constitucional al artículo 82, se suprime el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, por el de ser hijo de madre o padre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años ³³ .

Elaboración propia.

A partir de esto podemos sostener que, a pesar de los grandes avances que significó el nuevo COFIPE de 1990 y la creación del IFE que simbólicamente salió de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), no fueron suficientes para satisfacer a las oposiciones y convencerlas de que había condiciones necesarias y suficientes

³³ Esta disposición entrará en vigor el 31 de diciembre de 1999.

para tener elecciones justas y competitivas; en estas reformas fueron lográndose algunas de las cuestiones que por la resistencia del PRI se habían quedado pendientes en 1990. Los resultados de la elección intermedia de 1991 en los que el PRI tuvo una amplia recuperación con respecto a los votos obtenidos en 1988 sólo sirvieron para incrementar la desconfianza de las oposiciones y la convicción de que las reglas electorales distaban mucho de asegurar una competencia real.

La inestabilidad de la legislación electoral fue anterior a la crisis política que provocaron la insurrección en el estado de Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1º de enero de 1994, y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de ese mismo año. Las presiones de los partidos políticos de oposición están relacionadas con los motivos de desconfianza hacia el PRI como partido y hacia el gobierno por sus malos resultados y su vinculación y actuación indebida en los procesos electorales, así como por sus prácticas clientelares y corporativistas reflejadas en los procesos de afiliación y los mecanismos de coacción a los votantes.

Las reformas político-electorales anteriores a 1994 no introducen cambios importantes en la integración de la autoridad administrativa electoral, pero sí en sus funciones. Del análisis de las reformas, es fácil advertir que el motor del desarrollo normativo es la desconfianza, principalmente hacia el partido hegemónico y en menor medida a las autoridades que estaban y están permanentemente a prueba. La relación de las oposiciones con las autoridades es contradictoria, se mueve entre la desconfianza y la confianza; siempre está presente el temor de que la autoridad actúe a favor del partido en el poder; sin embargo, cada reforma electoral les encomienda a las autoridades nuevas responsabilidades, lo que sólo se explica porque existe un grado importante confianza en ellas. Cada nueva facultad genera obligaciones de vigilancia a los partidos para prevenir y, en su caso, sancionar las prácticas desleales. Comienza así la espiral incontenible que generará incrementos sustanciales en el detalle de los procedimientos y las actuaciones de las autoridades. A pesar de que el COFIPE se había redactado hacía apenas tres años, se desarrollaron algunos artículos agregando incisos y se introdujeron otros de

nueva creación para dar nuevas facultades a las autoridades y nuevas obligaciones a los partidos.

En la búsqueda de condiciones de equidad, se comienzan a introducir prohibiciones a partidos, candidatos, gobernantes y servidores públicos en general para que no hagan ciertas cosas consideradas antidemocráticas, injustas o tramposas. Cada prohibición abre la posibilidad de un litigio y una sanción. Paradójicamente la desconfianza en los actores contrasta con una suerte de confianza casi ciega en el poder de la normatividad, pareciera que los partidos creyeran que la ley por sí misma tiene la capacidad de educar a los actores.

Es así como comienza a sobrecargarse el concepto de equidad en las elecciones, con una dimensión positiva y otra negativa. En su dimensión positiva se refiere a las condiciones normativas que establecen lo que deben hacer las autoridades para garantizar a los competidores acceso a las prestaciones y prerrogativas que les garantiza la ley: igualdad frente a la ley y acceso a financiamiento público. En su dimensión negativa busca impedir que los competidores obtengan ventajas indebidas de los demás (Delgado del Rincón, 2016).

Contrasta la persistente desconfianza de los actores, con la certeza de que la normatividad puede educar a los actores para que estos abandonen las malas prácticas que enturbian los procesos electorales.

Es evidente la convicción de las oposiciones de que el PRI tenía ventajas indebidas que impedían que el sistema político-electoral fuese equitativo, consideraban que la competencia era injusta por tres razones diferentes que no siempre se distinguían con claridad; primero, a pesar del avance de las nuevas reglas, todavía había reglas que favorecían al partido mayoritario; segundo, la vinculación entre el partido hegemónico y el gobierno generaban condiciones imposibles de vencer, especialmente por los vasos comunicantes entre los recursos

económicos de los gobiernos para el financiamiento de las campañas; tercero, porque se consideraba que la capacidad de hacer trampa era exclusiva del PRI y la oposición era víctima de sus actuaciones.

Credencial para votar con fotografía

La reforma de 17 de julio de 1992 introdujo la Nueva Credencial para Votar con fotografía (sic), que a la postre se convierte de facto en la cédula de identidad para los mayores de 18 años. La ley señaló que debería hacerse una revisión integral del padrón electoral y establecía dos formas de vigilancia del padrón, por un lado la Comisión de Vigilancia en la que participan todos los partidos tenía la facultad de revisar el padrón y las listas nominales; por otro los ciudadanos también podrían asegurarse de estar incluidos, para lo que habría un período de exhibición del padrón en lugares públicos.

Era responsabilidad del ciudadano acudir a los módulos del IFE a empadronarse y que le tomaran la fotografía y huellas digitales. Para darle vigencia duradera a la credencial se plasmaría en ella el número de la sección electoral más no el distrito de tal manera que en las distritaciones futuras no hubiera necesidad de expedir nuevas credenciales a todos los ciudadanos. Desde entonces los procesos de distritación, que la ley obliga a que se hagan después de cada censo (10 años), mueven secciones enteras para ajustar que no haya grandes diferencias en el número de habitantes por distrito, una de las reglas de equidad más importantes en cualquier democracia.

Reforma Electoral de 1993³⁴

Financiamiento y Fiscalización

A partir de esta reforma hay tres cambios sustanciales que buscan la equidad en las contiendas electorales. Se establecen reglas para el financiamiento privado

³⁴ DOF 24 de septiembre de 1993; DOF 23 de diciembre de 1993. Esta segunda reforma sólo homologó algunas de las condiciones de la elección de diputados federales a la elección de la Asamblea del Distrito Federal incluido el acceso a tiempos de radio y televisión.

que busca vigilar que su origen sea lícito, se detallan normas para éste distinguiendo el financiamiento que proviene de la militancia de los simpatizantes, se reglamentaba el financiamiento por autofinanciamiento así como el obtenido por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Se mantuvieron ciertas restricciones a personas físicas o morales que tienen prohibición expresa para hacer donativos a partidos o candidatos.

Se establecieron las primeras reglas de fiscalización a los partidos políticos con dos propósitos distintos y complementarios. Por un lado, se exigía conocer el destino del financiamiento público y con ello se distinguía entre el uso lícito e ilícito del dinero que gastan los partidos. Para ello los partidos quedaban obligados a entregar un informe anual y un informe de gastos de campaña al IFE. Por otra parte, se introdujeron los topes de gastos de campaña con la idea de equilibrar la competencia, en caso de rebasarlos se harían acreedores a que el TRIFE los sancionara.

A pesar de que las facultades del IFE en materia de fiscalización eran muy acotadas, sirvieron para revelar la desproporción que había en los gastos de campaña. De acuerdo con el Informe de la Comisión de Consejeros Ciudadanos, en los gastos de campaña de 1994 el PRI gastó el 71.4 por ciento del total de recursos que emplearon la suma de todos los partidos, el PAN el 17.8 por ciento, el PRD el 6.5 por ciento, el PT 1.15 por ciento, el PDM el 1.02 por ciento, el PPS el 0.9 por ciento el PFCRN el 0.87 por ciento, el PVEM el 0.56 por ciento y el PARM el 0.24 por ciento. Este informe sirvió de diagnóstico para que en la reforma de 1996 se cambiara de manera radical la fórmula de financiamiento público al que tendrían derecho los partidos (Córdova, 2008).

Calificación de las elecciones

Uno de los cambios más importantes de esta reforma fue que la calificación de las elecciones de diputados y senadores dejó de ser función de los Colegios Electorales formados en las respectivas Cámaras, de esta manera dejaría de ser un proceso político y pasaría a ser una cuestión plenamente jurisdiccional con normas procesales que darían mayores garantías a las partes en disputa de que sus

argumentos serían valorados conforme a derecho y no con criterios políticos (Córdova, 2008).

La reforma puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se establecieron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprende dos momentos: uno administrativo que tiene lugar en el seno de los consejos del IFE (Consejo General, consejos locales y consejos distritales); y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral (Sirvent, 1996).

Autoridades electorales, TRIFE: Sala de Segunda Instancia

Se creó una Sala de Segunda Instancia, con carácter temporal que durante los procesos electorales podría revisar las decisiones de las salas del regionales del TRIFE. Sus decisiones serían definitivas. Si bien hay que reconocer que esto fortalece la justicia en los procesos electorales, también es importante hacer notar que poco a poco se fue incrementando la cadena impugnativa que nos lleva a que hoy en día existan decisiones de la autoridad que se revisan más de cinco veces si tomamos en cuenta las autoridades administrativas y jurisdiccionales en el ámbito local que llegan en un momento dado al federal.

Sistema de representación: integración del Senado

Esta reforma eliminaba la renovación del Senado por mitades (1986) y regresaba a la renovación del Senado de manera integral y concurrente con las elecciones presidenciales. La renovación de la Cámara Alta por partes es un recurso común en algunas democracias, por ejemplo, la de Estados Unidos y Francia (V República) que en una elección sólo eligen a un tercio, con ello se busca que ésta sirva como un instrumento de estabilidad y evite los cambios radicales³⁵.

³⁵ En Estados Unidos los senadores duran en su encargo 6 años y cada dos años con las elecciones presidenciales e intermedias se elige un tercio de la Cámara. Cada senador es elegido de manera individual de tal manera que un solo estado puede tener un senador de un partido y otro de otro. En el caso de Francia, los senadores duran en su encargo 9 años, cada tres años hay elecciones para un tercio del Senado.

Hasta 1994 el Senado estaba fuertemente dominado por el PRI, en su composición no se reflejaba el creciente pluralismo del país; para ello se duplicó el número de senadores que pasó de dos por entidad a cuatro, es decir de 64 senadores a 128. Tres senadores serían para el partido que ganara la mayoría de los votos y uno para la primera minoría, como es evidente es una fórmula altamente desproporcional que sigue protegiendo al partido mayoritario premiándolo con una muy amplia sobrerrepresentación.

Como puede observarse, el PRI repitió el cálculo político de 1977 asegurando para sí (casi) tres cuartas partes de la Cámara, y concedía graciosamente a la oposición la posibilidad de tener una cuarta parte de los escaños, no puso en riesgo la mayoría calificada de dos terceras partes necesaria para reformar la Constitución o aprobar los nombramientos que correspondían al Senado.

Como ya dijimos, la introducción del sistema electoral mixto (mayoría relativa más representación proporcional) nunca tuvo, ni ha tenido, en México el propósito de que la composición de las Cámaras refleje de la manera más fidedigna posible las preferencias del electorado. Incrementó la distorsión la cláusula de gobernabilidad que aseguraba al partido la mayoría absoluta de la Cámara con independencia del porcentaje de votos obtenidos y aun cuando más tarde (1994) se eliminó la cláusula de gobernabilidad, se permitió una sobrerrepresentación de hasta el ocho por ciento de la votación que significa en los hechos una distorsión de hasta 16 por ciento ya que, por definición, cada punto de sobrerrepresentación para uno es subrepresentación para otro.

Otro elemento negativo de esta reforma es que se regresó a la fórmula de elección de dos senadores con un solo voto. Esto fortalece la identificación del votante con los partidos políticos y debilita la identificación con los candidatos. El elector está obligado a escoger el paquete que le presenta el partido sin poder distinguir si considera a un buen o mal candidato por su trayectoria personal, posibilidad que sí había adquirido en 1986 cuando la renovación se hacía por mitades, con un voto se llenaba una sola curul.

En esta reforma se satisfizo una vieja demanda ciudadana que reclamaba para sí el derecho de vigilar el desarrollo del proceso electoral, finalmente se aprobó que los ciudadanos podrían ser observadores electorales bajo las siguientes condiciones: la observación quedaba restringida a ciudadanos mexicanos, que podrían hacerla sólo a título individual el día de la jornada electoral. Los ciudadanos podrían vigilar las actuaciones tanto de la autoridad, especialmente de los funcionarios de casilla, así como de los partidos políticos. Este debería ser un elemento para incrementar la confianza en un sistema ávido de legitimidad.

Reformas Electorales de 1994³⁶

Como se mencionó anteriormente en el año 1994 hubo dos hechos de violencia que determinaron el proceso electoral. El 1º de enero (fecha que coincidía estratégicamente con la entrada en vigor con el Tratado de Libre Comercio firmado por México, Estados Unidos y Canadá) un grupo de insurrectos autodenominado el Ejército Zapatista de Liberación Nacional le declaró la guerra al Estado mexicano. Tres meses después, el 23 de marzo, sucedería en Tijuana el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio. Esto llevaría a las siguientes reformas electorales.

Composición de la Autoridad Electoral Administrativa

Quizá el ajuste más importante de esta reforma electoral fue la transformación del Consejo General, los consejos locales y distritales del IFE. Se eliminó la representación proporcional de los partidos políticos en el CG y se limitó a una representación unipersonal, que tendría voz, pero no voto. Los consejeros magistrados fueron sustituidos por consejeros ciudadanos, nombrados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias. El poder legislativo tenía derecho a cuatro representantes, dos por cada Cámara, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, con voz y voto. El Secretario de Gobernación siguió como presidente del CG, también con derecho a

³⁶ DOF 18 de mayo de 1994 y 3 de junio de 1994.

voz y voto. Desde entonces y hasta la fecha los partidos tienen un espacio en el CG con derecho a voz, pero sin voto. Este consejo fue un paso importante en la construcción de la autonomía del IFE, ya que los seis consejeros ciudadanos podrían tomar decisiones imparciales sin estar influenciados por un partido en particular o por el gobierno.

Las y los Consejeros Ciudadanos durarían en su encargo ocho años (1994-2002) aunque se estableció que después de la elección de 1994 se haría una evaluación de su trabajo y correspondería a la Cámara de Diputados entrante ratificarlos o no. Valga decir que, a estos consejeros, como a tantos otros después, los alcanzó la reforma electoral de 1996 truncando el período para el que habían sido nombrados.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

Dentro de la Procuraduría General de la República se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales para tener mejores investigaciones de los delitos electorales. Además de las sanciones administrativas y multas que el TRIFE pudiese imponer a partidos y candidatos, las personas que fuesen declaradas culpables de haber cometido algún delito del orden penal podrían ser sancionadas con una multa o la pérdida de su libertad.

Observación Electoral

La crisis desatada por los eventos de 1994 generó en el gobierno mexicano la urgencia de reconocimiento de la pulcritud y transparencia del proceso electoral que ya estaba en curso, esto generó el ambiente propicio para aceptar algunos cambios en la figura de los observadores que acababan de ser introducidos en la reforma anterior. La acreditación de observadores no debía ser unipersonal y se permitió que organizaciones de la sociedad civil hicieran acreditaciones múltiples, se les dio a las y los observadores mayor libertad de movimiento el día de la jornada electoral para que pudieran hacer observación en tantas casillas como pudieran sin restringirlos a un solo distrito o entidad. También se les reconoció a los extranjeros

la posibilidad de hacer observación, aunque por un prurito de soberanía nacional se les denominó visitantes extranjeros.

Incremento de candados de legalidad y equidad en la contienda

La tensión que vivía el país se reflejó en una serie de acuerdos pactados entre el CG y los partidos políticos para darle una mayor certeza a las elecciones de 1994 que, después de 1988 y con la convulsión política del momento, estaban ávidas de legitimidad. La ley establecía que era función del CG definir los límites de gasto de campaña como un elemento clave para asegurar la equidad en la contienda, por ello se acordó disminuir el tope de campaña para la elección presidencial³⁷.

Se pactó una auditoría externa al padrón electoral, las listas nominales y las credenciales para votar. Vale la pena recordar que desde 1990 está establecida la Comisión de Vigilancia del Padrón electoral en la que participan de manera permanente los partidos políticos a través de sus representantes, estos siempre, hasta la fecha, han tenido voz y voto; sin embargo, el clima de crispación permitió que se introdujeran mecanismos de seguridad redundantes a fin de incrementar la confianza en la legalidad e imparcialidad de los procesos en los partidos de oposición, los candidatos y la ciudadanía en general. Es importante destacar esto porque la regla general en los procesos de reforma y/o decisiones del CG, cuando se trata de agregar mecanismos de seguridad, siempre se pone por delante la expectativa de disminuir la desconfianza sin reparar los costos económicos que esto acarrea, nunca falta la justificación de que la necesidad de confianza y certeza debe privar por encima de las consideraciones presupuestales ³⁸.

³⁷ A partir de entonces se abre una doble discusión que aún no está completamente zanjada respecto a los topes de campaña, por un lado, se critica que los topes extremadamente bajos sirven más a la simulación que a la equidad. Por otro lado, el financiamiento de campaña lo reciben los partidos políticos y los gastos de campaña nunca son una decisión unipersonal de las y los candidatos, lo que genera una asimetría, hasta ahora insalvable, en los reportes de los gastos que son responsabilidad tanto de los candidatos como de los partidos, la distribución de los gastos que sirven simultáneamente a todos los candidatos y al partido también han sido sujetos de múltiples impugnaciones frente a la autoridad jurisdiccional.

³⁸ Frente a las constantes críticas de que el sistema electoral mexicano es de los más caros del mundo, se vuelve especialmente importante hacer un trabajo de revisión de todos esos procesos redundantes que se han introducido tanto en reformas legales como a través de acuerdos del CG o por mandato de la autoridad jurisdiccional. Cada nueva facultad del IFE (ahora INE) se traduce en gastos de operación e incremento del personal. En México el Poder Legislativo no cumple con su obligación legal de presentar un capítulo económico

Otro de los mecanismos redundantes fue introducir la doble insaculación para seleccionar a los integrantes de las mesas de casilla. Se sortearía el mes de nacimiento además de las letras del alfabeto. Por cada puesto a cubrir se deberían tener hasta diez personas sorteadas e idealmente capacitadas; a pesar de que la legislación dice que es una obligación de las y los ciudadanos asumir la responsabilidad de ser funcionario de casilla, es una obligación que carece de sanción.

Fue en la elección de 1994 que se aprobó el uso de líquido indeleble³⁹ para marcar el pulgar de quienes ya habían votado. Se estableció como obligación imprimir boletas para el 100 por ciento de los electores de la lista nominal para que en ningún caso hubiera falta de boletas por si llegaran a votar todos los electores. Las boletas debían imprimirse prácticamente en papel seguridad y llevaban una serie de candados y marcas para poder detectar las posibles boletas falsificadas. El IFE tenía la obligación de proveer mamparas que garantizaran la secrecía del voto en todas las casillas. En 1994 por primera vez se usaron urnas transparentes que se armaban en las casillas en presencia de todos los representantes de los partidos. Los primeros votantes serían testigos oculares de que las urnas no habían sido previamente rellenas.

Para asegurar condiciones de equidad se incrementó en 180% el tiempo gratuito al que tienen derecho los partidos en radio y televisión respecto del que tuvieron en 1991. Debido a que los medios de comunicación, en especial las televisoras se han considerado sumisas al poder político y aliados naturales, se establecieron lineamientos generales aplicables a los noticieros en radio y televisión. Se estableció un periodo de 10 días de veda a las campañas electorales, también llamados días de silencio para la reflexión de los electores.⁴⁰ También en

con cada reforma legal que estime los costos económicos que implican dichas innovaciones legales. Paradójicamente, después de casi 20 años de la primera alternancia presidencial y 25 de las elecciones de 1994 no se ha eliminado ninguno de los múltiples procesos diseñados para evitar el fraude, las trampas de los partidos y de otros actores. La única manera efectiva de reducir el costo de las elecciones es haciendo una revisión a fondo de los procesos que pueden simplificarse y dar pasos firmes para automatizar otros que con el avance de las TIC's en las últimas tres décadas se podrían hacer a mucho menor costo y además de manera más eficiente.

³⁹ El "líquido indeleble" que inventaron los científicos del IPN en realidad es un eufemismo para no decir que es un ácido que produce una leve quemadura en el pulgar marcado.

⁴⁰ Actualmente este período de veda se ha reducido a 4 días incluyendo el día de la jornada electoral. Esta medida no es exclusiva de México, 10 días era uno de los tiempos más amplios, 4 días está por debajo de la

esta elección inicia la prohibición a hacer propaganda gubernamental de los programas sociales del gobierno en el lapso de 20 días previos a la elección⁴¹. Se establecieron una serie de prohibiciones que por obvias en cualquier sistema democrático deberían ser causa de vergüenza, tales como la prohibición de utilizar recursos gubernamentales para financiar eventos de campaña.

El sexenio de Salinas de Gortari concluyó con dos grandes ironías que hay que destacar. Primera, hubieron de pasar sólo unos cuantos días después del levantamiento del EZLN para descubrir su debilidad militar, pronto circularon por el mundo las fotos de los neo *zapatistas* muertos junto a sus “rifles” de madera; aún así el Subcomandante Marcos logró mantener en vilo al gobierno mexicano por su habilidad mediática. Si algo había distinguido el gobierno de Salinas, fue su capacidad para dominar los medios masivos de comunicación y fue precisamente derrotado en esa arena. También es una ironía que 17 años después de la reforma electoral de 1977 que buscó disminuir la violencia política, el candidato del PRI a la presidencia hubiese sido muerto en plena campaña electoral y seis meses más tarde, recién pasadas las elecciones y antes de la toma de posesión de Ernesto Zedillo, también fuera asesinado José Francisco Ruiz Massieu, a la sazón presidente del Partido Revolucionario Institucional (Marván, 2001).

A pesar de todas las amenazas a la elección de 1994, esta no sólo se pudo llevar a cabo, sino que se realizó con una altísima participación política. De acuerdo con las cifras del IFE acudieron a las urnas más del 70% de los ciudadanos empadronados. La lectura política que se dio a esta participación fue la de la apuesta por la vía pacífica como medio de transformación política y renovación de las élites en el poder. Desde el discurso de toma de posesión, Zedillo anunció la necesidad de una nueva reforma política que aspiraría a ser definitiva.

1992-1994

- ┆ Credencial para votar con fotografía
- ┆ Reglas para la fiscalización

media; valga decir que existen algunos países que no imponen ninguna restricción, por ejemplo, en Estados Unidos nada impide hacer propaganda al propio presidente inclusive en el día de la votación.

⁴¹ De manera específica los programas de Procampo y Pronasol que fueron especialmente exitosos en el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

- ┆ Observadores electorales nacionales
- ┆ Visitantes extranjeros (observadores)
- ┆ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- ┆ Consejeros Ciudadanos
- ┆ Partidos y Legisladores pierden en derecho a voto en el Consejo General del IFE

Capítulo 5. La reforma electoral que “definitiva(mente)” enterró el sistema de partido hegemónico

A la crisis política de 1994 le sucedió la crisis económica de 1995. El éxito económico aparente del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se derrumbó en unos cuantos días después de la toma de posesión. Salinas había reprivatizado la Banca en su sexenio; como ya dijimos en el capítulo anterior, el 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio y el 24 de mayo México fue el primer país de los llamados “de reciente industrialización” o país “en vías de desarrollo” en ser aceptado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo el endeudamiento del gobierno mexicano había crecido desproporcionalmente por la emisión de instrumentos de deuda que tenían el compromiso de pagarse en dólares –los llamados *tesobonos*- a pesar de que lo ortodoxo habría sido incrementar las tasas de interés, el Banco de México que aún no era un organismo constitucional autónomo no lo hizo y pronto perdió sus reservas, lo que a la postre provocó que en los primeros días del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) hubiese una drástica devaluación del dólar.

En enero de 1995, pocas semanas después de la toma de posesión como presidente, Zedillo Ponce de León anunció una profunda reforma del Estado mexicano y convocó a los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión (PRI, PAN, PRD y PT) a firmar los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional. Propuso dos reformas de extrema importancia: la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴² y una nueva reforma electoral que se pretendía definitiva. A pesar de que la reforma no fue definitiva porque en las casi dos décadas del siglo XXI ha habido dos reformas de gran calado (2007-

⁴² Uno de los elementos más importantes del autoritarismo mexicano fue la debilidad de la SCJN, Desde el siglo XIX, Benito Juárez y Porfirio Díaz se encargaron de “diseñar” una institución que no pudiese hacer contrapeso al poder presidencial, esta condición se mantuvo vigente a lo largo del siglo XX (Marván, 2000). Por ello la reforma de 1995 impulsada por Zedillo fue tan importante. No sólo redujo el número de miembros de la Corte de 26 a 11, por primera vez se le darían funciones de Corte Constitucional, que, aunque no alcanzó el desarrollo completo del modelo europeo, por primera vez podría resolver controversias constitucionales de los actos de la autoridad y de las propias leyes aprobadas por el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades de la Federación.

2008 y 2014) y otras que han introducido algunos cambios importantes pero puntuales, sí podríamos aceptar el adjetivo calificativo de “definitiva” porque marca, desde nuestra perspectiva, el fin del sistema de partido hegemónico y el inicio de un sistema de pluralismo limitado. Es a partir de esta reforma que hay tres partidos que definen la política mexicana, estos fueron el PRI, el PAN y el PRD. En el ámbito subnacional, en casi todos los estados había un bipartidismo de facto donde el PRI se disputaba el poder con el PAN o con el PRD, pero en el ámbito nacional esas eran las tres fuerzas en disputa que conducirían las gestas electorales y determinarían las negociaciones políticas relevantes en el Congreso. Sin duda fueron las fuerzas políticas que pactaron la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 y la reforma legal del 22 de noviembre del mismo año⁴³.

Una singularidad de este proceso fue la organización de la sociedad civil para definir una agenda que desde su perspectiva los partidos políticos habían dejado de lado. El denominado Seminario del Castillo de Chapultepec reunió a intelectuales, académicos y algunos de los consejeros ciudadanos del CG del IFE de 1994 y propusieron un documento que fue conocido como *60 puntos para la Reforma Electoral*, publicados en los principales diarios de circulación nacional (Marván, 2001).

La reforma de 1996 impactó en tres de los ejes de las reformas electorales federales; hubo transformaciones importantes en las reglas de representación, en las reglas que definen a las autoridades electorales y en las reglas que garantizan equidad en la contienda electoral. En este año se concretó la reforma política del Distrito Federal que un año después possibilitó que por primera vez las ciudadanas y ciudadanos eligieran mediante sufragio al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Reglas de Representación

Senadores de primera minoría y representación proporcional

⁴³ Vale la pena recordar que la reforma Constitucional fue aprobada con el amplio apoyo de los tres partidos que habían participado en la negociación de la misma; sin embargo, el PAN y el PRD dejaron que votara el PRI en soledad, esto debido a algunos conflictos post-electorales de 1995 y 1996 así como por los cambios introducidos por el tricolor en la redacción final de algunos artículos claves de la ley secundaria.

En 1996 se transformaron las reglas de acceso al Senado que se habían establecido apenas tres años antes. Si bien es cierto que no cambió el número de senadores que representarían a cada entidad de la federación, la forma de convertir los votos en escaños sí sufrió una transformación importante que aminora, pero no disminuye, el poder del partido mayoritario. Los cuatro senadores de cada entidad se elegirían con un solo voto que sirve a tres propósitos distintos, el partido que obtiene la mayoría relativa logra que entren al Senado las dos fórmulas que presenta, es decir, el ciudadano sigue sin poder elegir entre candidatos, elige entre partidos. Un tercer puesto se le entregaría a aquel partido que hubiese obtenido el segundo lugar en la votación de MR en la entidad, senador de primera minoría. Para definir el cuarto escaño del Senado, la república entera se consideraría una sola circunscripción para distribuirla a través de RP en listas cerradas y bloqueadas.

Desde el siglo XIX era difícil argumentar que el Senado fuera, al estilo de Estados Unidos de América o Alemania⁴⁴, la representación en el Congreso de las entidades que conforman la federación, pero a partir de las reformas de 1993 y 1996, todavía fue más difícil argumentar que en el Senado estaban representadas las entidades federativas. Esto se puede sostener por dos razones fundamentales, la primera la venimos arrastrando desde el siglo XIX y la segunda tiene que ver con la forma en que se integra el Senado a partir de 1996.

La gran reforma constitucional de 1857 eliminó al Senado al considerar que era redundante e innecesaria la existencia de una Cámara Alta que lejos de representar a las entidades frente a la federación, se había convertido en una Cámara que se integraba por las elites más refinadas de los partidos en pugna. No deja de ser paradójico que la reforma constitucional que consolidó el federalismo mexicano debilitara el poder de las entidades federativas para contrarrestar la fuerza de la Cámara Baja, donde el criterio de representación era estrictamente

⁴⁴ Una Cámara Alta que representa a las entidades que conforman un Estado federativo, como es el caso, puede definirse tanto por sus funciones como por la forma en que este es elegido. En Estados Unidos cada escaño del Senado se vota de manera separada, las y los Senadores se eligen por 6 años y el Senado se renueva por tercios, de tal manera que, si bien cada dos años que hay elecciones se vota por algún Senador, nunca éste se renueva en su totalidad. En Alemania el número de representantes en el Bundesrat es variable con relación al tamaño de la población del Lander al que representan (2, 3, 4 asientos), es elegido de manera indirecta por la Cámara de representantes de cada Lander y en votaciones trascendentales, como el presupuesto federal, por ejemplo, no tienen un voto por representante, sino un voto por representado, a saber, la entidad de la federación.

proporcional a la población habitante y dejaba en perpetua desventaja a las entidades con escasa población. Cuando Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) sucedió a Benito Juárez, después de su muerte repentina en julio de 1872, se reinstaló el Senado, pero nunca se le devolvió la facultad de aprobar el presupuesto anual de la Federación; esta facultad es, a la fecha, exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que deja en una posición de extrema debilidad a los gobernadores y abona a la sujeción de los mismos al presidente en turno⁴⁵.

En cuanto a su integración, a partir de 1996 cada entidad cuenta con al menos tres senadores o senadoras, aunque la lista de representación proporcional no tiene como exigencia repartir un escaño a cada una de las entidades de la federación sino conforme a la fuerza de los partidos.

“Al interior de las entidades se otorgan dos senadores para el partido más votado y uno para la primera minoría, así que la primera fuerza siempre tendrá el 66.7% y la segunda fuerza el 33.3% de la representación de la entidad federativa correspondiente, si bien lo usual es que el apoyo electoral para primero y segundo lugar no sea de tan amplias magnitudes. Como se desprende, no hay lugar para que una tercera fuerza alcance representación directa de alguna entidad. La distorsión agregada entre porcentajes de la votación y de legisladores se atempera con la presencia de 32 senadores electos a través de una lista nacional con proporcionalidad directa, pero con el inconveniente de que dicha lista altera el pacto federal que da origen al Senado en donde cada entidad debe pesar lo mismo y tener idéntico número de legisladores” (Murayama, 2019)

De la cláusula de gobernabilidad al ocho por ciento de sobrerrepresentación

Se introdujeron nuevos cambios a las reglas de integración de la Cámara de Diputados. Se estableció que el número máximo de diputados que podría tener un

⁴⁵ Durante el gobierno del presidente Fox (2000-2006) esta debilidad perpetuada desde el siglo XIX hasta la fecha, empezó a ser francamente disfuncional. No existía un espacio institucional en el que las entidades en condición de paridad, pudiesen discutir las políticas públicas y la distribución de recursos federales. Ello dio lugar a que se creara la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), primero como una organización de los gobernadores de oposición (PRD y PRI) y después como una organización de los gobernadores y gobernadoras de las 31 entidades. La CONAGO no existe en la ley, pero se define a sí misma como una asociación voluntaria de gobernadores, cuyas decisiones son propositivas y que no contraviene el art. 117 de la CPEUM que prohíbe las alianzas, tratados o coaliciones entre los estados o de alguno de ellos con otro país. *Sobre la CONAGO*, de CONAGO, disponible en: <https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago> consultado el 22 de octubre de 2019.

partido político sería de 300, esto supone que un partido que ganase el cien por cien de los distritos de mayoría relativa ya no tendría acceso al reparto de diputaciones plurinominales. Como reminiscencia de la cláusula de gobernabilidad, introducida en 1986, quedó establecido el 8 por ciento como tope a la sobrerrepresentación de un partido político en la Cámara de Diputados con respecto a la votación obtenida en las urnas. En esta disposición es evidente la tensión de la negociación entre las oposiciones y el PRI que resistiría todo lo posible por conservar, aunque fuese artificialmente, la mayoría absoluta de la Cámara. Nuevamente la RP permite la inclusión de las minorías, pero prevalece el privilegio de la mayoría, se repite el patrón de que la RP nunca ha tenido en México el propósito de que la composición de la Cámara de Diputados refleje lo más fielmente posible las preferencias electorales de la ciudadanía.

Obligatoriedad de la filiación individual

Otra reforma, aparentemente menor pero muy sentida para el Partido Acción Nacional fue introducir en la Constitución y la ley una suerte de “aclaración” de que el derecho ciudadano de afiliarse a un partido político debe ejercerse de manera libre pacífica e *individual*; a través de esta disposición se buscaba proscribir la filiación corporativa que siempre distinguió al Partido Revolucionario Institucional. Más que una regla que incidiera sobre la vida interna de los partidos, debe considerarse una regla orientada a transformar las reglas de representación en tanto valora la participación política como un derecho individual que rescata el valor y la importancia de las y los ciudadanos. Esto cobra especial importancia porque desde 1977 hasta la fecha, la regla han sido las reformas partido-céntricas que dejan de lado la importancia y a veces hasta los intereses de los ciudadanos.

Separación total del Poder Ejecutivo: Autonomía constitucional del IFE

Por cuanto hace a las autoridades electorales hubo cambios sustanciales tanto en la autoridad administrativa en el Consejo General del IFE como en la autoridad jurisdiccional. En 1996 el Instituto Federal se convierte en un organismo

constitucional autónomo (OCA). El Ejecutivo pierde presencia de manera definitiva en el Instituto. Como hemos visto fueron varias aproximaciones sucesivas desde la reforma de 1990 hasta la de 1996 para que la autoridad electoral no estuviese controlada por el PRI-gobierno. De acuerdo con el artículo 74 del COFIPE de 1990⁴⁶ el Consejo General se integraría de la siguiente manera: un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, estos nueve con derecho a voz y voto, más un consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria, un representante de cada partido y el Secretario Ejecutivo, estos últimos participarían con voz, pero sin voto. Las y los Consejeros Electorales, incluyendo a la o el presidente, serían elegidos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos, tendrían derecho a un sueldo equivalente a ministro de la SCJN. Desde entonces, el poder de decisión en el Consejo General reside exclusivamente en el Consejero Presidente y en las y los Consejeros Electorales (Córdova, 2008).

Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral se integró de manera plena al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado, al convertirse en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Quedó compuesto por una Sala Superior con siete integrantes, ésta tendría carácter permanente y cinco salas regionales (una por cada circunscripción) integradas por tres magistrados (as) de carácter temporal ya que se instalarían solamente en proceso electoral. Los nombramientos se hacen desde entonces con dos terceras partes de los votos del Senado, a partir de ternas propuestas por la SCJN.

En términos de las facultades del TEPJF hubo un fortalecimiento relevante, ya no sólo sería controlador de la legalidad de los actos de las autoridades electorales, la Sala Superior tendría poder de controlar la constitucionalidad de los mismos. Al incluir el juicio de revisión constitucional, se ampliaron sus facultades del ámbito federal al local ya que podía revisar la actuación de las autoridades

⁴⁶ Reformado el 31 de octubre de 1996. Debido a que ya había comenzado el proceso electoral de 1996-1997 y no había acuerdo en todas las reglas del COFIPE que habrían de cambiar, se aprobó esta reforma que sólo toca a las autoridades electorales y el resto de las reformas fueron aprobadas hasta el 22 de noviembre de ese mismo año.

administrativas y jurisdiccionales de las entidades. Como bien afirma Córdova (2008, p. 670) “*de facto* se convierte en la última instancia para revisar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales”. También se creó el juicio de derechos ciudadanos para impugnar los actos de las autoridades electorales que violaran los derechos político electorales de la ciudadanía⁴⁷.

La importancia del TEPJF a partir de la reforma de 1996 se puede medir en términos cualitativos y cuantitativos por el incremento de medios de impugnación. En el proceso electoral de 1997 se presentaron 8,136 asuntos y se resolvieron 8,148. Desde entonces ha habido una tendencia creciente en el número de quejas presentadas de las que debe ocuparse la autoridad jurisdiccional (Nava, 2017). La inestabilidad legal en materia electoral ha propiciado una expansión progresiva no sólo en el número de asuntos que atiende cada año el TEPJF, también ha habido un incremento sustancial en el tipo de materias sobre las cuales decide.

Cada vez es más cierto que las elecciones acaban hasta que las autoridades jurisdiccionales resuelven todas las impugnaciones, frecuentemente después de la jornada electoral los segundos lugares, incapaces de admitir su derrota, hacen un último esfuerzo impugnando, no hechos específicos, sino la legalidad del proceso *in toto*. Argumentan la violación a los principios constitucionales y fundamentan su alegato con las impugnaciones que ellos mismos fueron presentando a lo largo del proceso. Parte de la estrategia de las campañas electorales de los partidos pasa por la presentación de quejas tanto por actos de campaña de los otros partidos como por los actos de la autoridad administrativa, incluida la muy frecuente solicitud de anulación de todo el proceso electoral.

Quizá la facultad más trascendente del nuevo TEPJF fue la de calificar la elección presidencial y terminar con ello, de manera definitiva, con el proceso político de calificación de las elecciones. Como recordamos el TRIFE ya calificaba las elecciones de diputados y senadores, pero todavía en 1994 fue la Cámara de Diputados quién calificó la elección presidencial.

⁴⁷ En los hechos el Juicio para la Protección de los derechos político-electorales del ciudadano ha servido también para defender sus derechos por decisiones de los partidos políticos y no sólo de las decisiones de las autoridades administrativas.

No podemos dejar de mencionar que en esta reforma se modificaron las facultades de la SCJN para incorporar la posibilidad de impugnar las leyes electorales tanto del orden federal como local a través de la acción de inconstitucionalidad (Córdova, 2008)⁴⁸.

Nuevas condiciones de equidad
Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos

Como dijimos en el capítulo anterior, la fiscalización a los gastos de campaña de 1994 dejó al desnudo la disparidad de recursos de los que disponía el todavía partido hegemónico de aquellos a los que tenían acceso los partidos de oposición. No obstante, desde 1977 había acceso a recursos públicos legítimos para todos los partidos políticos, estos no habían sido suficientes para crear condiciones de competencia en una *cancha pareja*. La reforma de 1996 incrementó de manera sustancial el acceso a recursos públicos y por primera vez en la historia estableció severos topes a la cantidad de recursos privados a los que podría acceder un determinado partido político.

Con una fórmula, un tanto cuanto arbitraria, el presidente del Consejo General del IFE determinaría el costo de una campaña de diputado, una de senador y por último la de la Presidencia, con base en estos cálculos se determinaba una cantidad un tanto arbitraria que se multiplicaba por el número de puestos a elegir (500 diputados, 128 senadores y un presidente); a su vez la cantidad resultante se multiplicó por el número de partidos con registro. El monto que resultase de las dos operaciones aritméticas anteriores sería considerado como el monto total de financiamiento público a los partidos políticos. La fórmula de distribución sería la siguiente: 30 por ciento de ese gran total se repartiría de manera igualitaria entre el total de partidos con registro; el restante 70 por ciento se repartiría de manera proporcional a la votación obtenida en la última elección federal. En el caso de los partidos que hubiesen logrado cumplir con todos los requisitos para ser reconocidos

⁴⁸ La reforma al Poder Judicial de la Federación de 1994 le dio facultades a la SCJN de Tribunal Constitucional; la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes que permite declararlas inválidas si no están conformes con la CPEUM.

como partido político nacional, tendrían derecho a entrar al proceso de repartición del 30 por ciento igualitario del financiamiento público ordinario y para gastos de campaña⁴⁹.

Con respecto al financiamiento privado, los límites se establecieron tomando en cuenta dos elementos que trabajarían en combinación, el financiamiento privado debería ser menor que el financiamiento público en conjunto, es decir estaba topado al 49.9 por ciento y el financiamiento que se les permite recibir de sus simpatizantes no puede exceder el 10 por ciento del financiamiento público ordinario recibido⁵⁰.

Esta fórmula de financiamiento tuvo al menos tres efectos no deseados. Primero, por su generosidad, se volvió un negocio altamente rentable la formación de un partido político lo que estimuló que la formación de algunos partidos respondiera a la ambición y visión económica de sus creadores, más que la posibilidad de una oferta política genuina. Segundo, la masa de recursos públicos que había que dedicar al financiamiento público de los partidos políticos era indeterminada ya que dependía de dos factores que podían variar de manera independiente, por un lado la determinación de los costos de campaña que hiciese el Consejo General del IFE a propuesta de su Presidente, y por otro el número de partidos nacionales con registro que iba en aumento. Tercero, la garantía de un financiamiento público tan generoso en combinación con las restricciones tan altas para las aportaciones de los simpatizantes puede considerarse un elemento importante en la brecha tan profunda que a lo largo del siglo XXI se ha ido estableciendo entre la ciudadanía y las elites partidarias. La fuerza y capacidad de operación de las grandes y poderosas maquinarias partidarias no depende de su número de afiliados o simpatizantes sino del financiamiento público que reciben. Es

⁴⁹ México es uno de los países cuya fórmula de financiamiento público puede ser considerada como de las más generosas del mundo porque otorga financiamiento público a los partidos políticos cuyo arraigo entre la población no ha sido probado en las urnas, lo cuál es, por decir lo menos, atípico en las fórmulas de acceso a recursos públicos (OCDE 2014). Sin embargo, hay que reconocer como otra particularidad del derecho mexicano que regula el sistema de partidos políticos que los requisitos para formar partidos políticos con carácter nacional son muy altos desde 1946 a la fecha. Estas dos normas funcionan de manera conjunta y han servido para dos propósitos fundamentales. El primero, por su aparición cronológica, mantener en un número relativamente bajo el número de partidos que juegan en la arena política nacional, que aún en los momentos de máxima apertura, nunca han rebasado la decena de partidos en pugna. El segundo, a partir de 1996, asegurar la posibilidad de competir a los partidos que por sí mismos, o en alianza con otros partidos pequeños, pudiesen competir con el partido en el poder.

⁵⁰ Art. 49, fracción 11, inciso c, numeral I.

de explorarse este conjunto de condiciones como posible génesis del florecimiento del clientelismo mexicano del siglo XXI.

La reforma trajo nuevas atribuciones al IFE, especialmente en lo que se refiere a la fiscalización de los recursos públicos, para ello se elevaron a rango de ley muchas de las características de los informes de gastos de los partidos y se dotó de facultades específicas a la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE. Se trató de compensar el generoso financiamiento público con la revisión estricta de los ingresos y egresos de los partidos.

Acceso a radio y televisión, regulación y negociación del IFE

La reforma de 1996 volvió a modificar las condiciones de acceso a tiempos gratuitos en radio y televisión. Estableció como una de las obligaciones del IFE pactar con los principales concesionarios de radio y televisión, principalmente estos últimos, los precios a los que se les vendería tiempo aire a los partidos y candidatos para que estos precios fuesen controlados y uniformes, aunque se dejaba a la capacidad económica y decisión estratégica de cada partido la cantidad de tiempo que quería (podía) contratar.

Por último, pero no por ello menos importante, la reforma política para el Distrito Federal fue muy significativa en términos de los derechos políticos de los ciudadanos que habitan en esta entidad. Hasta 1996, el Distrito Federal tenía carácter de Departamento, dependiente del Ejecutivo Federal. A partir de esta reforma las autoridades de la administración pública, Jefe de Gobierno y 16 jefaturas delegacionales, serían elegidos por el voto popular y directo de sus ciudadanos. La Asamblea de Representantes (1986) se transformó en Asamblea Legislativa (1997), con la facultad de emitir leyes y ya no solamente reglamentos.

1996

- ┆ IFE: Organismo constitucional
Autónomo
- ┆ TEPJF: Parte del Poder Judicial
- ┆ Incremento más que sustancial del
financiamiento público

- ┆ Topes al total de financiamiento privado
- ┆ Nuevas reglas de fiscalización
- ┆ Mayor acceso a tiempos en radio y televisión
- ┆ Filiación individual obligatoria

Capítulo 6. Más competencia, más reglas, en busca de la equidad (2007-2008)

Tres reformas puntuales antes del 2006: cuotas de género, incremento del umbral de participación y voto de los mexicanos en el extranjero

Por primera vez desde que inició el proceso de transición en 1977, cuatro elecciones consecutivas en el ámbito federal (1997, 2000, 2003 y 2006) dos intermedias y dos presidenciales se llevaron a cabo esencialmente con la misma normatividad. Durante más de diez años, entre septiembre 1996 y octubre de 2007, no se modificó el artículo 41 constitucional, por tanto, ni las prerrogativas de los partidos ni la organización de la función electoral. Sin embargo, hay que mencionar algunas pequeñas reformas, que, aunque fueron muy puntuales, cambiaron cuestiones importantes de la vida político-electoral.

En 2002 se incorporaron tres artículos al COFIPE para hacer obligatorias las llamadas “cuotas de género”. Las candidaturas registradas para diputaciones y senadurías en ningún caso un solo género podría exceder el 70 por ciento de candidatos propietarios.⁵¹ La reforma legal de 2003, posterior a la elección intermedia, endurecería de manera significativa los requisitos para formar partidos políticos, se duplicaron los requisitos legales tanto en el número de asambleas estatales o distritales como en el número de afiliados para obtener el registro, además sólo podrían solicitar registro las asociaciones políticas previamente constituidas. La reforma legal de 2005 permitió el voto de los mexicanos desde el extranjero (Cantú, 2009). Dos de estas reformas amplían las condiciones de inclusión, a las mujeres y a los mexicanos emigrados, y la otra tiene un claro sentido restrictivo que cambió la tendencia que había comenzado en 1977. Desde 2003 hasta 2014 cada vez es más alto el porcentaje de votos válidos que se exigen por la ley para no perder el registro como partido político, además de que hay mayores restricciones a la formación de nuevos partidos.

Antecedentes de la Reforma de 2007-2008

⁵¹ COFIPE 175 A, 175 B y 175 C.

La reforma electoral de 1996 creó las condiciones de equidad que eran indispensables para que la competencia electoral se diese sobre la base de una cancha pareja. La disputa y competitividad en los puestos de elección popular fue una realidad desde las elecciones intermedias de 1997. Por supuesto, no todos los partidos existentes tenían la misma fuerza política. El entorno político lo dominaron el PRI, el PAN y el PRD quienes, con alianzas con los partidos pequeños introdujeron de manera efectiva la competencia en las elecciones, por primera vez desde la consolidación del partido hegemónico había certidumbre en las reglas e incertidumbre en los resultados. Al iniciar un proceso electoral, los ganadores no estaban predefinidos, los votos y los puestos de elección popular se distribuían de manera más o menos impredecible.

Por primera vez desde 1977 cuatro elecciones federales se hicieron con el mismo marco normativo
1997 y 2003 Elecciones intermedias
2000 y 2006 Elecciones presidenciales

A partir de las elecciones de 1997 y hasta las del 2015 (siete procesos electorales federales) el partido mayoritario no tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, iniciaron dos décadas de gobiernos divididos que obligaron al partido del titular del Ejecutivo a negociar, al menos con uno de los partidos de la oposición, para poder tomar cualquier decisión en el Congreso. El presupuesto se convirtió en una auténtica arena de negociación; para poder sacar los proyectos prioritarios del presidente había que hacer generosas concesiones a los estados y municipios, especialmente en las partidas de obra pública.

En la primera elección de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal (1997) obtuvo el triunfo Cuauhtémoc Cárdenas postulado por el PRD. Los avances del PAN en las elecciones federales y locales también fueron constantes. En este sentido, creemos que es necesario reivindicar la importancia de la reforma de 1996, que, si bien no fue “definitiva” porque le siguieron más reformas, varias pequeñas y dos

mayúsculas (2007 y 2014), lo cierto es que sí enterró de manera definitiva el sistema de partido hegemónico que durante buena parte del siglo XX prevaleció en México.

A pesar de que se reconocieron algunas carencias de las leyes electorales, estas se fueron supliendo a través de dos instrumentos que resultarían muy importantes a lo largo del siglo XXI para transformar y hacer más complejo el entramado normativo: la capacidad reglamentaria del IFE suplió con acuerdos y lineamientos los espacios de discrecionalidad que dejaba la ley, y las decisiones del TEPJF, empujadas por quejas de los partidos que querían contener los avances de los contendientes, hicieron parecer como ilegales actos que no estaban previamente tipificados como ilegales y que a la postre engrosaron las disposiciones legales⁵². Tanto el incremento de disposiciones reglamentarias como las sentencias jurisdiccionales (aun cuando no alcanzan a formar jurisprudencia) han servido de motor para la complejidad de la normativa que hoy rige nuestra vida electoral.

En la elección del 2000 se alcanzó la alternancia en la presidencia, Vicente Fox Quezada abanderado por el PAN y en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con la coalición Alianza por el Cambio, obtuvo el triunfo con un amplio margen de votación: seis puntos porcentuales; la renovación del Congreso fue total y la pluralidad que se había venido conformando poco a poco a lo largo de las dos décadas precedentes se reflejó en ambas Cámaras.

El triunfo de Vicente Fox (2000 a 2006) comenzó en las elecciones intermedias de 1997 cuando los partidos que más tarde integrarían la Alianza por el Cambio triunfaron en 6 de los 31 estados de la República. Con lo que la transformación en el ámbito nacional de un sistema de partido predominante a un sistema de pluralismo moderado y gobierno dividido estuvo enmarcada por un realineamiento que se ilustra con los cambios en los puestos de elección popular de 1997 a 2000 (Ortega y Somuano, 2013).

Un hecho que cambia la historia política del país que vale la pena destacar es que el resultado electoral de las elecciones presidenciales de 2000 no se cuestionó. El PRI aceptó la derrota en las urnas y la sucesión presidencial fue

⁵² A partir de quejas los jueces empezaron a juzgar el contenido de las campañas electorales (precedentes del Procedimiento Especial Sancionador).

pacífica, en gran parte porque el triunfo de Vicente Fox fue muy holgado y porque Ernesto Zedillo respetó en todo momento la autoridad del IFE y acató los resultados hasta las últimas consecuencias. Vicente Fox obtuvo el 42.52 por ciento de la votación; el candidato del PRI fue Francisco Labastida y sacó 36.11 por ciento; Cuauhtémoc Cárdenas, que compitió bajo los emblemas del PRD, PT, Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), Partido Alianza Social, PAS, y Partido de la Sociedad Nacionalista, consiguió el 16.64 por ciento⁵³. Hubo diferencias importantes entre los votos obtenidos para la presidencia y los obtenidos para la elección del Senado y de la Cámara de Diputados.

La primera presidencia de alternancia pronto empezó a enfrentar pérdida de popularidad, entre otras cosas por su propia inexperiencia, porque en la situación de gobierno dividido, el PRI y el PRD fueron altamente obstruccionistas y muchos temas de la agenda panista se enfrentaron a grandes dificultades en el Congreso. En la elección intermedia del 2003 los actores centrales volvieron a ser el PRI, el PAN y el PRD; sin embargo, el PAN sufrió una caída sustantiva de 38.23% en 2000 a 30.78% en 2003. En términos de escaños el PRI pasó de 208 a 222 y el PAN de 205 a 151 (perdió 54, 28.5 %) (Ortega y Somuano, 2013).

La elección intermedia mostraba que la administración de Vicente Fox y su partido no tendrían la capacidad para promover solos su agenda económica y que la izquierda, en particular el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sería un contendiente muy importante en las elecciones presidenciales de 2006, dado el triunfo del PRD en la capital (Ortega y Somuano, 2013). Este panorama anticipó la dificultad del PAN para mantenerse en la presidencia.

Durante su sexenio López Obrador (2000-2006)⁵⁴ inició la costumbre de su conferencia de prensa matutina desde la oficina del Jefe de Gobierno, lo que

⁵³ También compitieron por la presidencia Manuel Camacho Solís (0.55%) bajo las siglas del Partido del Centro Democrático y Porfirio Muñoz Ledo (0.42%) postulado por el PARM.

⁵⁴ El sexenio federal y el del gobierno de la Ciudad de México han sido coincidentes desde 2000. La reforma electoral de 1996 permitió que los ciudadanos del Distrito Federal eligieran al Jefe de Gobierno y los Jefes delegacionales. Los artículos transitorios establecieron que el Jefe de Gobierno que se elegiría en 1997, lo sería por sólo 3 años. Es posible argumentar que esto fue producto del cálculo político del PRD, quien sabía que con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato al DF tenía altas probabilidades de ganar, pero quería competir con este mismo candidato, por tercera vez, en la elección presidencial del 2000.

permitió poner la agenda mediática y erigirse como la oposición más vocal a todas las acciones de gobierno federal. Vicente Fox y a veces otros miembros del gabinete panista reaccionaban rápido, y normalmente mal, a las provocaciones matutinas. Esto generó un profundo desgaste en la capacidad de comunicación política del PAN, además de tener siempre una postura reactiva, aparecían con su peor faceta intolerante.

Aunque los años bajo la presidencia de Vicente Fox fueron años de muchas reformas legislativas que apuntaban a una ruptura con las viejas formas y prácticas antidemocráticas del PRI y que giraban en torno a la administración pública, la transparencia, la profesionalización y la responsabilidad hacendaria, hacia la mitad del sexenio, Fox ocupó su tiempo, recursos y agenda pública electoralmente, primero para descalificar a quien sería el candidato más fuerte de la oposición a la presidencia y luego para apoyar al candidato de su partido⁵⁵. En este sexenio también se discutió la actualización de la regulación de los medios de comunicación cuya expresión más preocupante se conoce como “Ley Televisa” pues se dice que no fue redactada en las comisiones del Congreso de la Unión sino en las oficinas jurídicas de esa televisora (Cárdenas, 2009).

La elección presidencial del 2006 fue la primera después del primer gobierno de oposición en la presidencia de la república. Aunque se presentaron cinco candidaturas presidenciales, la contienda acabó siendo una disputa entre dos: Felipe Calderón Hinojosa, el candidato del partido en la presidencia (PAN) y Andrés Manuel López Obrador, el candidato de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia). Felipe Calderón obtuvo el 35.91 por ciento de los votos; Andrés Manuel López Obrador el 35.29 por ciento; Roberto Madrazo (PRI) el 22.03 por ciento, dejando por primera vez en la historia al PRI en tercer lugar. Patricia Mercado, postulada por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, obtuvo

⁵⁵ La sentencia del tribunal con la que califica la elección en septiembre de 2006 reconoce que la intervención directa del presidente Fox puso en riesgo la elección. Tanto el presidente, como los empresarios del Consejo Coordinador Empresarial realizaron una campaña electoral paralela a la de los candidatos en contienda.

el 2.71 por ciento; Roberto Campa, postulado por el neonato Partido Alianza Social, obtuvo el 0.97 por ciento⁵⁶.

El conflicto postelectoral de 2006 regresó el discurso del fraude que parecían haber erradicado las dos elecciones anteriores (intermedias de 1997 y presidencial de 2000). La toma de posesión de Felipe Calderón fue complicada ya que la izquierda nunca se convenció de la limpieza de las elecciones y consideró que la actuación de la autoridad electoral había sido parcial en favor del partido en el poder⁵⁷.

La reforma constitucional electoral de 2007 fue impulsada principalmente por el PRD quién gracias al conflicto postelectoral tuvo una posición privilegiada para introducir una serie de candados que buscaban garantizar condiciones de equidad en la contienda.

Además de los cambios constitucionales publicados en noviembre de 2007, se abrogó el COFIPE de 1990 y se promulgó uno nuevo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, que consta de 394 artículos, pero que más que cuantitativamente, cualitativamente incrementa la complejidad de las reglas electorales. Primero, se establecieron nuevas reglas en las condiciones de la competencia, con una fórmula para el financiamiento público cuyas bases son un poco más objetivas. Segundo, se cambió de manera radical la regulación para el acceso de los partidos a la radio y la televisión; se creó el llamado *modelo de comunicación política* que garantizó el acceso a los medios a través de los Tiempos del Estado, se prohibió de manera definitiva y tajante la compra de publicidad política y electoral a toda persona física o moral y se formalizó la facultad de la autoridad administrativa y jurisdiccional de juzgar el contenido de la propaganda

⁵⁶ Este partido nació ligado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). A pesar de lo relativamente bajo que fue su porcentaje de votos para la presidencia, consiguieron un sorprendente apoyo del 4.05 por ciento para la Cámara de Diputados. El SNTE apoyó a Felipe Calderón; la frase más importante de su propaganda era “Uno de Tres” sin necesidad de muchas explicaciones el magisterio comprendió que los deseos de Elba Esther Gordillo, su líder, eran apoyar a Calderón y conseguir el registro como partido político.

⁵⁷ Contribuyó al clima de crispación el que los consejeros electorales que habían sido renovados en su totalidad en 2003 sólo fueron aprobados por el PRI y el PAN. Tanto en 1990 como en 1994 y 1997 el nombramiento de los consejeros magistrados, ciudadanos y electorales respectivamente, habían sido con el apoyo de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), pero en un momento de gran tensión en la negociación del 2003 el PRD se había levantado de la mesa de negociación como parte de su estrategia de presión, lo que provocó que, cuando quiso volverse a sentar a la mesa ya fuese demasiado tarde y que no se tomaran en cuenta sus propuestas para consejeros. Esto jugaría en contra del IFE y de la confianza ganada en procesos previos.

electoral, palabra por palabra, cuadro por cuadro, para determinar lo que los partidos y candidatos estaban autorizados para decir y lo que tenían vedado. Tercero, se redujeron los tiempos de campaña y se establecieron divisiones entre los tiempos de precampaña, intercampaña y campaña. Cuarto, se afectó a las autoridades electorales en la duración en su encargo y en sus facultades. Hubo un incremento más que sustancial en las facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales⁵⁸ (Córdova, 2008).

No resulta exagerado afirmar que el propósito de la reforma fue mejorar lo que hemos llamado la *calidad de la contienda*. La disposición de los partidos a violar la ley ha sido directamente proporcional al aumento de las facultades del IFE para vigilar y sancionar sus conductas ilícitas o ilegítimas, por tanto hubo un incremento sustancial en las prohibiciones a los partidos, los candidatos, y los actores políticos. La discusión en torno a la equidad tomó derroteros sumamente complicados y muy poco objetivos⁵⁹. Frente al constante aumento de las quejas de los partidos políticos, los tribunales empezaron a “tipificar” una serie de conductas que cuando no podían encuadrar como ilegales las definían como ilegítimas. Fue entre 2000 y 2006, pero especialmente en la campaña presidencial de 2006, cuando los jueces electorales reclamaron para sí el derecho de juzgar el contenido de las campañas electorales, considerando que las campañas llamadas negras o negativas eran contrarias a los intereses democráticos y que, por tanto, había que prohibirlas y sancionarlas.

La reforma de 2007-2008 tuvo como objetivo central mejorar la calidad de la contienda. Amplió el significado de equidad en la contienda y otorgó facultades al IFE para que pudiese vigilar todas las etapas del proceso

En esta lógica, las reformas más importantes de los años 2007 y 2008 fueron prohibiciones y límites que respondieron a la necesidad de crear condiciones de

⁵⁸ Divisiones que han sido parte de una gran simulación y causa de muchas de las quejas presentadas frente a tribunales.

⁵⁹ Para una discusión más a fondo del concepto de equidad en los procesos electorales véase Marván, M. 2017.

equidad más allá del acceso al financiamiento público y las prerrogativas. A través de acuerdos del Consejo General del IFE y de resoluciones jurisdiccionales, las autoridades buscaron evitar que los candidatos y partidos pudiesen “obtener alguna ventaja indebida sobre los demás” (Delgado del Rincón, 2016, p. 320). Los límites no siempre fueron objetivos y las decisiones jurisdiccionales fueron poco consistentes. Estas prohibiciones reglamentarias o de origen jurisprudencial fueron elevadas a rango de ley, y en algunas ocasiones, inclusive se les incluyó en el texto constitucional. Analizaremos ahora las principales reformas introducidas en nombre de la equidad en la contienda:

Actos anticipados de campaña

Tienen su antecedente práctico inmediato en las campañas electorales del año 2006. De acuerdo con el código electoral vigente en la época “[e]l proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (COFIPE, 1990, artículo 174). De manera que el proceso inició formalmente en octubre de 2005 y las campañas electorales en enero de 2006 después del registro de las candidaturas para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que presentaron el Partido Acción Nacional, la Coalición Alianza por México, la Coalición Por el Bien de Todos, el Partido Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal del año 2006⁶⁰.

En los hechos, la presentación al público de los liderazgos partidarios que posteriormente presentarían como candidatos a la presidencia inició mucho antes. Los contendientes, especialmente los de las tres principales fuerzas políticas en contienda (Partido Acción Nacional, la Coalición Alianza por México y la Coalición Por el Bien de Todos) no respetaron los tiempos que marcaba la legislación electoral; esto provocó que a los ojos de la opinión pública la contienda fuese muy

⁶⁰ Sesión Especial de 18 de enero de 2006. Acuerdos números: CG06/2006, CG07/2006, CG08/2006, CG09/2006, y CG10/2006.

larga, y desde la perspectiva de los contendientes su opositor hubiese obtenido ventajas indebidas. Desde la perspectiva de los órganos electorales hubo un verdadero problema para la administración de los conflictos entre los partidos.

En honor a la verdad habría que reconocer que muchos políticos provenientes de todos los partidos, especialmente los gobernadores, empezaron a moverse con mucha anticipación en la búsqueda de alguna candidatura, especialmente presidencial.

“Fue lo que ocurrió en el caso del PRI de cara al proceso electoral de 2006. Desde antes de que ese partido político convocara a su proceso interno para la designación de candidato a la presidencia, es decir, antes de que hubiese precandidatos formales, distintos gobernadores -como el del Estado de México, Arturo Montiel; el de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez; el de Tamaulipas, Tomás Yarrington; el de Coahuila, Enrique Martínez- desplegaron intensas campañas de promoción de sus estados en los canales de televisión de cobertura nacional, en las que invariablemente aparecían ellos como símbolos de logros -siempre en su propia versión, claro está- de sus administraciones. A la sazón, todos esos políticos buscarían la nominación del PRI a la presidencia de la República - infructuosamente, por cierto-, sin que los montos de los recursos públicos destinados a la promoción de sus precandidaturas, aunque disfrazadas de promoción de obra de gobierno, se llegaran a conocer.” (Murayama, 2013, p. 33).

Debido a ello, la reforma electoral de los años 2007-2008 tiene como uno de sus contenidos la regulación de procesos de selección interna de los partidos políticos, para ello estableció tiempos precisos de inicio y conclusión. Definió en la prohibición de los actos anticipados de campaña que, de confirmarse, deberían ser sancionados por las autoridades mediante un procedimiento abreviado de sanción⁶¹ (que, como veremos más adelante, también es una novedad de esa reforma constitucional). La pena máxima en estos casos sería la pérdida del registro del candidato/a que se adelantó en sus acciones proselitistas. Para honrar el principio de autodeterminación de la vida interna de los partidos, no se establecieron procedimientos específicos con respecto al “cómo” los partidos deberían seleccionar a sus candidatos; la prohibición es fundamentalmente temporal, los

⁶¹ Procedimiento Especial Sancionador.

aspirantes a las diversas candidaturas no pueden moverse para conseguir el apoyo de sus correligionarios hasta que la ley no se los autorice.

Prohibición de intervención en la política partidaria a los servidores públicos y otros actores políticos

Otro problema fue que los candidatos presidenciales no fueron los únicos actores del proceso electoral, el presidente de la república⁶² y el Consejo Coordinador Empresarial, pagaron una fuerte campaña mediática que señaló a López Obrador como un peligro para México. Esta campaña tenía identidad con la campaña negativa del PAN. En virtud de lo anterior, la reforma constitucional electoral del año 2007 y legal del 2008 que desarrolla la primera, establece nuevas prohibiciones que restringen la participación en las campañas a los partidos y candidatos; también establece cuándo se puede hablar y qué mensajes deben ser retirados del aire por considerarse antidemocráticos. Quien falta a las reglas debe ser sancionado.

Para tratar de frenar los actos proselitistas del presidente y demás servidores públicos, en febrero de 2006 el Consejo General del IFE emitió las “Reglas de neutralidad, para que sean atendidas por el presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006”⁶³, las cuales consistían en abstenerse de: efectuar aportaciones provenientes del erario público a partidos políticos, coaliciones o candidatos; brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por el código electoral; asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal; condicionar obra o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido

⁶² De acuerdo con Jaime Cárdenas (2009) “El gobierno federal gastó más de 1, 700 millones de pesos en publicidad política paralela a las erogaciones de la campaña del PAN”.

⁶³ Acuerdo del Consejo General número: CG39/2006.

político, coalición o candidato; realizar dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social. Se exceptúa de dicha suspensión la comunicación de medidas urgentes de Estado o de acciones relacionadas con protección civil, programas de salud por emergencias, servicios y atención a la comunidad por causas graves, así como asuntos de cobro y pagos diversos; efectuar dentro de los cuarenta días naturales previos a la jornada electoral y durante la misma, campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o internet, así como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares; realizar cualquier acto o campaña que tenga como objetivo la promoción del voto; así como emitir a través de cualquier discurso o medio, publicidad o expresiones de promoción o propaganda a favor de un partido político, coalición o de sus aspirantes y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal de 2006, incluyendo la utilización de símbolos y mensajes distintivos que vinculen a un partido político, coalición o candidato (Acuerdo CG39/2006).

A partir de estos acuerdos, de las quejas de los partidos que a lo largo de todo el proceso denunciaron múltiples violaciones de sus contendientes y de las resoluciones jurisdiccionales que buscaban sancionar a quiénes violaban las disposiciones, en la reforma de 2007-2008 los legisladores establecieron nuevas prohibiciones a los partidos políticos, candidatos/as, servidores públicos/as y empresarios/as de lo que se puede y no se puede hacer en la competencia electoral. La esperanza era que el nuevo catálogo de prohibiciones y sanciones sirviera como inhibidor de las prácticas antidemocráticas de partidos y candidatos.

Medios de comunicación

En cuanto a los medios de comunicación, especialmente los más grandes y poderosos, la reforma constitucional electoral de 2007 también les establece un régimen con nuevas prohibiciones. Aunque desde la reforma de 1977 los partidos y sus candidatos tienen acceso regulado a los medios de comunicación, el paso del tiempo y el dinero dieron a éstos un excesivo control y protagonismo electoral. Dicho

protagonismo se exacerbó a partir del año 2000. La cúspide de su empoderamiento fue la promulgación de la “Ley Televisa” que, si bien fue declarada inconstitucional, no impidió que la elección presidencial del año 2006 estuviera marcada por la sesgada intervención de los medios a favor del candidato del partido en el gobierno (Nieto, 2014). Por si fuera poco, los medios no solo lograron la aprobación de esta ley, sino que previamente presionaron a los dirigentes de los principales partidos para que no hubiese una reforma electoral que los lastimara (Cárdenas, 2009).

El litigio post electoral que inició en el verano del 2006 y se prolongó por varios meses, cambió los temas y prioridades de la reforma que se venía. Conforme a la reforma constitucional de noviembre de 2007 nadie puede comprar tiempo en radio y televisión con fines electorales, estas disposiciones se reiteran y desarrollan en el entonces nuevo código federal electoral de enero de 2008. Los partidos políticos y candidatos dejaron de comprar tiempo para difundir publicidad política y electoral. El acceso a la radio y televisión desde entonces se realiza por conducto de la autoridad (federal primero, hoy nacional) electoral y se limita a los llamados “tiempos oficiales”. Con esta medida se pretenden mejorar las condiciones del acceso, evitar la intervención de actores ajenos al proceso electoral, así como disminuir el gasto electoral en propaganda en radio y televisión y con ello el costo total de las elecciones.

La propaganda de los gobernantes y sus gobiernos también se reguló. El activismo y uso de recursos del presidente Vicente Fox y de los gobernadores en turno para tratar de influir en las campañas electorales advirtieron la necesidad de regular el uso de la propaganda y recursos gubernamentales con fines electorales.

En el artículo 41 constitucional se establece que durante el tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta la jornada comicial se debe suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental⁶⁴ tanto de los poderes federales como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

⁶⁴ Las únicas excepciones son las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por otro lado, el artículo 134 constitucional establece por cuanto a la aplicación de los recursos que “[l]os servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”, y en cuanto a la propaganda gubernamental que “[l]a propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”. Esto es, la Constitución introdujo el principio de neutralidad de las autoridades y la prohibición de personalizar y utilizar la propaganda gubernamental para promover a distintos gobernantes o servidores públicos para nuevos cargos públicos.

Campañas negativas

Además de restringir el acceso a la radio y la televisión, la reforma también se ocupó de las campañas negativas. Los simpatizantes del PRD acusaban que “[l]a radio y televisión actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato del PAN, principalmente por el número tan grande de menciones negativas en los noticieros en contra de Andrés Manuel López Obrador. Existió una fuerte campaña del PAN y después también del PRD a través de spots” (Cárdenas, 2009, p.70). En el Dictamen con el que se califica la elección⁶⁵ la Sala Superior desestimó esta alegación de la coalición Por el Bien de Todos al aplicar la doctrina de los propios actos al considerar que “[a]l aplicar este principio a la

⁶⁵ DICTAMEN Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la Elección y de Presidente Electo, publicado en el DOF el 8 de septiembre de 2006.

alegación sobre el uso de propaganda negra que aduce uno de los participantes en los comicios presidenciales, esta sala superior considera, que es inadmisibile que un partido político o coalición invoque la propaganda negra que dice fue utilizada en su contra por otros contendientes, como sustento de su pretensión de nulidad de la elección, si el propio impetrante empleó también esa clase de propaganda en contra de sus contrincantes”. La legislación electoral prohibió la difamación y la calumnia y por supuesto, quienes se valieran de ella en el discurso político o en los spots, carteles y lemas de campaña, se harían acreedores a las sanciones correspondientes. Estas prohibiciones generaron una gran discusión académica en torno a las limitaciones que se impusieron a la libertad de expresión.

Proceso Especial Sancionador

El nuevo régimen de prohibiciones hacía necesario un nuevo esquema para conocer de su incumplimiento. Dada la centralidad que tuvo la regulación a la radio y televisión con fines electorales y a la inmediatez que causa la propaganda o publicidad que en ellos se difunde, se creó el Procedimiento Especial Sancionador⁶⁶. Lo especial descansaba en la brevedad de días en los que debía quedar resuelto (5 de acuerdo con el código aplicable). Además, el IFE adquirió la posibilidad de sancionar a personas físicas o morales distintas a los partidos políticos y sus candidatos/as, por ejemplo, empresarios.

Se institucionaliza el Proceso Especial Sancionador: las autoridades electorales tienen el deber de vigilar quién y cuando habla en las Campañas políticas, así como lo que dice

La reforma también buscó prohibir la intervención de los gobernantes en las campañas electorales, y otros actores como medios de comunicación, locutores,

⁶⁶ El cual, aunque con una versión distinta ya había sido ordenado por la Sala Superior del TEPJF en el año 2006.

comediantes y hasta deportistas; sin embargo, no se le dieron al IFE facultades expresas para sancionarlos. Este tema fue complicado y recurrente, especialmente por violaciones referidas a las prohibiciones del párrafo octavo del artículo 134 que restringen la propaganda gubernamental y la propaganda personalizada de los gobernantes. Esto fue causa de innumerables conflictos al interior del Consejo General ya que unos consejeros consideraban que deberían intervenir y otros, por el contrario, argumentaban que carecían de facultades; los conflictos no sólo fueron entre consejeros, también fue una causa más de enfrentamiento entre el CG y los partidos políticos.

Prerrogativas de los Partidos Políticos

Como dijimos, la reforma de 1996 incrementó de manera substancial los recursos públicos a los partidos políticos, la fórmula para obtener los montos del financiamiento quedaba a discrecionalidad del Consejo General y se incrementaba cada vez que aparecía un nuevo partido político. En 2007-2008 se buscó poner remedio a esto, para ello se tomaron dos medidas conjuntas; primera, el monto total del financiamiento público para los partidos políticos sería el resultante de multiplicar el número total de empadronados en una determinada fecha por el 0.65 del salario mínimo diario del Distrito Federal; y segunda, esa cantidad sería dividida entre el número de partidos con registro nacional con la fórmula de equidad de 30 por ciento igualitario y 70 por ciento proporcional a los resultados obtenidos en la última elección federal.⁶⁷

A pesar de que en los discursos los legisladores repitieron machaconamente que era conveniente disminuir el financiamiento público a los partidos por que la fórmula de 1996 había resultado, además de impredecible, excesiva, Jesús Cantú consideró que en realidad los partidos políticos, especialmente las tres fuerzas políticas más grandes (PAN, PRI y PRD), acabarían recibiendo más y no menos dinero público. Esto por tres razones, (hay) “un aumento en la bolsa total del

⁶⁷ Por supuesto esto se convirtió en un incentivo para que los partidos políticos buscaran incrementar las dificultades a la creación de nuevos partidos, tendencia que observamos en las reformas de 1996 y 2003.

financiamiento para actividades ordinarias a partir del 2010; segundo, el rubro de actividades específicas, cuyo financiamiento antes era potestativo y dependía de la comprobación de los gastos respectivos, ahora se incorpora a la bolsa anual y se distribuye en las mismas proporciones que el financiamiento ordinario, así que se dieron un aumento del 3% en el financiamiento total; y tercero, porque la nueva normatividad electoral eventualmente se traducirá en la disminución del número de partidos con registro, y como el monto total ya no está sujeto al número de partidos, el reparto será mayor entre los sobrevivientes” (Cantú, 2009, p. 34-35).

Si además tomamos en cuenta que los tiempos en radio y televisión se entregarían de manera gratuita a los partidos políticos tanto en tiempos ordinarios como en tiempos electorales, el incremento fue, en términos reales mucho mayor.

Fiscalización

En cuanto a las finanzas de los partidos, se reforzó la tarea de fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos al ordenarse que su realización se haría por medio de un órgano técnico, dotado de autonomía de gestión, no limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. La apuesta por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico y no una comisión de consejeros electorales -sin formación en auditoría y fiscalización- para realizar la fiscalización, tiene como antecedente el enojo de los partidos políticos sancionados con motivo de dos fallos en materia de financiamiento ilícito determinadas en el año 2003 por la Comisión del Consejo General entonces a cargo de la fiscalización: *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, que a la fecha siguen siendo las multas más altas de la historia electoral de nuestro país.

Así la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del 2008 sería un órgano técnico con autonomía de gestión, dirigido por un director general nombrado por el Consejo General, tendría a su cargo la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera (COFIPE, 2008, artículo 77).

En el proceso de reforma se discutió cual debía ser el papel del Consejo General en el proceso de fiscalización, por ello se eliminó la comisión de consejeros que daría seguimiento puntual a la fiscalización, sin embargo, dejó al CG la valoración, aprobación y determinación de consecuencias de los resultados de fiscalización y cumplimiento de las normas electorales en la materia. Este híbrido complicó de manera importante la relación entre el director de la Unidad de Fiscalización, que gozaba de muy am Esta distribución de funciones y responsabilidades fue altamente cuestionada y disfuncional en las elecciones de 2012. Debido a lo anterior, la atribución de fiscalizar regresó al Consejo General del IFE con la reforma de febrero de 2014, como veremos con más detalle en el siguiente capítulo en la que se restableció la comisión de consejeros que por ley debían acompañar a la UTF en todo el proceso de construcción del dictamen de fiscalización.

Liquidación de los Partidos Políticos

La reforma electoral establece normas específicas para el proceso de liquidación de aquellos partidos que por cualquier circunstancia hubiesen perdido el registro. Esta nueva norma corrige un importante vacío legal del que se percataron los legisladores después de la pérdida del registro de algunos partidos, marcadamente, el Partido de la Sociedad Nacionalista que empleó el generoso financiamiento público para incrementar el patrimonio de la familia de los fundadores Riojas Santana, prófugos de la justicia por el desvío millonario que hicieron de los fondos que les dio el IFE⁶⁸.

Nulidad de elecciones

En materia de nulidad de elecciones, la reforma constitucional de 2007 acota al Tribunal Electoral al prohibir la nulidad por causa abstracta. Esta causal de

⁶⁸ Ortega, Fernando. (2004). *La Interpol busca al prófugo Gustavo Riojas, líder del PSN, acusado de desviar millonarios fondos que le dio el IFE*, Crónica, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/121829.html>

nulidad de una elección tuvo su origen jurisprudencial en el 2000, motivado por la omisión del legislador ordinario del estado de Tabasco consistente en no prever causas específicas y concretas de nulidad de la elección de gobernador. De acuerdo con un exmagistrado se planteó entonces el dilema: ante la ausencia de causales de nulidad para la elección de gobernador ¿qué se hace entonces para anularla si se comprueba la existencia de violaciones sistemáticas a los principios rectores de la función electoral? La Sala Superior en funciones consideró que no obstante la omisión legislativa, la mera existencia de principios constitucionales genera la obligación del juez constitucional de aplicarlos (González, 2009).

La reforma constitucional de 2007 agregó un párrafo al artículo 99 que establece que “las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”.

Con estas adiciones a la Constitución, los partidos políticos retomaron el poder sobre las autoridades electorales al obligarlas a respetar específicamente lo que los mismos partidos han asentado en la ley (Ackerman, 2009). Sin embargo, no se resolvió una tensión siempre presente: dada la inaceptabilidad de la derrota, los segundos lugares siempre encuentran argumentos creativos para solicitar la nulidad de la elección en la que no resultaron triunfadores, las autoridades atienden esas quejas y en muchas ocasiones encuentran maneras de argumentar que la conducta del triunfador pudo haber desembocado en un triunfo injustificado que debe anularse.

La reforma de 2007 interrumpió la aplicación de la causal abstracta, pretendiendo circunscribir los poderes interpretativos del juzgador a las causales de nulidad expresadas en la ley” (Nieto 2015, 231). Sin embargo, la realidad política y la frecuencia de las irregularidades no previstas por la legislación, que sí afectaban los resultados electorales, llevaron al TEPJF al establecimiento de la invalidez por violación a principios constitucionales (Baez y Gilas, 2017, p.622).

Democracia interna de los partidos políticos

La reforma de 2007-2008 entró de lleno a tratar temas de las reglas para regular la democracia interna en los partidos políticos, al punto de que se inició la

discusión sobre la conveniencia de establecer una Ley de Partidos Políticos, que siete años más tarde, con la reforma de 2014, se acabaría aprobando.

Existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente en su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos (Cárdenas, 2009).

Después de la reforma de 1996 que creó el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos de los Ciudadanos (JDC), los militantes emplearon incrementalmente este recurso para que el TEPJF se pronunciara con respecto a las cuestiones de vida interna de los partidos lo que fue causa de tensiones entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales y los cuerpos de dirección de los partidos, como reacción a esto los legisladores quisieron poner límites a la actuación de las autoridades.

En materia de asuntos internos de los partidos políticos, la reforma constitucional de noviembre de 2007 estableció que “[l]as autoridades electorales solo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley” debido a algunas decisiones incómodas de las autoridades electorales.

El COFIPE de 2008 creó dentro del libro segundo, un título dedicado a la democracia y asuntos internos de los partidos políticos. De acuerdo con estas normas los asuntos internos de los partidos políticos comprenden “el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección” (artículo 46)⁶⁹.

En el sumario de las principales propuestas del proceso legislativo se establece que “[e]n esa perspectiva es que la presente Iniciativa contempla la

⁶⁹ A mayor abundamiento, son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados

incorporación en el COFIPE de normas que permitirán a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que, con apego a normas democráticas, cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas instancias, dejar abierta y garantizada la vía de la queja o denuncia ante las autoridades electorales”.

Por otra parte, de acuerdo con Jesús Cantú (2009) las dirigencias nacionales de los partidos también se protegieron contra las insubordinaciones de las dirigencias estatales. En el inciso e) del párrafo 1 del artículo 36 de la COFIPE, sobre derechos de los partidos políticos se establece que “[f]ormar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos coaligados”, con lo cual, las dirigencias nacionales tendrán que dar su venia para la celebración de todos los convenios de coalición o candidaturas comunes.

Transparencia

Las normas de transparencia alcanzaron a los partidos políticos en el año 2003. A pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 no les estableció a los partidos políticos obligaciones de transparencia a nivel reglamentario; desde el primer reglamento del IFE en 2003 se puso a disposición del público grandes cantidades de información de los mismos (Marván y Navarro, 2016). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) hizo sujeto obligado al IFE, pero no a los partidos políticos; sin embargo, por la vía jurisprudencial el TEPJF determinó que los ciudadanos tendrían derecho a solicitar información a los partidos políticos a través del IFE.

El código electoral de 2008 convierte a los partidos políticos en sujetos obligados indirectos. En el capítulo de las obligaciones de los partidos políticos se establece la de “[c]umplir con las obligaciones que este Código les establece en materia de transparencia y acceso a su información” (artículo 38) y se crea un

capítulo denominado “De las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia” (artículos 41 a 45) en donde se establece, entre otras medidas, que “[t]oda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las reglas previstas en este Código y las que, en lo conducente, resulten aplicables conforme al reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia” y “[l]as personas accederán a la información de los partidos a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas” (artículo 41).

Creación de nuevos partidos y Candidaturas independientes

La reforma de los años 2007 y 2008 mantuvo los mismos requisitos que se establecieron en diciembre de 2003 “salvo el de limitar la solicitud del registro a las agrupaciones políticas nacionales, pero limitaron la formación de nuevas fuerzas al año posterior al de la elección presidencial, con lo cual nuevamente establecen una norma que afecta el registro de nuevos institutos políticos” (Cantú, 2009, p. 32).

Primero, el procedimiento se realiza cada seis años, en lugar de cada tres como eran en el pasado, con lo cual las fuerzas emergentes que pretendan competir en una elección presidencial tienen que iniciar sus procesos cinco años y medio antes; en adición a lo anterior, un partido de nuevo registro tiene la obligación de competir por sí mismo en las elecciones inmediatas posteriores a su registro, que, por definición, serán elecciones intermedias.

Segundo, se incrementó el umbral de participación a 2.5%. Se cambiaron las reglas de votación, en el caso de las coaliciones el ciudadano decidirá a cuál de los partidos de la coalición le otorga su voto. Esto dificulta a los partidos pequeños de una coalición mantener el registro porque tienen que alcanzar el 2.5% por sí mismos.

2007-2008

- ┆ Se amplía significativamente el significado de “equidad en la contienda:
- ┆ Tiempos de Campaña
- ┆ Procedimiento Espacial Sancionador
- ┆ Modelo de comunicación política
- ┆ Restricciones a los gobernantes. La propaganda gubernamental debe ser NO personalizada
- ┆ Cambios en la fórmula de financiamiento de los partidos y el proceso de fiscalización

Capítulo 7. Candidaturas independientes y primeras formas de democracia semidirecta. (2012)

El conflicto post-electoral de 2006 tuvo como consecuencia una expansión regulatoria que tendría dos propósitos diferentes, aunque, en alguna medida, complementarios. Primero, con el fin de evitar que en procesos electorales futuros los actores políticos no cumplieran con las reglas electorales, se buscó reforzar las acciones de las autoridades electorales (administrativa, jurisdiccional y de procuración de justicia), y segundo, se incrementaron las prohibiciones y restricciones a los partidos, candidatos y la ciudadanía en general (Alarcón, 2016).

En algunas ocasiones, el detalle o la naturaleza misma de las restricciones llegó hasta el punto de convertir en norma aspectos del comportamiento de partidos y candidatos que pudieran rayar en el absurdo; esto hizo mucho más compleja y onerosa la gobernanza electoral ya que cada nueva prohibición suponía nuevas funciones a desarrollar por el IFE, un incremento en el número de quejas y denuncias por parte de los candidatos y partidos, y nuevos juicios y medios de impugnación que debía resolver el TEPJF⁷⁰.

La democracia directa y la democracia representativa se refieren a concepciones contrapuestas de soberanía popular.

La introducción de formas de democracia directa busca reconocer nuevas formas de participación de los ciudadanos

El conflicto post-electoral de 2006 asestó un golpe importante a la legitimidad de los procesos político-electorales cuya integridad volvió a ponerse en duda a

⁷⁰ Por sólo poner un ejemplo, la nueva separación de los tiempos electorales en precampaña, intercampaña y campaña obligó al IFE a establecer qué palabras podía usar un candidato pero que estaban vedadas para un precandidato, cómo podía promocionar un partido a sus precandidatos añadiendo la advertencia, por demás absurda, de que ese spot o promocional estaba dirigido exclusivamente para los militantes de un determinado partido a pesar de que se transmitía en radio y televisión abierta a la que, evidentemente, tiene acceso toda la población.

pesar de lo avanzado desde los cambios electorales de 1990 y posteriores. En las elecciones intermedias del 2009 se presentó un fenómeno nuevo en México, el movimiento *anulista*.

En el contexto del movimiento anulista de 2009, que promovió el ejercicio del voto nulo o voto blanco en las elecciones a diputados federales de ese año —como expresión del descontento ciudadano con la representación política—, un estudio ayudó a evidenciar el grado de desafección ciudadana con la política y con la democracia representativa. De forma novedosa, en 2009, la Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano recogió y permitió la comparación de visiones de tres tipos de comportamientos ciudadanos respecto al voto: los que en aquel año de elecciones federales votaron por un partido, los que votaron nulo o en blanco (anulistas) y los que no fueron a votar (abstencionistas). Según este estudio, “para un amplio sector de los ciudadanos mexicanos, los diputados federales no reflejan su voluntad y sienten que no los representan” (Castellanos, 2016, p. 14).

La existencia de una crisis de representatividad de los partidos políticos y el distanciamiento de los partidos con respecto a la ciudadanía comenzó a ocupar un lugar cada vez más importante en la discusión pública. A partir de ahí los propios partidos y actores políticos fortalecieron el discurso de la necesidad de buscar nuevas formas de participación política que matizara el monopolio de los partidos en la vida política y revitalizara la democracia representativa cuya crisis se convirtió en convicción nacional.

A finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se impulsó una reforma constitucional muy profunda porque introdujo figuras propias de la democracia directa tales como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana. También se agregó la figura de iniciativa preferente para dar al presidente de la República la posibilidad de impulsar con celeridad privilegiada hasta dos iniciativas en las que tuviese particular interés. Al aprobar la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 se dictaminaron 21 iniciativas diferentes que desde 2005 se habían presentado sobre estas materias en ambas Cámaras por legisladores de prácticamente todos los partidos.

Es importante recordar de manera particular las propuestas que contenía la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, para ver lo que se aprobó y lo que fue rechazado. De lo propuesto por Calderón se aceptaron las candidaturas

independientes, la iniciativa ciudadana, y la iniciativa preferente. Se quedaron en el tintero la reelección consecutiva para los legisladores, la reducción en ambas Cámaras - que proponía que la Cámara de diputados pasara de 500 a 400 y la de senadores de 128 a 96-, la introducción de la segunda vuelta electoral para la presidencia de la República, no se incrementó el umbral de representación del 2 por ciento al 4 por ciento; tampoco se aprobó el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las reformas constitucionales⁷¹.

La *democracia directa*⁷² y la *democracia representativa* se refieren a dos concepciones contrapuestas de soberanía popular. En la primera el pueblo participa en el ejercicio directo del poder y decide sobre los asuntos públicos a través de votaciones directas con efectos vinculantes. En la democracia directa, nos dice Jean François Prud'homme (2016), no existen límites al poder de la mayoría y por ello puede tener efectos negativos importantes. Por otra parte, en la democracia representativa no gobierna el pueblo, allí el pueblo elige a los que gobiernan a través de las instituciones representativas. La democracia representativa es incluyente en la medida en la que protege los intereses de las minorías. Por el contrario, la democracia directa es excluyente ya que las minorías quedan fuera de las decisiones de las mayorías. En el mismo texto, Prud'homme (2016, p. 11) considera que “en términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagónica”.

Candidaturas independientes

En México la aceptación constitucional de las candidaturas independientes tuvo como el antecedente más importante la solicitud de Jorge Castañeda Gutman al IFE para que lo registrase como candidato independiente a la presidencia en

⁷¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, en Diario Oficial de la Federación, México, 2012. Consultado el 30 de octubre de 2019 en http://diputados.gobmx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DO_09ago12.pdf

⁷² Algunos autores se refieren de manera indistinta a democracia directa, mecanismos de democracia semi-directa (refiriéndose a que son un complemento correctivo de la democracia representativa) o bien mecanismos de democracia participativa porque permiten la participación directa y decisiva de las y los ciudadanos en un asunto específico.

2006. Ante la negativa, Castañeda decidió entablar un litigio estratégico que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁷³.

En su resolución la CIDH se pronunció por la conveniencia de iniciar la discusión sobre las candidaturas independientes: “resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas” para lo que propuso, sin obligatoriedad para el Estado mexicano, la introducción de la figura de las candidaturas independientes como una forma de revitalizar el juego electoral y acercar la política a la ciudadanía.

En la actualidad el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que son derechos del ciudadano, entre otros, “[p]oder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”. La aprobación de las candidaturas independientes terminó con una de las restricciones más importantes introducidas por la ley electoral de 1946.

De esta manera se amplió substancialmente el derecho político de las y los ciudadanos mexicanos al voto pasivo, es decir el derecho a ser votado. Valga recordar que los derechos políticos exigen el cumplimiento de ciertos requisitos indispensables que no se consideran en sí mismas restricciones discriminatorias sino calidades indispensables para ordenar las opciones políticas de los electores (Zovatto, 1998 y Orozco, 2016). El desarrollo normativo secundario sobre los requisitos que deben cumplir las personas que aspiran a una candidatura independiente, las prerrogativas de que pueden disponer y el régimen de obligaciones que les es aplicable se concretó en nuestra legislación, como veremos más adelante, hasta la reforma constitucional de febrero de 2014 y legal de mayo de 2014.

⁷³ Castañeda Gutnam vs México en Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009. Consultado el 25 de octubre de 2019 en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>

Iniciativas ciudadanas

También se ampliaron las formas de participación al reconocer el derecho ciudadano a “[i]nicar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución”⁷⁴. Se adicionó la fracción VII al artículo 35 constitucional para establecer el derecho político de las y los ciudadanos a presentar iniciativas legislativas. Esta facultad en México estaba restringida a los legisladores, el presidente de la República, y a las legislaturas de los estados. “A partir de la citada reforma y como complemento del artículo que se comenta, el citado artículo 71 ahora también establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos y las ciudadanas en un número equivalente, al menos, al 0.13 por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que prevean las leyes” (Orozco, 2016, p. 874) En el nuevo Título Quinto de la Ley Orgánica del Congreso (artículos 130 y ss.) quedó regulado el trámite que debe darse a la iniciativa legislativa ciudadana en el ámbito federal.

Consulta Popular

En el mismo artículo 35 constitucional se adicionó la fracción VIII que reconoce a las y los ciudadanos el derecho a “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”. Esto último también se establece como obligación en el artículo 36 constitucional. La propia CPEUM definió quién puede convocar a una consulta popular, qué requisitos deben cumplirse tanto para la convocatoria como para considerar que su resultado tenga carácter vinculatorio, y las fechas en las que podrán realizarse -deberán votarse el día de la jornada electoral federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá calificar la constitucionalidad de la pregunta formulada.⁷⁵ Para regular las consultas se expidió

⁷⁴ Esta reforma también modificó el artículo 71 para establecer “a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.”

⁷⁵ Las que se sujetarán a lo siguiente:

I.o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

la Ley Federal de Consulta Popular que se compone de 65 artículos y se publicó el 14 de marzo de 2014.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se reconoció que México era el único país de América Latina que no consideraba ninguna forma de consulta popular, referéndum o plebiscito.

Iniciativa preferente

En materia de iniciativa preferente, la reforma política de agosto de 2012 estableció que “[e]l día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución” (CPEUM, artículo 71).

La introducción de la iniciativa preferente puede considerarse un indicador de la magnitud del cambio político que sucedió en México entre 1996 y 2012. Hasta 1994 el presidente de la República controlaba ambas Cámaras del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley que presentaba éste normalmente eran aprobadas con muy poca discusión y prácticamente sin ningún cambio de fondo. La gran mayoría de las iniciativas eran presentadas por el titular del Poder Ejecutivo, por lo que éste no tenía barreras políticas para introducir los cambios legales que fuesen necesarios para el desarrollo de su proyecto político y económico, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo que tiene la obligación de presentar en su primer año de gobierno.

A partir de que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y hasta 2015, los presidentes tuvieron que gobernar con un Congreso de oposición. Durante este período se convirtió en práctica común que el presidente de la República se inhibiera de presentar iniciativas de ley o de reforma; en muchas ocasiones cuando quería presentar algo y que llegase a buen puerto, escogía un legislador de su propio partido para que presentara como propia la iniciativa. Este legislador o legisladora asumía la responsabilidad de defenderla y empujarla hasta que llegara a buen término, es decir, escogían un *champion* por iniciativa o proyecto.

Como veremos en el siguiente capítulo, las normas secundarias introdujeron restricciones importantes a todas las formas de democracia participativa para asegurar la preeminencia de los partidos políticos como los grandes ordenadores de las preferencias político electorales en el país. No obstante las críticas a la oligarquía de los partidos políticos, es indispensable reconocer que la democracia representativa, en un país con la complejidad y con las dimensiones que tiene México, la única forma de que se consolide un sistema democrático es con partidos fuertes; lo anterior no obsta para decir que podrían tener al interior procesos más democráticos y en su interrelación con los demás partidos un mayor compromiso con el Estado democrático de derecho. Sin embargo, propiciar reformas electorales

que debiliten a los partidos puede significar la anulación de la neonata democracia mexicana.

2012

- ┆ Candidaturas Independientes
- ┆ Iniciativa Ciudadana
- ┆ Consulta Popular
- ┆ Iniciativa Preferente

Capítulo 8. Nacionalización de la función electoral 2014

La elección de 2012 y el Pacto por México

Los resultados electorales de 2012 son una continuidad de los resultados de la elección intermedia de 2009 en la que se renovó la Cámara de Diputados. El PRI, en coalición con el PVEM, pasó del tercer lugar en 2006 al primero en 2009 con el 43.28% de los votos; por el contrario, el partido gobernante (PAN) perdió más del 5% de sus votos: pasó de 33.39% a 28%. El PRD sufrió la mayor derrota ya que cayó de 28% a 18% de los votos. Como resulta evidente, el PRI se benefició de la crisis interna de la izquierda mexicana que tuvo que pagar costos altos por el conflicto electoral de 2006 y de los malos resultados políticos y económicos del gobierno del PAN (Ortega y Somuano, 2013).

Al igual que en las elecciones intermedias de 2009, el entorno económico y social en el cual se llevó a cabo la elección presidencial es fundamental para entender los resultados. Si bien entre 2010 y 2011 la economía mexicana creció 5.3 y 3.9 por ciento respectivamente, este crecimiento no fue suficiente para mejorar los niveles de vida de la población o abatir los rezagos sociales debido a la caída de más de 6 por ciento en el PIB que provocó la crisis económica del 2009 (Ortega y Somuano, 2013).

También es importante considerar como parte del contexto electoral que un tema que se convirtió central en el sexenio de Felipe Calderón fue la guerra emprendida contra el narcotráfico para la que se creó una Policía Federal y se involucró tanto al Ejército como a la Marina en labores de seguridad pública y combate al crimen organizado. Debido a esta estrategia se desató una ola de violencia entre carteles del narcotráfico, dejando en el sexenio un saldo aproximado de 108 mil muertos⁷⁶ (narcotraficantes, militares, marinos, policías y población civil) y magros resultados.

⁷⁶Prados, L. (2013). *¿Menos muertos, menos violencia?*, de El País disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/07/12/actualidad/1373644563_438923.html. Hay que reconocer que hay muchas discrepancias en el número de muertes violentas achacadas a la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado. Eduardo Guerrero y Alejandro Hope son quienes cuentan con cifras más o menos confiables.

En la elección presidencial del 2012 se presentaron cuatro candidaturas. El conteo nacional mostró al candidato del PRI como el ganador de la contienda electoral al recibir 38.59% de los votos; en segundo lugar, se ubicó el candidato del PRD con 31.59% de los votos; y en tercer lugar quedó la candidata del PAN con 25.41% (Ortega y Somuano, 2013). A pesar de que la distancia entre el primer y el segundo lugar fue de siete puntos porcentuales, el PRD y su candidato Andrés Manuel López Obrador de nuevo acusaron un fraude electoral, rebase de tope gastos de campañas y complicidad de las autoridades electorales, ahora no con el partido en el gobierno, ya que el PAN quedó en tercer lugar, sino con el PRI que obtuvo el primer lugar (Becerra, 2014).

La acusación y reacción del segundo lugar en 2012 fue diferente a la del 2006 y, sobre todo, su capacidad de movilización fue mucho más limitada que seis años atrás, entre otras cosas por la amplia distancia entre el primer y el segundo lugar.

La discusión sobre la equidad en la contienda se ha complicado y ello se refleja claramente en las exigencias del segundo lugar tanto en la reforma de 2007-2008 como en la de 2014. Ya no se trató de tener autoridades autónomas del Poder Ejecutivo, de tener un marco legal equilibrado que trate a todos los partidos por igual, de tener autoridades jurisdiccionales para impugnar las decisiones de la autoridad, o de tener recursos públicos suficientes para que haya una verdadera competencia que pueda retar efectivamente al partido en el poder -más allá de tener garantizado el acceso gratuito a radio y televisión. Sobre esto, Luis Carlos Ugalde comentó:

Aunque ya se había aplicado en la elección intermedia de 2009, la verdadera prueba de fuego de la reforma electoral de 2007 era la elección presidencial de 2012. Si los reformadores tenían razón cuando argumentaron que las nuevas medidas aumentarían la legitimidad de las elecciones y la confianza en los resultados, luego entonces la elección de 2012 debía ser ejemplar, con un alto debate de ideas, baja conflictividad y acatamiento de los resultados. Pero no. El candidato perdedor acusó, nuevamente, aunque con argumentos diferentes, que la elección había sido fraudulenta y que carecía de legitimidad y legalidad. (Ugalde, 2017, p. 21)

En el conflicto post-electoral de 2012 las acusaciones de fraude tomaron otro derrotero. En este se denunciaban malas prácticas tales como la relación clientelar

de los partidos políticos con sus electores, la transferencia ilegal de recursos gubernamentales (económicos, humanos o en especie) a las campañas políticas, el trato parcial de los medios de comunicación a determinados candidatos, etc. Acusaciones de este tipo han fortalecido en México una cultura de inaceptabilidad de la derrota que se convierte en un discurso muy eficiente para justificar frente al propio partido, sus militantes y simpatizantes, el fracaso en las urnas. Esta conducta de los perdedores es alentada por la laxitud con la que los tribunales locales y federal aceptan las impugnaciones de los procesos electorales en general, muchas veces sin que se les exija impugnar hechos concretos ilícitos que sean susceptibles de comprobación. En este contexto se planteó la necesidad de una nueva reforma electoral.

Después de la calificación de las elecciones de 2012, las tensiones internas dentro del PRD desencadenaron una crisis que provocó la renuncia de Andrés Manuel López Obrador al mismo y el anuncio de que formaría su propio partido a partir de enero de 2013 que el IFE abriera el plazo de inscripción para este propósito. El de él sería un amplio movimiento social -hasta el cansancio repitió que no era un partido sino un movimiento-, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que a la postre obtuvo el registro en 2014 por cumplir con todos los requisitos que impone la legislación a los partidos políticos.

Pese a las acusaciones, Enrique Peña Nieto (2012-2018) inició su sexenio con una propuesta novedosa de acuerdo político entre las tres primeras fuerzas políticas del país. El llamado Pacto por México lo firmaron el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec con el presidente del PAN, Gustavo Madero, del PRD, Jesús Zambrano y la presidenta interina del PRI, Cristina Díaz Salazar. El propósito del Pacto fue avanzar en lo que se llamaron las reformas estructurales que requerían amplios acuerdos para poder reformar la Constitución. La necesidad del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto de impulsar su propia agenda de reformas, de las cuales la más importante sería la energética, permitió a su vez que el PRI, el PAN y el PRD pactaran la reforma electoral (Becerra, 2014 y Ugalde, 2017). Desde el Pacto por México el PRD y el PAN tuvieron una palanca sumamente

poderosa, por no decir capacidad de chantaje, para impulsar la reforma político electoral.

Debido a la filtración de un audio relacionado con el proceso electoral local de Veracruz que dejaba ver la utilización de recursos de los programas sociales federales y locales para influir en la elección, el 7 de mayo de 2013 se firmó un *addendum* al texto original para incluir la reforma electoral. Las escandalosas denuncias del desvío de recursos públicos en las elecciones de Tlaxcala y Veracruz se transformaron en oportunidades de presión del PAN hacia el PRI (Barlett, 2014).

Con la amenaza de Gustavo Madero de romper el Pacto por México se estructuró la demanda que a la postre convertiría al Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE). De acuerdo con el diagnóstico del presidente panista los gobernadores del PRI tenían cooptados a los institutos electorales locales y por tanto era necesario eliminarlos para “cortarles las manos” a los gobernadores que intervenían de manera ilícita e ilegítima en los procesos electorales. La centralización de la organización de los comicios se convirtió en el *leit motiv* de la reforma. No se logró la total eliminación de los institutos locales, pero se configuró un híbrido institucional que centralizó algunas funciones electorales en el nuevo INE y dejó algunas otras cuestiones importantes en los 32 institutos locales (Ugalde, 2017).

La reforma electoral se comenzó a discutir en diciembre de 2013. El dictamen de primera lectura en la Cámara de Senadores se realizó el 2 de diciembre, al día siguiente el de segunda lectura con “discusión y votación” y ese mismo 3 de diciembre se aprobó el dictamen con una votación en lo general de 107 a favor, 16 en contra y 1 abstención. Al día siguiente se recibió la minuta en la Cámara de Diputados y el jueves 5 de diciembre se puso a “discusión y votación”; se aprobó con cambios el Dictamen de la Minuta con una votación en lo general de 409 a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. El mismo 5 de diciembre de 2013 “arribó” al Senado y se turnó a Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado, Estudios Legislativos, Primera y Estudios Legislativos, Segunda, del Senado. El viernes 13 de diciembre de 2013 se aprobó la minuta con una votación de 99 a favor, 11 en contra y 2 abstenciones. Ese mismo día se envió a las

legislaturas de los Estados para su aprobación. El 22 de enero de 2014 se dio la Declaración de la Comisión Permanente respecto de la aprobación de mayoría de las legislaturas de los estados; se promulgó el 31 de enero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 y finalmente entró en vigor el día siguiente⁷⁷.

La reforma constitucional y legal fue más allá del ámbito estrictamente electoral, ya que incluyó temas de cambio de régimen y de redefinición del Poder Ejecutivo. Entre los cambios más importantes de la reforma del Estado y del régimen de gobierno estuvieron la posibilidad de establecer gobiernos de coalición y la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República.

Por lo que hace al sistema de partidos y al sistema electoral, se aprobó la reelección de senadores y diputados por dos y cuatro períodos consecutivos (se estableció 12 años como máximo para la permanencia en una curul). También se reformó el artículo 116 de la CPEUM con el fin de que se aprobase en las entidades la reelección consecutiva para legisladores locales e integrantes de los ayuntamientos. Se incrementó a 3 por ciento el umbral de participación para mantener el registro y tener derecho a participar de la repartición de escaños de representación proporcional. Se estableció la obligatoriedad de los partidos políticos a que en las candidaturas en todos los puestos de elección popular se respetaran criterios de estricta paridad, es decir que el 50 por ciento de las candidaturas serían para cada género. El COFIPE de 2008 fue sustituido por la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE), y además se aprobaron tres nuevas leyes: la Ley General de Partidos Políticos (97 artículos) que abrogó al Libro Segundo del COFIPE (artículos del 22 al 103, es decir eran 71 artículos); la Ley General en Materia de Delitos Electorales (26 artículos); y la Ley Federal de Consulta Popular, aprobada el 14 de marzo de ese mismo año, pero a la que

⁷⁷ Proceso legislativo de reforma constitucional político electoral, Senado de la República, 2013-2014. Consultado en octubre de 2019 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/proceso.php

podemos considerar parte de la misma reforma debido a las obligaciones que adquirió el INE en esta materia⁷⁸.

Ampliación de la Legislación Nacional Electoral:
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Nueva)
Ley General de Partidos Políticos (Nueva)
Ley General en Materia de Delitos Electorales (Nueva)
Ley Federal de Consulta Popular (Nueva)
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996)

Esta reforma tuvo un doble objetivo, aunque no único, por un lado endurecer las consecuencias por financiamiento ilícito (demanda del PRD), y por otro, la nacionalización de la función electoral (demanda del PAN). Lo que incidió en prácticamente todos los ejes analíticos: introdujo cambios importantes en las reglas de inclusión en la vida político-electoral -reglamentó la reforma constitucional de 2012-, transformó las reglas de las autoridades jurisdiccionales y administrativas, hizo cambios profundos en materia de organización de los procesos electorales para distribuir responsabilidades entre el nuevo INE y los Organismos Políticos Locales Electorales (OPLE), incrementó de manera substancial las normas que regulan la vida interna de los partidos políticos, la tarea de fiscalización se volvió nacional y se establecieron nuevas causales de nulidad de la elección por asuntos de financiamiento. Nuevamente fue un tema importante la equidad en la contienda que ahora ya no sólo se centraría en el día de la jornada electoral sino en todo el proceso.

Nacionalización de la función electoral y principales reformas a las autoridades administrativas federales y locales

La reforma electoral trastocó al órgano administrativo encargado de organizar los procesos electorales, se incluyeron a los OPLE y las bases mínimas de

⁷⁸ Reforma electoral de 2014, INE. Consultado el 20 de octubre de 2019 en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html

coordinación y funcionamiento entre las autoridades locales y el INE en su calidad de institución nacional. Antes de 2014 había dos funciones que ya desempeñaba el IFE con alcance nacional. Desde que se aprobó la credencial con fotografía, ya era la única autoridad facultada para empadronar, credencializar y hacer las Listas Nominales. Por virtud de la reforma de 2007-2008 también se convirtió en autoridad exclusiva para administrar los tiempos de radio y televisión, tanto en tiempos ordinarios como en tiempos de campañas electorales o locales.

Órganos administrativos electorales: INE y OPLE

Se sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE) -máxima autoridad administrativa electoral- por el Instituto Nacional Electoral (INE), se amplió el número de sus consejeros a once, el nombramiento permaneció como responsabilidad de la Cámara de Diputados, así como la exigencia de ser aprobados por las dos terceras partes de los presentes; sin embargo, se introdujo un procedimiento sumamente detallado que en principio quita a las fracciones parlamentarias el derecho a proponer candidatos.⁷⁹ El propósito último de este proceso de selección fue atajar la crítica creciente sobre las cuotas partidarias en la composición de los integrantes del Consejo General, y demostrar que había un proceso de selección más profesionalizado que examinaba el conocimiento y las capacidades de los postulantes. No obstante, lo anterior los consejeros nombrados en 2014 y en 2017 fueron parte del acuerdo político entre el PAN, el PRI y el PRD.

La propuesta original del PAN y el PRD planteaba la desaparición total de los institutos electorales locales y la concentración de la organización de todas las elecciones, federales y locales, en un nuevo organismo, el cual sería distinto al anterior IFE, lo que justificaría el nombramiento de nuevos integrantes de su órgano superior de dirección (Becerra, 2014).

⁷⁹ Aunque la Cámara de Diputados conserva la atribución de nombrar a las y los consejeros, se modifica el método de elección. El procedimiento de nombramiento ya no inicia con las propuestas de los grupos parlamentarios. Ahora inicia con una convocatoria pública que contendrá las etapas completas del procedimiento, fechas y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6° de la Constitución.

A petición de Gustavo Madero y con el fin de despolitizar el nombramiento de los consejeros locales, el Consejo General del INE ahora sería el responsable de nombrar y remover a las y los consejeros electorales de las entidades, para ello se haría un proceso de selección que también debería examinar conocimientos y capacidades de los futuros consejeros. Los consejos generales de cada entidad serían permanentes y de alguna manera profesionalizados. Se estandarizó su integración, todos ellos se conformarían por un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos ellos con voz y voto, un secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos, estos últimos con voz, pero sin voto. Los representantes de los partidos podrían variar en número debido a la existencia o no de partidos locales⁸⁰.

Otra de las justificaciones para la transformación del sistema electoral federal en uno de carácter nacional fue la afirmación de que habría ahorros sustanciales en distintos rubros, principalmente en materiales electorales, instalación de mesas directivas de casilla, PREP y conteo rápido. La reforma estableció la obligación de la casilla única con un incremento de funcionarios de casilla. Estos supuestos ahorros, si los hubo, fueron una proporción nimia respecto del costo global de las elecciones.

También se argumentó que otro ahorro económico se daría con la creación de la oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral a cargo del INE, con lo cual, los gastos a notarios y corredores públicos dejaría de pagarse. Es importante recalcar la falacia de este argumento tan fácilmente apoyado por la opinión pública. Este ahorro por pequeño o significativo que haya sido, lo fue para los partidos políticos y no para el erario público, ya que eran los partidos los que necesitaban protocolizar frente a notario algunos documentos para entregar a las autoridades administrativas o jurisdiccionales. Huelga decir que no se

⁸⁰ La reforma no establece ni los sueldos que deberían tener los consejeros de los OPLE, ni parámetros para ello; vale la pena mencionarlo porque la disparidad de sueldos es muy importante. Hay consejeros mejor pagados que los del CG del INE en el Estado de México y otros que tienen una remuneración de sólo una fracción de estos. Por ejemplo, en Nuevo León, sólo el presidente trabajaba de tiempo completo en el instituto local y tenía un sueldo asignado, el resto de los consejeros eran llamados para los procesos electorales y gozaban de una dieta y no de un sueldo.

hizo un cálculo financiero de los ahorros y por supuesto esto no se tradujo en una disminución de sus prerrogativas.

La decisión legal de hacer concurrir en una sola fecha las elecciones locales determina en gran medida la coordinación y distribución de tareas entre el INE y los OPLE. Algunas entidades tomaron la decisión de que su elección de gobernador coincidiera con la elección presidencial, otros, por el contrario, prefirieron elegir gobernador en las elecciones federales intermedias. A partir del 2021 habrá elecciones federales y locales en las 32 entidades de la República Mexicana. A través de la CPEUM y la LEGIPE se establece una distribución inicial de funciones electorales que quedaron de la siguiente manera:

La propia Constitución establece la distribución de funciones entre el INE y los OPLE: al primero le corresponden, tanto para elecciones federales como locales, la capacitación electoral; la geografía electoral (incluidos el seccionamiento y la distritación); el padrón electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directiva; las reglas, lineamientos y formatos para documentación y materiales electorales; los lineamientos para observadores electorales, resultados electorales preliminares, encuestas y conteos; la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos. También es atribución constitucional del INE regular la organización y el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, que incluye a los OPL. Nótese que algunas de esas atribuciones correspondían a los institutos electorales locales antes de la reforma.

Por su parte, los organismos públicos locales tienen las funciones siguientes: otorgar las prerrogativas locales a partidos y candidatos; educación cívica; preparar la jornada electoral; imprimir documentación y producir materiales electorales (conforme a modelos aprobados por el INE); escrutar y computar votos; declarar validez y otorgar constancias en las elecciones locales; organizar, desarrollar, computar y declarar resultados en mecanismos locales de participación ciudadana; dar resultados preliminares, encuestas, conteos y observación electoral (conforme a lineamientos dictados por el INE); además de todas las no reservadas al INE. (Rivera, 2017, p. 52)

Además, se establecieron una serie de facultades potestativas a través de las cuales el INE podría delegar algunas funciones en los Organismos Públicos Locales (OPLE); también podría atraer alguna función por considerar que un OPLE en particular no tiene las capacidades suficientes o bien, está incumpliendo con alguno de los principios a los que están obligados: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. En casos extremos el

INE podría asumir la responsabilidad de organizar de manera integral las elecciones locales⁸¹.

ASUNCIÓN

La primera modalidad en la que el INE puede intervenir en procesos locales es la asunción. Una vez establecidas las funciones de los Organismos Públicos Locales (OPL, anteriores institutos estatales electorales), y de acuerdo con la LEGIPE, la asunción queda entendida como una atribución del INE para asumir directamente la realización de todas las actividades electorales que les corresponden a dichos organismos locales. No es de uso discrecional; podría ejercerse sólo bajo condiciones específicas (...)

ATRACCIÓN

Atribución del INE para atraer a su conocimiento cualquier asunto que se encuentre dentro de la competencia de los OPL, cuando su trascendencia lo determine o cuando se tenga la intención de sentar un criterio de interpretación para situaciones futuras. La facultad de atracción tiene la intención de ser aplicada únicamente en casos excepcionales (...)

A diferencia de la asunción, la petición para ejercer la facultad de atracción puede presentarse en cualquier momento, sin importar que el proceso electoral ya haya comenzado, pues tiene la intención de ser aplicada en situaciones trascendentes para corregir el proceso local correspondiente.

DELEGACIÓN

Según la LEGIPE, la delegación es la facultad del INE de delegar a los Organismos Públicos Locales sus atribuciones en el ámbito local durante la organización de elecciones en las entidades federativas, con la posibilidad de reasumir su ejercicio directo en el momento que lo considere conveniente. La delegación de funciones es de carácter excepcional (...)
(Sánchez y Vives, 2017, p. 36-37)

⁸¹ Aunque esto se estableció desde la reforma constitucional de noviembre de 2007 que señala que el IFE, mediante un convenio de voluntades de ambas partes, podía organizar las elecciones locales. En el dictamen de la iniciativa por el que se expide el COFIPE, se establece que la reforma constitucional ha dejado abierta la posibilidad de que el IFE asuma, mediante convenio, la organización de elecciones locales. *“Entre la propuesta de convertir al IFE en autoridad nacional en materia electoral o mantener la división actual de competencias en tres los ámbitos y autoridades federal y locales, se optó por una medida que debe ser considerada como un paso hacia esquemas de cooperación interinstitucional que preserven la soberanía interior de los estados. Quienes suscribimos la presente iniciativa compartimos la convicción de que es necesario encontrar nuevos esquemas y reglas que propicien la cooperación y coordinación entre las autoridades electorales de los dos ámbitos. Lo anterior resulta aún más necesario al considerar el crecimiento acelerado del costo de la organización y desarrollo de los procesos electorales. Mucho terreno queda por recorrer en esta materia, aprovechando la positiva experiencia del Registro federal de Electores.*

A la luz del debate y de la maduración del sistema electoral mexicano, consideramos que lo prudente es dejar establecida en el COFIPE una disposición de carácter general para que, llegado el caso, la Junta General Ejecutiva, a solicitud expresa de una autoridad administrativa electoral de ámbito local, realice los estudios y propuestas que, en su caso, podrían derivar en convenios para que el INE asuma la organización y desarrollo, solamente en aspectos y tareas ejecutivas, es decir de operación de procesos electorales locales, preservando, como se afirmó antes, la soberanía interior de los estados de la Federación.”

Senado de la República. (2007). *Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el código federal de instituciones y procedimientos electorales.* disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/14899

En el modelo híbrido permanecieron las legislaciones locales con algunas diferencias importantes que ni la CPEUM ni la LEGIPE les obligó a unificar; para algunas de ellas sería muy conveniente establecer una estricta homogeneidad, aunque hay otras en las que no solo es inconveniente, sería imposible. Entre las que podrían unificarse, mencionamos a guisa de ejemplo las siguientes: algunas leyes locales establecían que el Secretario Ejecutivo del OPLE (antes Instituto) es nombrado por el Congreso Local, quedó en la potestad de algunos congresos locales cambiarlo o no; a pesar de la concurrencia en el día de la jornada electoral, los calendarios electorales no están sincronizados, de tal manera que la precampaña, intercampaña y campaña electoral no necesariamente coinciden con el calendario federal, lo que generó grandes dificultades de operación en el 2015⁸².

Por otro lado, entre los asuntos que no se pueden ni deben hegemonizar están, por ejemplo, la geografía electoral; a pesar de que la responsabilidad de diseñar los distritos electorales es una facultad exclusiva e indelegable del INE, es imposible que coincidan los distritos locales, por naturaleza más pequeños, con los distritos federales. Es indispensable mencionar entre las condiciones naturalmente heterogéneas, que en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán hay elecciones que se organizan por Sistemas Normativos Internos o Usos y Costumbres. Por último, las fórmulas de asignación de representación proporcional son muy divergentes entre sí en las entidades, homologarlas o no es una decisión política que simplificaría el trabajo administrativo y jurisdiccional pero que disminuiría, aún más, los márgenes de autodeterminación política de los estados, lastimando quizá de más nuestro ya maltrecho Pacto Federal.

Otro aspecto que no tocó la reforma electoral de 2014 fue asegurar que los OPLE tuviesen suficiencia presupuestal que asegurara su autonomía con respecto a la gubernatura del estado, la secretaría de finanzas y el propio Congreso Local. En el trabajo *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, coordinado por César Astudillo y Lorenzo Córdova (2010), se demostró que el proceso de nombramiento de los consejeros electorales podía

⁸² Se han sincronizado los calendarios lo más posible para que sean coherentes y funcionales por la vía de acuerdos, reglamentos y lineamientos del CG del INE que han sido respaldados por la Sala Superior del TEPJF.

incidir en la dependencia de los institutos locales, pero que se materializaba de manera definitiva en los exiguos presupuestos anuales aprobados por el Congreso. En no pocas ocasiones el Poder Ejecutivo local utilizó como arma de presión la programación de las ministraciones; es decir, si bien el gobernador en turno no podía influir directamente en el proceso de nombramiento de los consejeros electorales, la falta de autonomía presupuestaria era el instrumento de control más efectivo.

La complejidad de la reforma de 2014 fue tal que, en septiembre de 2016, el INE aprobó un Reglamento de Elecciones⁸³ para precisar todos aquellos elementos que los legisladores, locales y federales, por irresponsabilidad o por impericia dejaron irresueltos. El Reglamento de Elecciones se aprobó a partir de la experiencia del INE y los OPLE en los procesos electorales de 2015. Al poner en práctica la Ley General en coordinación con las 32 leyes locales afloraron múltiples vacíos legales, abiertas contradicciones, verdaderas antinomias legales por no hablar de las dificultades operativas que han buscado asideros normativos en el muy extenso Reglamento (4 Libros, 443 artículos y casi 3 centenas de páginas) aprobado para afinar la coordinación entre las autoridades y poder desarrollar los procesos electorales concurrentes.

Reglas de inclusión en la vida político electoral
Reelección consecutiva de legisladores y presidencias municipales

La reforma constitucional electoral de 2014 (re)introdujo en nuestro sistema político la reelección consecutiva de los legisladores (artículo 59 de la CPEUM) y modificó el artículo 116 constitucional para que las entidades hicieran lo propio con sus legisladores y presidentes municipales.

A pesar de que la Constitución de 1917 originalmente sólo prohibía la reelección presidencial, en 1933 se adoptó el principio de no reelección absoluto en nuestro sistema electoral; esta decisión fue crucial en la consolidación del recién

⁸³ Acuerdo INE/CG661/2016. Al que posteriormente se adicionan las modificaciones en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-460/2016 y acumulados, dictada el 02 de noviembre de 2016 y lo aprobado mediante acuerdos del Consejo General: INE/CG391/2017, INE/CG565/2017 e INE/CG111/2018.

creado Partido Nacional Revolucionario ya que aseguró el control político de cacicazgos locales (Marván y Espinosa, 2017).

Desde inicios del proceso de transición en 1977 hubo decenas de iniciativas que buscaban la reinstalación de la reelección consecutiva de los legisladores y en más de una ocasión la iniciativa llegó hasta la votación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los defensores de la reelección⁸⁴ siempre argumentaron que ésta es un mecanismo de rendición de cuentas vertical que propicia la vinculación de los legisladores con sus electores; sus detractores hablaban de la fuerza que podrían llegar a acumular los líderes locales de los partidos, lo que propiciaría el anquilosamiento de las elites en el poder. Lo cierto es que desde su adopción en los primeros años de la post-revolución la ausencia de reelección se convirtió en un eficiente mecanismo de control. La selección de los candidatos fue una de las más poderosas facultades meta-constitucionales del presidente de la República en la era del partido hegemónico. En la transición las candidaturas siempre se han repartido conforme a las decisiones de las elites partidarias de las candidaturas y por lo tanto han servido como acicate de la disciplina de los partidos en el parlamento. Al no existir en México elecciones primarias, la posibilidad de conseguir una candidatura ha estado permanentemente en manos de las élites de los partidos políticos.

Como ya se adelantó, tanto para los diputados como para los senadores la posibilidad de reelección se restringió a un máximo de 12 años; los primeros podrán participar hasta cuatro veces consecutivas y los segundos, sólo dos. Las leyes de 2014 también impusieron ciertas restricciones; la más importante es que para poder presentarse a la reelección deberá hacerse por el mismo partido.

Es posible considerar que la aprobación de la reelección consecutiva transforma las reglas de la representación política porque se asume que la relación de los legisladores de mayoría relativa se vuelve más cercana con sus electores, de quienes idealmente dependería la posibilidad de permanencia en su curul. La fuerza del elector y la independencia del legislador que debería surgir de la reelección quedaron matizadas por los condicionamientos legales que dejan ver la clara

⁸⁴ Entre ellos quizá uno de los más vocales, con obra escrita en esta defensa fue Alonso Lujambio Irazábal quien falleció unas semanas después de aprobada la reforma del 9 de agosto de 2012.

resistencia de las elites partidarias a perder el control sobre las candidaturas. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Candidaturas independientes

La aprobación de las candidaturas independientes debe considerarse como una ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía, pues el derecho al sufragio pasivo ya no queda restringido a la postulación a través de un partido político. Sin embargo, esto no quiere decir que quienes aspiran a ser reconocidos como candidatos a puestos de elección popular no deban cumplir con ciertos requisitos. Los requisitos para poder participar como candidato independiente para cargos federales se establecen en el libro séptimo de la LEGIPE (2014). Los requisitos que cumplir varían para la presidencia, una senaduría o bien una diputación; en todos los casos se exige que los aspirantes midan el alcance del apoyo popular que puede tener su candidatura, para ello se establece la necesidad de alcanzar un mínimo de firmas en términos de porcentaje de la lista nominal. En el caso de la presidencia y las senadurías se exige cierta dispersión de los apoyos que demuestre popularidad en el ámbito nacional o de la entidad, respectivamente.

Para todas las candidaturas independientes se dejó a la decisión de los Congresos locales los requisitos exigidos en cada entidad. En no pocas ocasiones los requisitos fueron mucho más altos que los exigidos en el ámbito federal lo que propició la presentación de controversias constitucionales por considerarse que contravenían lo dispuesto en la CPEUM⁸⁵.

A pesar de que la LEGIPE dedicó 40 artículos a la regulación de condiciones, requisitos, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes, el INE se vio en la necesidad de desarrollar disposiciones reglamentarias que detallaran con mucha mayor precisión los procedimientos para recabar los apoyos de la ciudadanía, forma de validación de estos, etcétera.

⁸⁵ Para mayor detalle ver estudio *Las candidaturas independientes en las elecciones estatales legislativas en México, 2015-2016: normatividad y práctica*, de José Said Sánchez Martínez.

La reforma de 2014 elevó a rango constitucional la obligación de los partidos de promover la participación igualitaria en la política electoral del país. Quedó establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM la obligación de postular candidaturas a los puestos de elección popular en condiciones paritarias entre los géneros, esto quiere decir 50 por ciento de las candidaturas serían para las mujeres y 50 por ciento para los hombres.

La LEGIPE faculta al INE a rechazar el registro de candidaturas cuando estas no cumplan con el requisito de paridad, para ello dará un tiempo para que el partido o la coalición que no cumpla con este requisito, pueda hacer las sustituciones necesarias hasta alcanzar el 50 por ciento exacto para cada género.

A partir de la tristemente célebre experiencia de las *Juanitas*, fenómeno en el que mujeres propietarias asumieron el cargo para dimitir de inmediato a favor de su compañero de fórmula que era un hombre, y con el fin de evitar fraudes a la ley que ocurrieron en el pasado, es menester que la fórmula de propietario y suplente esté integrada por dos hombres o dos mujeres.

De la misma manera las listas de representación proporcional deberán alternar una fórmula de un género y la siguiente del contrario para asegurar que al momento de repartir los escaños de representación proporcional lleguen al Congreso un número equilibrado de hombres y mujeres.

Las mismas normas de paridad quedaron como obligatorias para las leyes locales y los OPLE tienen las mismas facultades para exigir la paridad al momento del registro de las candidaturas.

En ese sentido, una de las experiencias más gráficas de cómo la autoridad electoral vela para que se cumpla la paridad de género fue la destitución en dos momentos en 2016 de todos los consejeros electorales que integraban el OPLE de Chiapas (Sánchez y Vives, 2017, p. 38).

La resistencia de los partidos a cumplir con la paridad ha sido una de las principales causantes de interposición de Juicios de Protección de los Derechos Ciudadanos (JDC) frente al TEPJF, en consecuencia se han desarrollado muchas tesis de jurisprudencia al respecto.

En 2012 nuevamente la coalición izquierdista (ahora llamada Movimiento Progresista) impugnó la elección acusando que el ganador habría rebasado los topes legales de gastos de campaña, desarrollado un gigantesco operativo de compra y coacción del voto, al tiempo que habría contado con la complicidad de la principal empresa televisora y de todas las casas encuestadoras (Becerra, 2014). En respuesta a la impugnación presentada por el Movimiento Progresista y las preocupaciones del PAN respecto de lo que sucedía en el ámbito local, la reforma de 2014 incrementó prohibiciones, endureció las sanciones y transformó ciertos procesos para poder prevenir, detectar y en su caso sancionar las malas prácticas, todas ellas englobadas en un concepto omni-abarcador de lo que se ha seguido llamando *fraude electoral*⁸⁶.

Las transformaciones constitucionales para garantizar la equidad y la integridad de la contienda impactaron al Procedimiento Especial Sancionador (PrES) creado en 2007; transformaron nuevamente los mecanismos y exigencias de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se introdujeron nuevas restricciones al modelo de comunicación política, aumentaron las reglas para el levantamiento y publicación de las encuestas y otros estudios demográficos de opinión pública, incorporaron exigencias de transparencia a los partidos políticos y elevaron a rango constitucional el sistema de nulidades.

Una Sala Regional del TEPJF para resolver el PrES. En materia de sanciones la reforma quitó al INE la resolución de los procedimientos especiales sancionadores que introdujo la reforma constitucional electoral de 2007, para que

⁸⁶ De acuerdo con López Pintor (2017) no hay un concepto claro y unívoco de lo que se entiende cuando se habla de fraude electoral. “Algunos lo definen en términos tan amplios que el fenómeno parece diluirse en el terreno de los principios; por ejemplo, fraude como violación a los principios de elecciones libres y justas y del derecho de los ciudadanos de elegir a sus representantes”. Suele englobarse en un mismo concepto la participación de las autoridades electorales en complicidad con el partido en el gobierno, o cualquier otra mala práctica, entre ellas el clientelismo, la compra de votos, la coacción, la utilización indebida de partidos y candidatos de los padrones de programas sociales, la movilización de electores en lo que se conoce en México como “turismo electoral”, la corrupción política y en ocasiones hasta el decir de los locutores en los medios de comunicación. Mientras no haya una definición conceptual de lo que significa cada una de estas prácticas, será imposible reconocer lo avanzado en materia de prevención, detección y sanción del fraude en México.

sea el TEPJF a través de una Sala Especializada la que los resuelva. Para ello se creó una sexta sala “regional” que debería resolver los PrES. La LEGIPE (artículos 470-477) establece que en los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (también creada en este proceso de reforma) es la encargada de instruir en los procedimientos especiales sancionadores que respondan a denuncias de conductas ilícitas violatorias de lo establecido en la Base III del Artículo 41 o del párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM, es decir, todas aquellas conductas que contravengan las disposiciones en materia del llamado modelo de comunicación política, normas de propaganda electoral, compra o adquisición de tiempo aire en radio o televisión, utilización de la pauta para usos indebidos, cuando se acuse de calumnia, así como de los actos anticipados de campaña.

Aunque el INE conserva la atribución para conocer y dictar medidas cautelares en materia de radio y televisión y, por tanto, para suspender y retirar en forma inmediata propaganda en estos medios de comunicación, estas decisiones son impugnables en el TEPJF. En ambos casos, los partidos mantienen la posibilidad de inconformarse con motivo de estas resoluciones, tarea que debe resolver en definitiva la Sala Superior del TEPJF.

La división procesal derivó de la necesidad de atender a dos propósitos. Por un lado, la resolución de los procedimientos especiales sancionadores en la mesa del Consejo General del INE había resultado contraproducente porque los justiciables, léase los partidos políticos, estaban sentados en la mesa del Consejo. Dado que todas las sesiones del CG son públicas con gran presencia de los medios de comunicación, acabó convirtiéndose en un incentivo perverso la presentación de quejas que servían para ganar exposición en radio y televisión. Por otra parte, la resolución de los PES supone investigaciones y diligencias que se consideró debía hacer el personal del INE que tiene oficinas y personal en los 300 distritos a fin de no hacer todavía más onerosa la procuración y administración de los procesos jurisdiccionales. Como en todos los demás medios de impugnación las resoluciones de la Sala Regional Especializada son impugnables ante la Sala Superior, que tiene la última palabra.

Con la reforma de 2014, la tarea de fiscalización se nacionalizó. El INE se volvió el responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tanto para los procesos electorales federales como para los locales. Antes de esta reforma la fiscalización era una tarea a cargo de todos los órganos administrativos electorales del país.

La reforma constitucional de noviembre de 2007 estableció que, debido a que la fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos (ingresos y egresos) es una tarea altamente especializada que requería que se hiciera por medio de un órgano técnico, dotado de autonomía de gestión, no limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Para ello se creó la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) y se eliminó la comisión de fiscalización del ámbito de acción de los consejeros⁸⁷. Sin embargo, se dejó en la responsabilidad del CG la aprobación del dictamen de fiscalización en cuya preparación no habían participado los consejeros a través de mecanismos formales. En la fiscalización del proceso electoral de 2012 este modelo enfrentó serias dificultades en la relación entre el director de la UTF y el CG.

La reforma de febrero de 2014, restablece la comisión de fiscalización para que el CG pueda dar un seguimiento puntual a las tareas de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos. La constitución establece que “[l]a ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales”.

⁸⁷ Es importante recordar que la Comisión de Fiscalización se eliminó por el enojo del PRI y el PAN con relación a los procesos de revisión y multas del llamado Pemexgate y Los Amigos de Fox, casos de la elección del 2000.

El sistema de fiscalización que resulta de la reforma de 2014 establece el Registro Nacional de Proveedores (RNP) previsto en el Reglamento de Fiscalización aprobado el 19 de noviembre de 2014⁸⁸. Su finalidad es empadronar a las empresas dadas de alta en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que ofrecen bienes y servicios para la realización de campañas de los partidos políticos, pre-candidatos y candidatos independientes, ante el Instituto Nacional Electoral.

En materia de contabilidad, la reforma electoral de 2014 establece que los partidos deberán generar en tiempo real estados financieros de ejecución presupuestaria. La contabilidad se desplegaría en un sistema informático operado por el INE con acceso restringido. Esto permite a la Comisión de Fiscalización del INE que su unidad técnica verifique a las personas físicas y morales que estén celebrando contratos de bienes y servicios con los partidos políticos.

Con el cambio de febrero de 2014 la fiscalización ya no solo no sería hecha *prima facie* por un órgano técnico; además de incrementar el número de sujetos a fiscalizar (todas las campañas federales y locales) se redujeron los plazos para dar a conocer los resultados de la fiscalización, de manera que ahora tienen que estar dictaminados previo a la toma de posesión de las personas electas, con el fin de comprobar si rebasaron los topes de gasto permitidos, ya que se incorporó ésta causal al sistema de nulidades de la elección.

Respecto a la información de los partidos políticos sobre el uso de los recursos, esta reforma establece que no se podrá reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político con cuenta al presupuesto público, ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados.

Transparencia

La reforma constitucional electoral de febrero de 2014 agregó a los principios aplicables a la función electoral⁸⁹ el principio de máxima transparencia. Además, se

⁸⁸ Mediante el acuerdo INE/CG263/2014, modificado a su vez mediante el acuerdo INE/CG350/2014, reformado y adicionado por el acuerdo INE/CG1047/2015.

⁸⁹ Ya estaban previstos la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad.

estableció que “las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley”. Es entendible que no se incluyan las sesiones de los órganos ejecutivos y técnicos, pero no se entiende que no se incluyan las de los órganos de vigilancia del padrón electoral que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales y que en la práctica operan en la mayor de las opacidades, sobre todo, en lo que se refiere al manejo de recursos públicos.

La Ley General de Partidos Políticos en su artículo 30 estableció además las llamadas obligaciones de transparencia de los partidos políticos, información que debe estar disponible en sus portales web. Estas obligaciones de transparencia no son iguales a las que surgen de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información aprobada unos meses después por los mismos legisladores. Esto ha sido causa de enormes confusiones y el pretexto perfecto para que los partidos no cumplan ni con una ni con la otra⁹⁰.

Nulidad de las elecciones

Una de las acusaciones contra el triunfo de Enrique Peña fue el uso de dinero ilícito, por tanto, no reportado ni fiscalizado por el IFE, así como la existencia de publicidad favorable en los medios de comunicación; en respuesta a ello, la reforma constitucional electoral de febrero de 2014 puso especial énfasis en las causales de nulidad de la elección y con ello incrementó la complejidad del sistema de nulidades electorales y, en última instancia, del sistema electoral.

En correspondencia con el prohibicionismo y el espíritu sancionador como instrumentos pedagógicos para favorecer la disposición de los actores políticos a cumplir con las disposiciones legales y propiciar su buen comportamiento, el sistema electoral mexicano prevé reglas para anular un voto, anular la votación de una casilla e incluso anular la elección *in toto*. Valga decir, por si a alguien le

⁹⁰ Para mayor ahondamiento en la materia véase Marván, María y Navarro, Fabiola (2016). *Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos (2003-2016)*, INE/IIJ-UNAM, México.

quedaba dudas, que la normatividad punitiva ha resultado muy poco eficiente para inhibir las malas prácticas de partidos y candidatos.

En 2014 se añadieron al artículo 41 Constitucional otras causas por las que el TEPJF podría declarar nula una elección:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. (CPEUM, Art. 41)

La severidad de las causas queda matizada por la necesaria discrecionalidad de los magistrados para determinar la nulidad de una elección. En la redacción del propio artículo 41 se establece que la nulidad procederá cuando las violaciones sean, *determinantes*:

“Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. (CPEUM, Art. 41)

Si bien se establecen ciertos parámetros que buscan darle objetividad, al añadir en la Constitución que las violaciones deben ser *graves, dolosas y determinantes* y que, de acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral deben ser acreditadas de manera objetiva y material, resulta que cuando un partido solicita la nulidad de la elección, normalmente el segundo lugar, la autoridad jurisdiccional acaba enredada en una serie de acusaciones que la mayoría de las veces son imposibles de probar. No han sido pocas las ocasiones en las que los quejosos presentan como pruebas artículos periodísticos de entrevistas donde ellos mismos están denunciando los hechos.

El proceso de fiscalización de 2012 fue complicado y cuestionado por el PAN y el PRD porque a juicio de estos partidos era “evidente” que Peña Nieto había rebasado los topes de campaña. El dictamen de fiscalización se aprobó en el CG en el verano de 2013, porque así lo mandataban los tiempos legales del COFIPE

de 2008. Esto provocó que en la reforma de 2014 se estableciera que el dictamen de fiscalización debía ser anterior a la declaración de validez de la elección.

“Del análisis de los dictámenes elaborados en el proceso legislativo y de las discusiones parlamentarias, se desprende que la preocupación principal detrás del establecimiento de las nuevas causales de nulidad era controlar los recursos ilícitos, limitar los gastos de campaña y crear condiciones de equidad en la contienda; todo ello mediante la distribución equitativa de recursos, de tiempos en radio y televisión y del dinero gubernamental (elementos considerados particularmente nocivos para la democracia mexicana) (sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 5 de diciembre de 2013). Las nuevas causales de nulidad corresponden de manera clara con esas tres finalidades.” (Báez y Gilas, 2017, p. 625)

Las tres grandes causales de nulidad de las elecciones tienen sus antecedentes en resoluciones del Tribunal pues surgieron de quejas de los propios partidos políticos para frenar el avance o revertir el triunfo de los opositores; la práctica común es que se admita la queja, por frívola o descabellada que parezca y a través de interpretaciones amplias de lo que han significado las *causales genéricas* o la *violación de los principios constitucionales* van configurando nuevas faltas electorales, no necesariamente tipificadas con anterioridad en el derecho administrativo sancionatorio. También comparten la característica de que su comprobación es complicada, cuando no imposible.

Contrario al derecho penal, el derecho sancionatorio en materia electoral suele buscar redacciones vagas que dejan amplios márgenes para la discrecionalidad del juez, el mejor ejemplo quizá lo podemos encontrar en la redacción de la segunda causal constitucional para anular la elección. Una primera redacción se limitaba a *compra* de tiempo en radio o televisión, esto suponía demostrar con claros elementos de prueba que había existido una transacción. Por presiones de los partidos políticos, algunos académicos y la opinión pública especializada en cuestiones electorales, se agregó mediante la reforma constitucional del 7 de julio de 2014 (cinco meses después de aprobada la reforma constitucional y dos de la reforma legal) la palabra *adquisición*, precisamente con el argumento de que había que ir más allá de lo fácilmente comprobable y para poder abarcar, por ejemplo, cualquier entrevista en medios, la simpatía hacia un candidato

por parte de un conductor de televisión e inclusive alguna mención en cualquier otro tipo de programa de televisión o radio⁹¹.

Ley General de Partidos Políticos

Las normas electorales de los partidos también se modificaron. Se separó de la legislación aplicable a la organización de los procesos y función electorales la regulación aplicable a los partidos políticos. El Libro Segundo del COFIPE había ido incrementando la densidad normativa en la regulación interna de los partidos. Las autoridades administrativas y las jurisdiccionales frecuentemente entraron en tensión con los partidos políticos para regular su vida interna y la actuación de cuerpos dirigentes y militantes.

En el siglo XXI se discutió en muchas ocasiones la conveniencia o no de hacer en México una ley que tuviese el propósito de regular con mayor detalle la vida interna de los partidos políticos. En 2010 inclusive se organizó un seminario en el Senado de la República para analizar el tema y ver las ventajas y desventajas que esto pudiera presentar. En su exposición Daniel Zovatto planteo las diversas disyuntivas. Reconoció que en el ámbito académico existen dos posturas encontradas, una minimalista que argumenta que los partidos son instituciones de la sociedad que responden al derecho fundamental que garantiza la libertad de asociación y que por ende la regulación por parte del Estado, aunque necesaria, debe mantenerse en el mínimo posible. En el otro extremo, la postura maximalista argumenta que los partidos políticos son instituciones indispensables para el buen funcionamiento de la democracia representativa y por tanto el Estado debe regular a través de la Ley aspectos fundamentales de su funcionamiento con la finalidad de

⁹¹ El modelo de comunicación política mexicano de 2007 parte de la definición explícita de que en las campañas políticas sólo es válida la participación de los partidos y candidatos. A partir de la campaña mediática lanzada y pagada por el Consejo Coordinador Empresarial se determinó que cualquier intervención de *terceros* es ilegal e ilegítima porque rompe el delicado equilibrio de la equidad. Por terceros la jurisprudencia primero y la ley después determinó que se entiende “cualquier persona física o moral” lo que incluye empresas, sindicatos, asociaciones civiles, organismos de la sociedad civil, y cualquier otro ciudadano(a) a título individual, todos ellos son considerados ajenos a los procesos electorales y sin interés en los procesos políticos y campañas electorales. Limitaron ideológica y legalmente a los partidos y candidatos como las únicas “partes interesadas” en la participación política. Es decir, en nombre de la equidad, la legislación mexicana constriñe brutalmente la participación de las y los ciudadanos en la política (Gilas, 2016, y Marván, 2016, 2017).

garantizar su adecuado funcionamiento. Un aspecto en el que suele ponerse mucho énfasis es en asegurar la democracia en los procesos internos, especial, pero no exclusivamente, en el proceso de selección de candidaturas y de elección de los cuerpos de dirigencia. Lo cierto es que desde el momento en que se constitucionalizaron los partidos, inició el proceso de su regulación (Zovatto, 2012).

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se publicó en el Diario Oficial de la Federación junto con la LEGIPE el 23 de mayo de 2014 junto con la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). Se compone de 97 artículos y 10 títulos (Disposiciones Generales; De los Partidos Políticos; De la organización interna de los partidos políticos; Del acceso a la radio y televisión; Del financiamiento de los Partidos Políticos; Del régimen financiero de los Partidos Políticos; Otras prerrogativas; De la fiscalización de Partidos Políticos; De los frentes, las coaliciones y las fusiones; De la Pérdida del registro de los Partidos Políticos).

Auto organización interna, límites a la actuación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales

Si bien la legislación mexicana consagra el derecho de los partidos políticos a la autodeterminación interna y establece que estos deben gozar de amplias libertades en lo relativo a la elaboración y modificación de sus documentos básicos; la determinación de requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos; la elección de los integrantes de sus órganos internos; los procesos de selección de precandidatos y candidatos; la definición de sus estrategias políticas y su normatividad interna (art. 34, fracción 2, incisos a al f), la realidad es que prácticamente en todos estos procesos hay intervención de las autoridades, algunas veces porque así lo marca la ley y otras porque los propios militantes recurren a los juicios de protección de derechos ciudadanos para que la autoridad jurisdiccional dirima los pleitos internos en los procesos de elección de sus dirigencias o bien en el de selección de sus candidaturas.

Un magnífico ejemplo de cómo las reformas legales se adaptan a las necesidades y caprichos de los partidos lo encontramos en la inclusión, en la legislación de 2014, de la posibilidad de solicitar al INE que se encargue de

organizar la elección interna de un partido político. Esto obedeció a que el PRD estaba por entrar al proceso de renovación de sus dirigentes y reconoció que, en casi todos los procesos de esta naturaleza, el enfrentamiento entre las corrientes institucionalizadas dentro del partido había provocado profundas divisiones, acusaciones mediáticas y formales de fraude, manipulación del padrón de militantes y resultados de la elección. Decidieron que el INE debía organizar su proceso electoral interno en 2014 y para ello diseñaron un artículo expreso, con todo y un transitorio que les permitía acortar los plazos para hacer la solicitud al INE. Valga decir que la ley determina que en estos casos los partidos deben cubrir los costos de la elección con sus prerrogativas.

Ley General en Materia de Delitos Electorales

En 2014 también se promulgó la Ley General en Materia de Delitos Electorales que derogó el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal donde se había desarrollado toda la normativa de las conductas tipificadas como delitos electorales. La Ley consta de 26 artículos ordenados en tres Títulos.

La definición de los delitos electorales es, como era de esperarse, sumamente amplia: “son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible” (Nieto y Valdez, 2017). Los sujetos activos pueden ser casi cualquier persona física, sin embargo, la ley hace distinciones dependiendo de la calidad de estas; por ejemplo, hay un tratamiento específico para los servidores públicos, otro para los funcionarios electorales distintos de los funcionarios partidistas o los candidatos y precandidatos.

Los delitos que puede cometer cualquier persona tienen que ver con alterar el Registro Federal de electores, o cualquier otro documento electoral; compra y coacción del votos; impedir que las personas voten porque se les recoge su credencial electoral; realizar acciones de proselitismo durante la jornada electoral; impedir el desarrollo de la jornada electoral por desorden o agresión a los funcionarios de casilla; acarreo de votantes; obstaculizar el traslado de paquetes

electorales; solicitar evidencia del voto; publicar encuestas y/o propaganda electoral durante el llamado período de reflexión o el día de la jornada electoral antes del cierre de casillas.

Los delitos cometidos por los servidores públicos tienen que ver con la utilización de recursos públicos a favor de una candidatura, esto entendido desde la perspectiva más amplia posible, es decir cualquier recurso financiero, material e inclusive humano, entraría dentro de la tipificación de una conducta delictiva. Obligar a los subordinados a votar en un determinado sentido, presionarlos para que asistan a mítines y actos de campaña, la propia asistencia a actos proselitistas en días y horas laborables o negar información solicitada por la autoridad competente.

Al hablar sobre funcionarios electorales se refieren en términos generales a las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales. Son delitos inducir el voto, alterar los materiales y/o resultados electorales, abstenerse de cumplir sin causa justificada sus obligaciones como funcionario electoral o divulgar noticias falsas.

Los candidatos o funcionarios electorales cometen delito cuando reparten propaganda el día de la jornada electoral, obstaculizan el desarrollo normal de la jornada electoral o los actos posteriores a la misma, no rinden cuentas sobre sus gastos de campaña, realizan actos de compra o coacción de los votos, o utilizan facturas falsas o alteradas con las que se comprueba el costo de los bienes adquiridos para las campañas.

Como puede verse tanto el catálogo de los sujetos activos, así como de los delitos es amplio, cualquier persona física puede cometer un delito electoral y ser perseguido por la justicia en razón de ello.

Las penas pueden ser multas que van de cincuenta a cinco mil unidades de medida de actualización y la pérdida de la libertad que va de seis meses hasta quince años de prisión, aunque todos los delitos electorales son considerados no graves por lo que es relativamente sencillo evitar llegar a prisión. (Nieto y Valdez, 2017)

- ┆ Nacionalización de la función electoral
- ┆ Instituto Nacional Electoral
- ┆ Organismos Públicos Locales Electorales
- ┆ Constitucionalización del sistema de nulidades
- ┆ Reducción de los tiempos de fiscalización

Segunda Parte

Investigación Documental

Iniciativas de reforma en materia político electoral

Contar con un diagnóstico preciso de las iniciativas que buscan modificar las normas del sistema de participación y representación de los partidos políticos permite advertir, desde la perspectiva legislativa, el estado actual que guardan las preocupaciones y prioridades tanto del partido en el gobierno como de los partidos de oposición. La investigación de gabinete consistió en revisar y sistematizar las iniciativas de reformas legales y constitucionales por la LXIV Legislatura.

Lo primero que llama la atención es la gran cantidad de iniciativas presentadas. La importancia de la actividad de los legisladores en el Congreso es un fenómeno reciente, data de apenas dos décadas. Sólo después de 1997 que el PRI pierde la mayoría y comienza la era de los gobiernos divididos, el Poder Legislativo se vuelve proactivo, el incremento de iniciativas legales (leyes nuevas o reformas de las existentes) se convierte en una suerte de carrera entre los propios legisladores. Se miden en su trabajo por la cantidad de iniciativas presentadas, ello no quiere decir que después se responsabilicen de ellas, en muchas ocasiones las presentan y después las dejan a la deriva. También hay que hacer notar que en materia de iniciativas es difícil distinguir la coherencia de las fracciones parlamentarias, suceden dos fenómenos simultáneos, cada legislador(a) es libre de presentar sus ocurrencias, para ello no hay trabajo previo de análisis de lo que su bancada está haciendo, o lo que hace en la otra Cámara su propio partido, simultáneamente, sí se puede distinguir las preocupaciones principales de los partidos, por los temas en los que se centran los líderes de las respectivas fracciones parlamentarias.

Esto es especialmente revelador a la luz de los profundos cambios que dejó el proceso electoral de julio de 2018 -el más grande que ha tenido el país pues se eligieron más de 3 mil 400 cargos a nivel federal y local, entre éstos la presidencia, 9 gubernaturas, además de senadurías, diputaciones, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías- en las fuerzas políticas en el gobierno y en los órganos legislativos del país.

Los datos que se presentan en este apartado muestran el universo de iniciativas formado en el contexto mencionado y en el marco del inicio de un nuevo sexenio presidencial encabezado -además- por un partido joven⁹² que, al mismo tiempo, consiguió tener la fuerza mayoritaria en el Congreso de la Unión más veinte de treinta y dos congresos locales, además de siete gubernaturas, entre otras posiciones estratégicas. Este es un cambio importante pues si durante los últimos veinte años el sistema político se distinguió por la dispersión creciente de las fuerzas en el Congreso, con la legislatura LXIV que inició en el segundo semestre de 2018, se volvió a concentrar. El número de curules y escaños que consiguió MORENA en el Congreso de la Unión en el año 2018 le permite conseguir -sin mayores obstáculos- reformas legales y ha también ha podido negociar en el Senado las constitucionales.

Morena convirtió en iniciativas las promesas de
Campaña de Andrés Manuel López Obrador:
Reducción del financiamiento público a los
partidos
Austeridad en los órganos encargados de
organizar las elecciones, desaparición de los
Organismos Públicos Locales
Revocación de mandato

Las 138 iniciativas consideradas en esta sección se presentaron en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en el periodo del 1º de septiembre de 2018⁹³ al 31 de julio de 2019. La metodología de esta sección de trabajo consistió en clasificar las iniciativas temáticamente, para luego identificar aquellos temas donde hay más iniciativas, y, por tanto, mayor interés de los partidos políticos. Esta clasificación también permitió advertir aquellas que aún y cuando se presentaron en el contexto político-electoral al que nos hemos referido no tienen como motivo modificar algún aspecto de este sistema. A partir de esta clasificación temática se advierte qué partidos políticos presentan qué iniciativas, así como las leyes a reformar. Posteriormente se identifican los temas de mayor interés y se contrastan

⁹² MORENA obtuvo su registro en julio de 2014.

⁹³ La legislatura LXIV inició el 1º de septiembre de 2018 para concluir el día 31 de agosto de 2021.

los aspectos en los que coinciden y divergen el partido en el gobierno y los partidos de oposición.

En suma, esta sección permite identificar las propuestas de los partidos políticos (jóvenes y viejos) en relación con las reglas del sistema político-electoral entendemos para efectos de este análisis las que se refieren a las condiciones de formación, participación y permanencia de los partidos políticos, a las reglas de la competencia y a las de representación, así como los cambios que les interesa conseguir para mantenerse o bien para acceder y ejercer el poder y la representación ciudadana.

El solo ordenamiento de las iniciativas hace evidente que Morena trae la fuerza de las propuestas y las oposiciones en gran medida están trabajando a la defensiva sobre lo que ha propuesto e impulsado el partido en el poder.

Capítulo 9. Panorama general. Descripción del universo de iniciativas consideradas

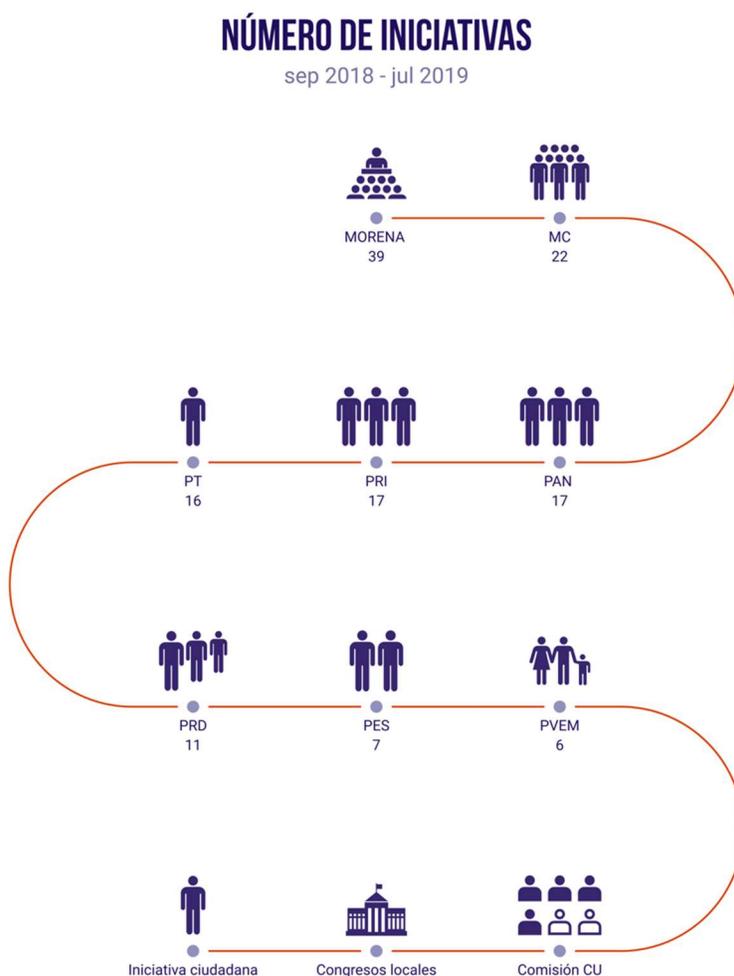
Aunque, como hemos visto en la Primera Parte de este libro, al término de los procesos electorales, sobre todo los presidenciales, se suelen plantear cambios profundos a la legislación electoral -especialmente en materia de condiciones de competencia-. en esta ocasión, quizá debido al profundo reacomodo de las fuerzas políticas y la enorme concentración de poder de una de ellas, los cambios no parecen -con excepción de lo que se refiere a la violencia política contra las mujeres- plantear cambios profundos en lo que respecta a la equidad de las reglas de la competencia y el papel de la autoridad electoral.

A diferencia de lo que ocurrió después de los procesos electorales presidenciales de 2006 y de 2012, cuando a causa del impulso principal de quien ocupó el *segundo lugar* en la carrera presidencial se endurecieron las reglas de difusión de propaganda política-electoral en los medios de comunicación y se cambió la integración del Consejo General del IFE, y posteriormente se rehízo el régimen de fiscalización para que los resultados fueran más exhaustivos y rápidos, se ampliaron las causas de nulidad de la elección en relación con los resultados de la fiscalización y se cambió la organización de los órganos encargados de la organización electoral, en 2018 no hubo conflictos post electorales con el *segundo lugar* así que, en buena medida, la mayoría de las iniciativas de la oposición son en realidad *contra iniciativas* que reaccionan a promesas de campaña convertidas en iniciativas del partido del gobierno.

En este panorama general las tres temáticas que dominan las iniciativas - aquellas que revisaremos con mayor detalle- fueron promesas de campaña del actual presidente: disminución del financiamiento a partidos políticos, revocación de mandato y, en menor medida, reducción y austeridad en los órganos a cargo de la organización de los procesos electorales. Aunque las iniciativas que se refieren a las mujeres (paridad, prerrogativas) y, sobre todo, las que se refieren a violencia en contextos políticos contra las mujeres son la más numéricas, éstas forman parte de

un interés o acuerdo común de todos los partidos políticos, como veremos más adelante.

Entre el 1º de septiembre de 2018 y el 31 de julio de 2019, esto es, después de las elecciones federales del verano de 2018, se presentaron **138** iniciativas de reforma política- electoral en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión⁹⁴. El número de iniciativas que presentó cada partido político se muestra en la siguiente ilustración.



Elaboración propia.

⁹⁴ Ver Anexo 1.

En el año 2018 el mayor número de iniciativas se presentó entre los meses de octubre y noviembre, mientras que en el año 2019 en el mes de abril se presentó el mayor número, esto previo a que finalizara el segundo periodo ordinario de sesiones de la nueva integración del Congreso.



Elaboración propia.

Al agrupar las iniciativas considerando el tipo de ordenamiento legal que se busca reformar vemos que la mayoría buscan modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, (67); otras iniciativas se refieren a reformas legales, sobre todo, a cuatro leyes: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LGIPE, (43); Ley General de Partidos Políticos, LGPP,

(27); y Ley General en Materia de Delitos Electorales, LGMDE, (20). El análisis de esta sección se centra en las propuestas a estos cinco ordenamientos legales⁹⁵.



Elaboración propia.

En los siguientes cuatro apartados se da cuenta del contenido de las reformas más numerosas y representativas del conjunto de iniciativas bajo análisis. Como lo dijimos en la introducción, el trabajo se centra en identificar los temas sobre los que existe mayor interés, y contrastar el contenido y las diferencias relevantes entre las iniciativas que presenta el partido en el gobierno con respecto a las que presentan los partidos de oposición.

⁹⁵ En nuestro universo de iniciativas, además de las normas y leyes electorales, se consideran también las que se refieren a iniciativas vinculadas con algún aspecto del sistema político-electoral como son la Ley Federal de Participación Ciudadana, Ley Federal de Consulta Ciudadana, Ley General de Ciudadanía Digital, Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, Ley General de Comunicación Social Y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Capítulo 10. Iniciativas de reforma constitucional

En México reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es relativamente fácil. El procedimiento de reforma constitucional contemplado en el artículo 135, aunque es un procedimiento especial que involucra al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, ha permitido se reforme más de 700 veces desde su promulgación en 1917⁹⁶. De acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD) la mexicana es una de las constituciones más reformadas en el mundo, pues hemos ejercitado de manera intensa y creciente el mecanismo de reforma constitucional, ya sea para atender problemas sociales, emprender procesos de reforma política y económica del Estado, o bien como una vía para la implementación de agendas y programas gubernamentales que buscan trascender a lo largo del tiempo.

En el periodo que se analiza en este libro (1977-2019), el texto constitucional se modificó once, veces con fines políticos o electorales, como puede verse en Cuadro 3. En términos generales, mientras que los cambios en materia de prerrogativas de los partidos políticos, organización de la función electoral y autoridades se reflejan en los artículos 41, 116 y 122 constitucional, los que se refieren a cambios políticos en relación con el ejercicio del voto y la representación política se encuentran distribuidos en otros artículos constitucionales. Cuando las reformas electorales se acompañaron de reformas al régimen político se incrementan el número de artículos implicados en la reforma por las diversas materias que se tratan junto con lo estrictamente electoral.

Cuadro 3. Reformas constitucionales en materia político electoral 1977-2019

Fecha DOF	Sexenio	Artículos
06-12-1977	José López Portillo	6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115
06-04-1990	Carlos Salinas De Gortari	5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73
03-09-1993	Carlos Salinas De Gortari	41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100

⁹⁶ A través de 233 decretos aprobados por el Constituyente Permanente. Fuente Instituto Belisario Domínguez.

19-04-1994	Carlos Salinas De Gortari	41
22-08-1996	Ernesto Zedillo Ponce	35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122
13-11-2007	Felipe Calderón Hinojosa	6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134
10-02-2014	Enrique Peña Nieto	35, 41, 54, 55, 59, 65, 73, 82, 83, 89, 99, 105, 115, 116 y 122
07-07-2014	Enrique Peña Nieto	41
27-05-2015	Enrique Peña Nieto	41
27-01-2016	Enrique Peña Nieto	41
06-06-2019	Andrés M. López Obrador	2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115

Elaboración propia.

Ahora bien, por lo que hace a las iniciativas de reforma que buscan introducir, modificar la Constitución Política, advertimos que la casi la mitad (32) de iniciativas fueron presentadas por diputados/as en la Cámara Baja, y la otra parte (35) de iniciativas fueron presentadas por senadores/as en la Cámara Alta.

En cuanto a los temas, advertimos que dentro de las 67 iniciativas constitucionales los principales temas de reforma (hemos considerado solo los que suman al menos tres iniciativas, así como las que se refieren a modificaciones en los órganos electorales) se concentran en cuatro temas como se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Tema de las iniciativas de reforma constitucional

Tema	Número de iniciativas	Artículos constitucionales que se intenta reformar
Órganos electorales	3	41, 116, 122 y 134
Mujeres	9	40, 41, 89, 95, 96, 97, 99, 110, 115 y 116
Financiamiento	13	41
Participación ciudadana	20	35, 36, 41, 73, 81, 83, 84, 89, 99, 108, 115, 116, 122 y 135
Total	45	

Elaboración propia.

Algunos de los temas que también están presentes son: nuevos requisitos para quienes aspiran a un cargo de elección popular, número de votos para conservar el registro, propaganda gubernamental, voto en prisión, voto obligatorio, designación de magistrados electorales, entre otros.

A lo largo del libro hemos insistido en que las reformas político-electorales obedecen a intereses políticos explícitos (parciales) de manera que importa quién las impulsa porque ello ayuda a entender las motivaciones -que en términos eufemísticos se conoce como el *espíritu de las leyes*-. En el conjunto de iniciativas de reformas constitucionales que revisamos, vemos en el Cuadro 5 que en términos generales tanto el partido en el gobierno como sus aliados políticos son quienes concentran el mayor número de iniciativas relacionadas con el financiamiento de los partidos, mientras que los de oposición presentan el mayor número de iniciativas relacionadas con la vida política de las mujeres y la participación ciudadana.

Cuadro 5. Tema de iniciativas que buscan modificaciones constitucionales

Tema	Número de iniciativas	Partido en el gobierno	Partidos aliados del gobierno (PT y PES)	Partidos oposición	Otros (Iniciativa ciudadana, congreso estatal)
Órganos electorales	3	2	0	1	0
Financiamiento	13	4	6	2	1
Mujeres⁹⁷	9	2	2	4	1
Participación ciudadana	20	7	3	10 ⁹⁸	0
Total	45	15	11	17	2

Elaboración propia.

Hasta aquí, las descripciones genéricas de las iniciativas que buscan reformar la Constitución brindan un panorama general de los temas y de los partidos políticos que los impulsan. Debido a que algunos de estos temas están en proceso de dictaminación y es posible que se aprueben en el curso de los próximos meses, conviene profundizar en los argumentos y cambios que se buscan de acuerdo con el propio texto de las iniciativas.

Por tal motivo a continuación se describen los aspectos centrales⁹⁹ de las iniciativas, siguiendo el orden temático del Cuadro 5, para posteriormente contrastar

⁹⁷ Igualdad de tiempo en radio y tv, igualdad de prerrogativas, paridad en nombramientos de los tres poderes, paridad en integración INE y OPLE, paridad en cargos municipales, paridad en poder judicial y violencia política.

⁹⁸ La mitad de estas iniciativas fueron presentadas por el partido Movimiento Ciudadano.

⁹⁹ Es posible que algunas de las iniciativas se refieran a más de un tema, sin embargo, por claridad se han preferido los temas centrales de la iniciativa.

los aspectos a modificar y/o argumentos que presentan el partido en el gobierno y sus aliados político-electorales respecto de los que presentan los partidos de oposición cuando existen iniciativas sobre el mismo tema en ambos grupos.

Órganos electorales

Cuadro 6. Iniciativas constitucionales sobre órganos electorales

1. Desaparecer a los OPLE y ampliar las facultades del INE	Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna del Grupo Parlamentario de MORENA	40, 41, 99, 116, 122 y 134
2. Reducción de Consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral y de Consejeros electorales de los OPLE	Diputado Cesar Agustín Hernández Pérez del Grupo Parlamentario de MORENA	41 y 116
3. Garantizar la paridad de género en la integración del INE y de los OPLE	Diputada Claudia Pastor Badilla del Grupo Parlamentario del PRI	41 y 116

Elaboración propia.

Aunque las dos iniciativas las presenta el partido en el gobierno buscan objetivos distintos. La iniciativa 1. plantea una modificación a los artículos 40, 41, 99, 116, 122 y 134 por “austeridad republicana y austeridad electoral”, de manera que el argumento central es que podemos “tener procedimientos e instituciones electorales menos onerosos, que a la vez sean efectivos y confiables”.

Se plantea desaparecer a los OPLE para que sea el Instituto Nacional Electoral (INE) quien desarrolle las actividades de aquellos respecto de los procesos electorales locales, aunque sin desaparecer las leyes locales “a efecto de que éstas continúen contemplando las particularidades de cada estado sobre sus autoridades electas popularmente y de los procesos electorales”.

En contraste, la iniciativa 2. plantea que se modifiquen los artículos 41 y 116 con el fin de “adecuar la integración, operación y el ejercicio de las autoridades administrativas electorales tanto locales como la nacional, a la nueva realidad: la austeridad republicana”. Los cambios buscan, primero, disminuir la integración del Consejo General del INE dejándola de la siguiente forma: un Consejero presidente,

seis consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. Segundo, limitar el periodo del cargo de los consejeros electorales a seis años. Tercero, se propone la ampliación del plazo (de 2 a 6 años) durante el cual, una vez que han concluido el cargo, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular. Y, por último, busca disminuir la integración de los consejos electorales locales para que queden con un consejero presidente y cuatro consejeros electorales.

De manera que, pese a que estas dos iniciativas son promovidas por el mismo partido político y emplean el mismo argumento de austeridad lo que se busca modificar es distinto, una plantea eliminar a los OPLE y la otra compactar el máximo órgano directivo del INE.

Por otra parte, el propósito de la iniciativa 3. (PRI) es garantizar la paridad en la integración el INE y los OPLE.

Mujeres

En cuanto al grupo de iniciativas de reforma que tienen como tema de interés o protección a las mujeres, vemos que solo 2 de las 9 las presenta el partido político en el gobierno.

Cuadro 7. Iniciativas constitucionales sobre mujeres

<p>1. Establecer que la distribución del financiamiento público por actividades específicas y el tiempo de radio y televisión para partidos políticos deberán ser asignados con igualdad de género</p>	<p>Diputado José Luis Montalvo Luna del Grupo Parlamentario del PT</p>	<p>41</p>
<p>2. Garantizar la paridad de género en candidaturas locales, nombramientos de Secretarios de Estado, integración de la SCJN, del TEPJF y del CJF, y en general en la designación de funcionarios públicos de los tres poderes</p>	<p>Diputada María del Pilar Ortega Martínez del Grupo Parlamentario del PAN</p>	<p>41, 89, 95, 96, 97, 99, 100, 115 y 116</p>

3. Incluir en el marco constitucional la obligación expresa para que los partidos políticos cumplan con la paridad vertical y horizontal.	Diputada Martha Angélica Tagle Martínez del Grupo Parlamentario de MC.	40, 41, 115
4. Garantizar la paridad de género en la integración del INE y de los OPLE	Diputada Claudia Pastor Badilla del Grupo Parlamentario del PRI	41
5. Establecer que las constituciones de los estados deberán garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de la totalidad de cargos a presidentes municipales	Diputada Maribel Martínez del Grupo Parlamentario del PT	115
6. Anular las elecciones federales o locales cuando se realice violencia política en razón de género.	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN	41
7. Garantizar que la integración de todos los órganos nacionales, en todos los niveles, observen que se garantice la paridad de género	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de MORENA	41
8. Garantizar la paridad de género en el Poder Judicial de la Federación y Consejo de la Judicatura Federal	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de MORENA	96, 99 y 100
9. Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad electorales en materia de combate a la violencia de género	Congreso de la CDMX	41

Elaboración propia.

Aunque las nueve iniciativas tienen como centro de interés las mujeres no todas plantean modificar lo mismo. Para mostrar la diversidad entre este grupo de iniciativas, en el Cuadro 8 se presentan los subtemas de las iniciativas y se indica el partido que las impulsa.

Cuadro 8. Iniciativas constitucionales sobre mujeres. Partido político y subtemas de las iniciativas

Número de iniciativa	Subtema	Promovente
1	Prerrogativas campaña electoral	PT
5	Paridad postulaciones	PT
3	Paridad vertical y horizontal	MC
2	Paridad en nombramientos de los tres poderes	PAN
6	Violencia política en razón de género	PAN
7	Paridad en la integración de los órganos internos de los partidos políticos y en la postulación de candidaturas	MORENA
8	Paridad en el Poder Judicial	MORENA

9	Violencia política en razón de género	Congreso de la Ciudad de México
4	Paridad en órganos electorales	PRI

Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Cuadro 7, las dos iniciativas del partido en el gobierno las presentó el mismo legislador el mismo día. La iniciativa 8. (MORENA), propone reformar el artículo 41 constitucional para incorporar el principio de paridad de género en la integración de los órganos internos de los partidos políticos, y reformar los artículos 96, 99 y 100 constitucionales en materia de paridad de género en el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Mientras que la iniciativa 9., también de MORENA, establece que “[e]n particular, el Poder Judicial de la Federación se encuentra lejos de la paridad de género, pues en los órganos colegiados que dirigen a las tres instituciones que lo conforman las mujeres son minoría. La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta solamente con 2 ministras de 11 que integran el Pleno, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con 2 consejeras de 7 miembros que lo integran y la Sala Superior del Tribunal Electoral cuenta también con sólo 2 magistradas de 7 que integran el pleno.” (...) “Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, en su edición 2018, al cierre del año 2017, dentro del Poder Judicial Federal hay 1429 Jueces y Magistrados, de los cuales sólo 289 son mujeres, es decir el 20.22 por ciento”. De manera que el objetivo de esta iniciativa es que se establezca en estos tres artículos, en la parte correspondiente a los nombramientos, que se debe observar el “principio de paridad de género”.

Por otra parte, también es necesario analizar las dos iniciativas del Partido del Trabajo (PT), identificado en este apartado y para fines comparativos como partido aliado del gobierno. Una iniciativa plantea reformas al artículo 41 constitucional a fin de establecer, en relación con las prerrogativas, que “la ley garantizará que dichos recursos se asignen con igualdad de género” incluyendo el tiempo en radio y televisión.

Mientras que la segunda iniciativa propone reformas al artículo 115 constitucional para que en las constituciones de los estados se establezca que las

postulaciones de los partidos políticos “[d]eberán garantizar la paridad entre los géneros en su doble dimensión, vertical y horizontal, para la postulación de la totalidad de cargos de elección popular municipales, en los términos que señalen las legislaciones de cada entidad federativa.”(...) “La Ley General establecerá las bases conforme a las cuales las legislaturas estatales deberán reglamentar la postulación paritaria y alternada de mujeres en las presidencias municipales con posibilidades reales de triunfo, así como en la integración de las planillas.”

Por otro lado, en cuanto a las iniciativas de la oposición, vemos que la iniciativa 3. (MC) se refiere a la paridad; allí propone que se reformen los artículos 40, 41 y 115 constitucionales a fin de agregar la palabra paritaria al apartado “[e]s voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, **paritaria**, laica y federal...”. La reforma al artículo 41, al igual que la iniciativa 5. del PT, aplicaría a la porción normativa que establece “así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros” para agregar “en su dimensión vertical y horizontal”.

La iniciativa 2. (PAN) es la más amplia -en cuanto a artículos y aspectos a modificar en materia de paridad de género- y se propone reformar los artículos 41, 89, 95, 96 y 97. La aplicable al 41, busca establecer que “así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales en las presidencias municipales de cada entidad federativa y en la integración de ayuntamientos. Los criterios que determinen los partidos políticos para garantizar la paridad entre los géneros deberán ser públicos, objetivos y verificables, además deberán garantizar la postulación de las candidaturas del género femenino en distritos y ayuntamientos competitivos para el partido político que las postula”. Mientras que la reforma aplicable al resto de artículos es para garantizar la paridad en los nombramientos que se realizan desde la presidencia para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para las magistraturas de Circuito, los jueces de Distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, las Salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y para la integración de propuestas para elegir a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. En las entidades federativas, la iniciativa busca

agregar un párrafo que indique que “[e]n la designación de los funcionarios públicos en los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se deberá garantizar la paridad de género cada nivel de responsabilidad”. A nivel municipal se propone adicionar que “[e]n la designación de los funcionarios públicos encargados de la administración pública municipal, los ayuntamientos deberán garantizar la paridad de género”.

Por su parte, en la iniciativa 4. (PRI) se propone garantizar la integración paritaria en los órganos del INE y los OPLE.

Por otro lado vemos que las dos iniciativas que se refieren a violencia política en razón de género buscan considerarla como causal de nulidad de la elección. La propuesta 6. (PAN) plantea modificar el artículo 41 para incluir la violencia política en razón de género como causa de nulidad de una elección. Por su parte, la iniciativa 9. (Congreso de la Ciudad de México) plantea agregar una causal de nulidad con la siguiente redacción: (que) “[e]xista violencia política en razón de género, que debe entenderse como todas aquellas acciones y omisiones en contra de una mujer, basadas en elementos de género que tengan por objeto o resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio pleno de los derechos político electorales de las mujeres, o el ejercicio de un cargo público”. Como parte de la sanción se establece que “[e]n caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada”.

Financiamiento de los partidos políticos

En esta sección se revisarán las iniciativas que plantean modificar el artículo 41 constitucional. La revisión de las propuestas muestra que, aunque en su mayoría plantean una reducción a la mitad del financiamiento que reciben los partidos políticos para actividades ordinarias de 65 a 30 y 32.5 por ciento de la UMA con respecto del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, hay otras con motivos y propósitos distintos, como veremos a continuación en Cuadro 9.

Cuadro 9. Iniciativas constitucionales sobre disminución de financiamiento

<p>1. Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.</p>	<p>Diputada Tatiana Clouthier Carrillo y Mario Delgado Carrillo del Grupo Parlamentario de Morena</p>	
<p>2. Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.</p>	<p>Diputados Benjamín Robles, Maribel Martínez y María Teresa Marú del Grupo Parlamentario del PT.</p>	
<p>3. Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.</p>	<p>Diputado Reginaldo Sandoval Flores del Grupo Parlamentario del PT.</p>	
<p>4. Reducción de financiamiento público a los partidos políticos.</p>	<p>Diputado Héctor Joel Villegas González del Grupo Parlamentario del PES</p>	
<p>5. Modificar la distribución del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias y específicas de los partidos políticos</p>	<p>Diputado Miguel Acundo González del Grupo Parlamentario del PES</p>	41
<p>6. Reducir el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, así como modificar su distribución</p>	<p>Integrantes del Grupo Parlamentario del PRD</p>	
<p>7. Fortalecer el sistema electoral</p>	<p>Diputada Miroslava Sánchez Galván del Grupo Parlamentario de Morena</p>	
<p>8. Disminuir el financiamiento público a la mitad pasando del 65 al 32.5% de UMA</p>	<p>Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena</p>	
<p>9. Modificar la distribución del 65% del valor de UMA para que sea igual para todos los partidos</p>	<p>Senador Alejandro González Yañez del Grupo Parlamentario del PT</p>	
<p>10. Reducir a la mitad el financiamiento público que reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.</p>	<p>Senadora Sasil de León Villard del Grupo Parlamentario del PES</p>	

11. Financiamiento público de 32.5% de UMA, lo restante se dividirá 50-50 según votación y de forma igualitaria. Nueva distribución dependiendo de la elección, aumento en el porcentaje de dinero destinado a educación	Senadores Claudia Ruiz Massieu y Miguel Osorio del Grupo Parlamentario del PRI
12. Disminuir el financiamiento público que reciben los partidos políticos	Iniciativa ciudadana
13. Disminuir el financiamiento público a la mitad pasando del 65 al 32.5% de UMA	Senador Alejandro Armenta Mier del Grupo Parlamentario de Morena

Elaboración propia.

Hemos dicho que la mayoría de las iniciativas busca reducir a la mitad el financiamiento ordinario de los partidos políticos. Entre los argumentos que plantean la necesidad de aplicar esta medida se señalan:

- “Si bien las reformas electorales aprobadas en la década de 1990 fueron exitosas en abrir el sistema electoral a la competencia partidista, bajo la excusa de garantizar la equidad en la contienda, se han aumentado constantemente los recursos destinados a financiar a los partidos” (Iniciativa 1).
- “En la reforma política en 2014 no se alteró la fórmula para la dádiva de recursos a partidos a nivel federal. La única modificación relevante en términos de financiamiento fue el mandato contenido en el artículo transitorio tercero de la Ley General de Partidos Políticos en el que se obligaba a los congresos locales a adecuar la legislación de los estados a lo dispuesto en la ley general. Esto obligó a homologar la fórmula para determinar el monto de la ministración en los estados a la contenida en la Constitución. El transitorio provocó un aumento en el financiamiento, ya que los partidos reciben dinero por dos vías: la federal y la local” (Iniciativa 1).
- Que la democracia le cueste menos al erario público (Iniciativa 4).
- Los niveles de pobreza no son congruentes con los recursos que se transfieren a los partidos políticos cada año (Iniciativa 4).

- Con menos recursos de origen público para los partidos políticos, se puede esperar el uso más racional de estos recursos y que el nivel de confianza ciudadana en estas instituciones pueda aumentar, mejorando a su vez la confianza de los mexicanos en su democracia en la medida que los partidos políticos son instituciones básicas de todo sistema democrático (Iniciativa 5).
- Uno de los elementos característicos de una democracia verdaderamente representativa y funcional es la austeridad (Iniciativa 8).

Existen diferencias relevantes en este grupo de iniciativas. Vemos por ejemplo que en la iniciativa 2. (PT), además de la reducción a la mitad del financiamiento para actividades ordinarias permanentes, se buscan reglas de financiamiento distintas:

- Los militantes y simpatizantes de un partido político podrán realizar aportaciones hasta un veinte por ciento del monto que resulte de la aplicación de la fórmula señalada en el inciso anterior.
- Será requisito para ser registrado candidato encontrarse al corriente en el pago de las cuotas partidistas, este requisito deberá ser verificado por la autoridad electoral al momento del registro de candidatos.
- Los partidos podrán conservar hasta un cincuenta por ciento de los recursos no ejercidos provenientes del financiamiento ordinario o de campaña, que deberán ser ejercidos a más tardar al siguiente proceso electoral ordinario.
- Las sanciones económicas que se impongan a los partidos políticos por las infracciones en que incurran, cualquiera que sea su naturaleza, solo se aplicaran al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Los descuentos que se realicen para cubrir el monto de las sanciones no podrán exceder del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinará, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos

mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.

- El costo mínimo de cada campaña será cubierto en un ochenta por ciento mediante financiamiento público, el veinte por ciento restantes con recursos provenientes de aportaciones de los propios candidatos, militantes y simpatizantes.
- Los candidatos, militantes y simpatizantes podrán realizar aportaciones adicionales, hasta el monto fijado como tope de gastos de campaña. Los topes de gastos para cada una de las campañas equivaldrán al costo mínimo de la campaña más un treinta por ciento.
- El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al cinco por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. La cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria.
- La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá, atendiendo a los límites fijados en los incisos a) y b) anteriores, el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

- Las aportaciones que realicen los militantes y simpatizantes a los partidos políticos serán deducibles de impuestos hasta en un cincuenta por ciento.
- Los partidos políticos no podrán reservar ningún tipo de información acerca del origen y destino de los recursos públicos, la ley establecerá procedimientos expeditos y oportunos para la publicación y difusión sobre la forma en que se ejercen los recursos públicos.

En la iniciativa 3. (también del PT) se plantea terminar con el financiamiento público y se establece que los recursos privados deben prevalecer sobre los públicos:

- Debiendo garantizar que los recursos sean de origen privado, por medio de aportaciones realizadas por sus militantes y simpatizantes.
- El financiamiento privado para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se empleará en el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.
- El tres por ciento del financiamiento privado que por las aportaciones de sus militantes y simpatizantes obtengan los partidos políticos deberá ser utilizado en actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales

La iniciativa 5. (PES), además de proponer una reducción al financiamiento público en un 50 por ciento, busca replantear la distribución del mismo “con la finalidad de procurar y garantizar la equidad electoral en las contiendas políticas, para lo cual, se propone distribuir el 70 por ciento del financiamiento en forma igualitaria entre cada uno de los partidos políticos nacionales; mientras que el otro 30 por ciento se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”. El argumento para redistribuir el financiamiento público “obedece a la necesidad de fortalecer las opciones políticas no tradicionales que por representar los intereses específicos de minorías o ser de nueva o reciente creación, no cuentan con una gran

representación política que les permita tener la atención mediática de los medios de comunicación, ni con la exposición que da tener cargos de elección popular”.

De manera que, de acuerdo con el texto de la iniciativa, se busca “privilegiar la equidad sobre la representatividad”. La iniciativa recuerda que “fueron 102 organizaciones las que notificaron al Instituto Nacional Electoral (INE) su interés de constituirse en partidos políticos nacionales; al respecto, no nos debe sorprender el número tan elevado de organizaciones políticas que buscan convertirse en partidos, una sociedad moderna y cada vez más politizada, como es la nuestra, exige estar plenamente representadas, un nuevo sistema de distribución con base en la equidad, fortalecerá y dará viabilidad a los partidos de nueva creación y a los partidos minoritarios y posibilitara el dar voz a todas las minorías que coexisten en nuestra gran nación.”

En la iniciativa 7. (MORENA) se propone “reducir tanto el porcentaje del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) por el que se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, como los porcentajes de financiamiento de las actividades para la obtención del voto, proponiendo, en el primer caso, reducir de un sesenta y cinco a un treinta y cinco por ciento el porcentaje establecido, y, en el segundo caso, que para el escenario de un proceso electoral en el que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados sea por el equivalente al diez por ciento del financiamiento público por actividades ordinarias asignado en el año de la elección, en tanto que para el proceso electoral en el que solamente se elijan diputados federales el financiamiento corresponda al cinco por ciento del referido financiamiento por actividades ordinarias”.

La iniciativa 9. (PT) no propone una disminución al financiamiento sino una redistribución para dar lugar a lo que llama “democracia igualitaria”, por ello propone que “[e]l financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijara anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. **El cien por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria.**”

En la iniciativa 11. (PRI) además de la disminución del financiamiento público se plantean otros ajustes para no afectar “el buen funcionamiento del sistema de partidos”

- Revisar y abrir los espacios de financiamiento para las organizaciones partidarias, para lo cual se propone “modificar la premisa de la prevalencia de los recursos públicos sobre los recursos de origen privado, en el contexto del propio financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.”
- Se plantea la adición de un párrafo en el texto constitucional a efecto de disponer expresamente que la ley establecerá las modalidades para que los partidos políticos accedan al financiamiento privado de sus actividades ordinarias permanentes y tendientes a la obtención del voto popular
- Con objeto de impulsar una mayor equidad en el acceso al financiamiento público de los partidos políticos, se plantea la asignación del 50 por ciento de estos recursos en forma igualitaria y el otro 50 por ciento en proporción a los resultados electorales de la elección inmediata anterior para la conformación de la Cámara de Diputados.
- Al considerar la disminución del 50 por ciento en los ingresos de los partidos políticos por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, se proponen medidas que aseguren el acceso adecuado a recursos para los siguientes periodos electorales, de manera que, modificando los porcentajes de asignación de recursos públicos para las campañas, dichos montos permanezcan iguales en términos reales.
- A efecto de fortalecer las labores partidistas que inciden de forma directa en la consolidación y difusión de la cultura democrática en nuestra sociedad, la presente iniciativa plantea no trasladar la disminución de los recursos públicos a la realización de actividades específicas por parte de los partidos políticos (actividades relativas a la educación, la capacitación y la

investigación socioeconómica y política en el ámbito de cada partido político, así como a las tareas editoriales de estas formaciones).

En la iniciativa 12. (Iniciativa ciudadana) la propuesta plantea establecer que los partidos políticos nacionales reciban financiamiento público únicamente por parte de la federación y reducir en más de la mitad el multiplicado de la fórmula de financiamiento (treinta por ciento de la UMA con respecto del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral).

Participación ciudadana

Aunque las veinte iniciativas tienen como centro de interés incorporar o regular algún mecanismo de participación ciudadana o democracia directa, no todas se refieren al mismo mecanismo de participación. En el Cuadro 10 se muestran las iniciativas y el legislador o la legisladora y el partido que las presentan.

Cuadro 10. Iniciativas de reforma constitucional sobre mecanismos de Participación Ciudadana

1. Establecer el procedimiento para la revocación de mandato del presidente de la República	Grupo Parlamentario de Morena	35, 36, 73, 99 y 108
2. Establecer el procedimiento de revocación de mandato	Diputada Mary Carmen Bernal del Grupo Parlamentario del PT	35 y 73
3. Precisar que será derecho de los ciudadanos votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, estatal o municipal	Diputado Javier Hidalgo Ponce del Grupo Parlamentario de Morena	35
4. Establecer la revocación del mandato de la Presidencia de la República, las gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México	Diputada María de los Dolores Padierna del Grupo Parlamentario de Morena	36, 41, 81, 83, 116 y 122
5. Establecer diversos mecanismos de participación ciudadana.	Diputada María Alemán Muñoz del Grupo Parlamentario del PRI	35, 83, 84 y 89

6. Establecer como derecho del ciudadano el decidir sobre el destino de los recursos públicos mediante consultas de presupuesto participativo	Integrantes del Grupo Parlamentario de MC	35
7. Establecer el mecanismo de revocación de mandato	Integrantes del Grupo Parlamentario de MC	35, 36, 73, 83, 115, 116 y 122
8. Establecer las figuras de plebiscito, referéndum y consultas de revocación de mandato.	Diputada María Alemán Muñoz del Grupo Parlamentario del PRI	35, 83, 84 Y 89
9. Flexibilizar la implementación de consultas populares	Integrantes del Grupo Parlamentario de MC	35
10. Establecer la revocación de mandato a través de la consulta popular.	Senador Salomón Jara del Grupo Parlamentario de Morena	35, 36, 83, 84, 86, 108, 115 y 116
11. Precisar diversas disposiciones en materia de consulta popular.	Senadora Jesús Lucía Trasviña del Grupo Parlamentario de Morena	35
12. Incorporar el plebiscito como un instrumento de participación ciudadana	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN	35
13. Fortalecer la participación ciudadana a través de las figuras de referéndum y plebiscito	Juan Manuel Zepeda Hernández del Grupo Parlamentario del PRD	35 y 36
14. Precisar que no podrán ser objeto de consulta popular los proyectos de obras de infraestructura pública de carácter federal	Senadores del Grupo Parlamentario del PRI	35
15. Precisar diversos elementos del procedimiento de participación ciudadana	Senadora Indira Kempis del Grupo Parlamentario de MC	35
16. Fortalecer el procedimiento en materia de consulta popular	Senador Daniel Gutiérrez del Grupo Parlamentario de Morena	35
17. Fortalecer los derechos de la ciudadanía en materia de iniciativas populares	Senadora Geovanna Bañuelos del Grupo Parlamentario del PT	35, 71, 116 y 122
18. Establecer el referéndum constitucional	Senador Clemente Castañeda del Grupo Parlamentario de MC	35, 36, 73 y 135

19. Fortalecer la participación ciudadana en materia de consulta popular	Senador Alejandro González Yañez del Grupo Parlamentario del PT	35 y 135
20. Establecer como derecho de los ciudadanos el participar en las consultas populares y especificar que no podrá ser sometido a consulta popular y referéndum constitucional la reelección del presidente de la República.	Senadora Mónica Balboa del Grupo Parlamentario de Morena	35

Elaboración propia.

En el Cuadro 11 se presentan los subtemas de las iniciativas sobre participación ciudadana y el partido que impulsa los cambios.

Cuadro 11. Iniciativas de reforma constitucional sobre mecanismos de Participación Ciudadana. Subtemas y promoventes

Número de iniciativa	Subtema	Promovente
1	Revocación de mandato	MORENA
2	Revocación de mandato	PT
3	Consultas populares	MORENA
4	Revocación de mandato	MORENA
5	Mecanismos de participación ciudadana	PRI
6	Consultas de presupuesto participativo	MC
7	Revocación de mandato	MC
8	Plebiscito, referéndum y consultas de revocación	PRI
9	Consultas populares	MC
10	Revocación de mandato	MORENA
11	Consulta popular	MORENA
12	Plebiscito	PAN
13	Referéndum y plebiscito	PRD
14	Consulta popular	PRI
15	Participación ciudadana	MC
16	Consulta popular	MORENA
17	Iniciativas populares	PT
18	Referéndum	MC
19	Consulta popular	PT
20	Consulta popular y referéndum	MORENA

Elaboración propia.

Vemos que, seis de las veinte iniciativas, tienen como tema de interés la revocación de mandato, y que tres las presentó el partido en el gobierno, una el PT, y dos los partidos de oposición.

Cuadro 12. Iniciativas Revocación de Mandato

Subtema	Número de iniciativas	Partido en el gobierno	Partidos aliados del gobierno (PT)	Partidos oposición
Revocación de mandato	6	3	1	2 ¹⁰⁰

Elaboración propia.

Revocación de mandato

En virtud de que es un tema que ha causado muchas reacciones y preocupaciones nos ocuparemos del contenido de este grupo de iniciativas. Para compararlas, primero resumiremos las principales características de las tres iniciativas del partido en el gobierno.

La iniciativa 1. (MORENA) busca modificar los artículos 35, 36 41, 73, 99, 108, destacan en esta los siguientes puntos:

- La consulta o consultas de revocación se realizarán una vez al año, el primer domingo de julio
- Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: el presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o los ciudadanos, inscritos en la lista nominal de electores, en un número equivalente, al menos, al treinta y tres por ciento de los de los votos válidos emitidos en la elección en la que el presidente de la República hubiera obtenido su triunfo.
- El Instituto Nacional Electoral será el organismo encargado organizar y desarrollar el procedimiento de la revocación de mandato.
- La revocación del mandato será determinada por mayoría absoluta de votos a favor de la revocación, siempre que concurra al menos el cuarenta por ciento de los electores inscritos en la lista nominal. Para el cálculo del porcentaje de participación y del resultado cuentan los votos nulos.

¹⁰⁰ Una la presento el PRI y la otra MC.

- Cuando sea determinada la revocación por el Instituto Nacional Electoral, el presidente de la República contará con un plazo de treinta días naturales para impugnar dicha declaratoria, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- En caso de que la determinación de revocación realizada por el Instituto Nacional Electoral no sea impugnada, o una vez resuelta la impugnación de la misma sea en sentido negativo por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicha Sala declarará la Revocación de Mandato del presidente de la República, quien cesará en sus funciones en un plazo improrrogable de sesenta días hábiles.

La iniciativa 4. (MORENA) propone modificar los artículos 36, 41, 81, 83, 116 y 122, a fin de establecer que es una *obligación*¹⁰¹ de los ciudadanos votar en los procesos de consulta sobre revocación del mandato, realizar modificaciones referentes al INE, a la duración del cargo del presidente, y a las bases de organización del gobierno de los estados y de la Ciudad de México. Del procedimiento de revocación de mandato destaca que es aplicable al presidente de la república y gobernadores de los estados y jefe del gobierno de la Ciudad de México:

- La consulta sobre revocación del mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos es un proceso democrático por el que los ciudadanos expresan su opinión sobre la permanencia o no del mandatario en el cargo que se lleva a cabo durante el año en que se realicen las elecciones intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados.
- La consulta se celebrará el día de la jornada electoral relativa a esa elección. Durante un periodo de gobierno solo procederá una consulta sobre revocación del mandato. La legislación electoral establecerá los procedimientos para la celebración de la consulta.

¹⁰¹ La constitución establece que votar es un derecho y una obligación, sin embargo, en México nunca ha habido sanción para quien no vota.

- Para que el resultado de la consulta sobre revocación del mandato sea vinculante se requerirá que hayan votado al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del país y que el número total de votos a favor de la revocación del mandato sea igual o superior a la cantidad de votos obtenidos por el presidente de la República, en el proceso electoral en el que resultó electo.
- En caso de que el resultado de la consulta sobre revocación del mandato sea vinculante, el presidente de la República se separará de su cargo el 30 de septiembre del año en el que se haya celebrado la consulta y, para todos los efectos, se reputará como falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo federal.

La iniciativa 10. (MORENA) considera reformas a los artículos 35, 36, 83, 84, 108, 115 y 116 constitucionales:

- Establece la revocación de mandato para todos los servidores públicos cuya representación provenga de una elección popular, incluyendo al presidente de la República, Gobernadores, Presidentes Municipales y Alcaldes, así como Senadores y Diputados federales y locales
- La revocación de mandato se realizará por primera vez en 2021
- Se establece como derecho y obligación de los ciudadanos
- Se establece que “revocar el mandato en forma anticipada por pérdida de confianza, incumplimiento del Plan de Trabajo o compromisos de campaña, actos de corrupción y violación de las leyes, de aquellos servidores públicos que provienen de un resultado electoral”.
- No se requerirá de la aprobación del Congreso de la Unión, será suficiente el comunicado del Ejecutivo para que la Cámara receptora lo comunique al órgano electoral para su implementación
- No procederá ninguna impugnación sobre los resultados

Por su parte, la iniciativa 2. (PT) plantea modificar los artículos 35 y 73 constitucionales, para instituir que es derecho de los ciudadanos presentar solicitudes de revocación de mandato de los poderes Ejecutivo y Legislativo, las que se sujetarán a lo siguiente:

- Deberá de ser peticionada por al menos el tres por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.
- Se pedirá por una sola vez, durante el período del cargo de representación popular de que se trate.
- El representante popular del que se pide la revocación debió de haber transcurrido cuando menos la mitad del período del cargo para el cual fue elegido.
- Los resultados serán obligatorios cuando participen al menos el cuarenta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito respectivo y de éstos el sesenta y cinco por ciento se expresen a favor de la revocación.
- El Instituto Nacional Electoral verificará los porcentajes mencionados.
- Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la Constitución.

La modificación al artículo 73 busca establecer que el Congreso tiene atribuciones para legislación en materia de revocación de mandato.

De la iniciativa 7. (MC) destaca que tiene como propósito modificar el artículo 35 para instituir como derecho de los ciudadanos votar en las consultas sobre revocación de mandato, en contraste con las iniciativas que la plantean como una obligación, conforme a lo siguiente:

- La revocación de mandato se entenderá como un medio de control constitucional y de participación ciudadana para destituir a los representantes de elección popular cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido la mitad de su gestión.

- Podrán ser sujetos de revocación de mandato el presidente de la república, los diputados, senadores, gobernadores, diputados locales, integrantes de ayuntamientos, jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México.
- Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la demarcación territorial correspondiente.
- El INE tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas de revocación.
- El resultado de la consulta será vinculatorio cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

La iniciativa 8. (PRI) plantea reformar los artículos 35, 83, 84 y 89 constitucionales para establecer como derecho ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional que podrán tener carácter de plebiscito, referéndum y aquellas con carácter de revocación de mandato, con las siguientes particularidades:

- Serán convocadas por el Instituto Nacional Electoral
- La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal; salvo en el caso de la consulta popular con carácter revocación de mandato la cual deberá realizarse seis meses después de la primera mitad del mandato constitucional.
- El presidente podrá ser destituido a través de la consulta popular con carácter de revocación de mandato, que se realizaría seis meses después de transcurrida la mitad de su mandato constitucional.
- Cuando a través de la consulta popular con carácter de revocación de mandato se destituya al Presidente, una vez comunicado por la SCJN de manera oficial el resultado al Congreso de la Unión; si este se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en

Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso.

- El mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral un plazo no mayor de seis meses ni menor de tres. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Consulta popular

En cuanto a este grupo de iniciativas, la 3. (MORENA) plantea modificar la fracción VIII del artículo 35, para establecer como requisito, en relación con el derecho consistente en proponer y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, estatal o municipal, lo siguiente:

- Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito en que se realiza la consulta, el resultado será vinculatorio para las autoridades competentes;
- No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta

La iniciativa 11. (MORENA) también propone modificar el artículo 35 “a fin de sustentar una base jurídica de mayor participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés general, mediante un procedimiento accesible de

consulta popular”. Se establece que cuando la participación corresponda al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos que ejercieron su derecho al voto en la última elección el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo. Además, que la consulta popular podrá realizarse en cualquier momento y que la autoridad electoral deberá procurar que su celebración se realice de forma expedita una vez cumplidos los requisitos señalados por la ley.

Por otro lado, en la iniciativa 16. (MORENA) propone modificar el artículo 35 “se propone que a criterio de las autoridades convocantes, las consultas puedan también formularse sin la intervención directa del Instituto Nacional Electoral. Las convocadas por los ciudadanos, sí quedarían en todos los casos bajo la organización y escrutinio del INE, dado que aquéllos no cuentan con los elementos técnicos, administrativos ni presupuestales para llevar a cabo los procedimientos de consulta.” En otra parte de la justificación se afirma que “[e]s urgente darle claridad y sencillez normativa, ampliar sus alcances, dotarla de elementos que garanticen eficiencia y rapidez en el desarrollo, a fin de que cumpla sus altos objetivos en una democracia moderna y participativa”. De manera que en su opinión “[e]s urgente quitar los actuales requisitos procedimentales, numerosos y farragosos; ampliar los tiempos de aplicación y el espectro de autoridades convocantes, dando cabida a las entidades federativas para temas locales; quitar candados en asuntos de sumo interés para la ciudadanía, que hoy no pueden ser preguntados”.

En otra iniciativa 20. (MORENA) se propone adicionar al artículo 35 constitucional que no podrá ser objeto de consulta popular o referéndum la derogación total o reforma parcial al artículo 83 de esta Constitución que prohíbe en forma absoluta la reelección del presidente.

Por otra parte, la iniciativa 5. (PRI) propone modificar los artículos 35, 83, 84 y 89 constitucional y en consecuencia expedir la Ley General de Participación Ciudadana para regular la consulta popular (plebiscito, referéndum y revocación de mandato), el presupuesto participativo y la iniciativa ciudadana.

En otra iniciativa de este partido, 11. (PRI), se propone una modificación al artículo 35 constitucional, para que se agregue que no podrán ser objeto de consulta popular “las obras de infraestructura pública de carácter federal”.

En la iniciativa 9. (MC) se propone una modificación al artículo 35 constitucional respecto de las reglas aplicables a las consultas populares, a fin de establecer que en el caso de las convocadas por los ciudadanos será necesario al menos, el punto **veinticinco por ciento** de los inscritos en la lista nominal de electores. También se propone adicionar que “[e]n la consulta popular se podrán realizar hasta tres preguntas en diferentes temas; y se realizarán al menos dos consultas al año” y “[e]l Instituto Nacional Electoral deberá hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación necesarias que permitan realizar las consultas populares mediante el voto electrónico observando lo establecido en esta Constitución y las Leyes.”

En la iniciativa 19. (PT) se propone una modificación al artículo 35 constitucional para establecer que:

- Tienen facultad para convocar “[e]l presidente electo, una vez declarada la validez de la elección presidencial”.
- Se modifica el porcentaje de apoyo ciudadano “[l]os ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al cero punto cinco por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. Cuando se trate de una consulta referente a esta Constitución, se deberá reunir un apoyo ciudadano equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la Lista nominal de electores distribuidos en, al menos, la mitad de las entidades federativas.” Actualmente el texto constitucional establece que dicho apoyo es el número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.
- En el ámbito local se establece que pueden convocar los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; los Gobernadores electos y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, una vez declarada la validez de la elección correspondiente; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura local; los ciudadanos en los términos que determine la ley.
- Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo del ámbito

correspondiente y para las autoridades competentes. Cuando se trate de una consulta referente a esta Constitución la participación total deberá corresponder, al menos, a cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y el objeto de la consulta deberá obtener, al menos, dos terceras partes de los votos distribuidos en, al menos, la mitad de las entidades federativas.

Lo anterior permite advertir que el alcance de los cambios en las iniciativas de reforma constitucional se expande a otros artículos distintos a los aplicables a la representación política, a las prerrogativas para los partidos políticos, a las de las y los candidatos a cargos de elección popular, a la organización de la función electoral, a los medios de resolución de conflictos en materia electoral y a las autoridades electorales.

Mientras escribimos la última parte de este libro, en el Congreso de la Unión se aprobó, el 5 de noviembre de 2019, en lo general y en lo particular las reformas constitucionales para regular la revocación de mandato para quienes ocupen la presidencia de la república, gubernaturas y jefatura del gobierno de la Ciudad de México.

De acuerdo con la información disponible¹⁰², este derecho constitucional podrá ser solicitado por los ciudadanos al Instituto Nacional Electoral (INE), respaldados por un número equivalente de, al menos, tres por ciento de la lista nominal de electores, con una dispersión regional representativa de, por lo menos, 17 estados de la República; se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año de mandato del Presidente de la República; para que el proceso de revocación sea válido deberá haber una participación de por lo menos el 40 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La remoción del titular del Ejecutivo Federal sólo procederá por mayoría absoluta.¹⁰³ De aprobarse en estos términos, el INE tendrá a su cargo

¹⁰² Al 18 de noviembre de 2019.

¹⁰³ Lo cual es una obviedad porque las únicas opciones son sí o no.

la organización, desarrollo y cómputo de la votación, además de emitir los resultados, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

REVOCACIÓN DE MANDATO

Dictamen aprobado por el CU



Elaboración propia con datos del dictamen aprobado el 5 de noviembre de 2019.

Capítulo 11. Iniciativas de reforma legal

En este apartado se comentan de manera conjunta las iniciativas de reforma a la (1) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la (2) Ley General de Partidos Políticos, de manera separada las que se refieren a la (3) Ley General en materia de Delitos Electorales.

Hasta mayo de 2014 cuando entraron en vigor las leyes generales mencionadas la regulación aplicable a la organización electoral y a los partidos políticos se encontraba regulada en un solo ordenamiento de tipo federal (y en los correspondientes a ni el local). Los delitos electorales federales se contenían en el Código Penal Federal.

Los ordenamientos legales electorales que fueron aprobados entre los años 1977 a 2014 son los siguientes:

8 ORDENAMIENTOS LEGALES ELECTORALES

Federales, por año de emisión



Elaboración propia.

LEGIPE y a la LGPP

A diferencia de las iniciativas que plantean modificaciones constitucionales en este grupo de iniciativas los temas son muchos más y no todos guardan relación con las condiciones de la competencia o con las condiciones de acceso y ejercicio al poder que son las que interesa analizar en este libro. Entre los temas de las iniciativas encontramos algunas preocupaciones sobre los materiales electorales y el cuidado del medio ambiente o bien en relación con la participación de las personas indígenas. Considerando la cantidad tan amplia de temas y que el interés de este libro se centra en las intenciones de los partidos políticos en relación con las condiciones de acceso y ejercicio del poder político-electoral, describiremos las iniciativas a partir de bloques temáticos.

Las iniciativas para reformar la LEGIPE son 43 mientras que las que se refieren a la LGPP son 27, en ambos casos se presentaron tanto en la Cámara de las y los Diputados como en la de las y los Senadores.

Para poder comparar algunas de las iniciativas y los principales temas de reforma, hemos considerado solo las que tienen al menos dos iniciativas con la misma temática. Los principales temas de reforma se concentran en tres temas como se muestra en el **Cuadro 13**.

Cuadro 13. Tema de las iniciativas de reforma a la LGIPE y LGPP

Tema	Número de iniciativas
Cumplimiento de compromisos electorales	2
Jóvenes	5
Mujeres	15

Elaboración propia.

Las dos iniciativas que tienen como tema genérico el cumplimiento de compromisos electorales propone modificaciones a la LEGIPE son impulsadas por partidos de la oposición.

Cuadro 14. Iniciativas LGIPE en materia de compromisos de campaña

Iniciativa	Quién la presenta	Ley
1. Respecto al registro, seguimiento y cumplimiento de los compromisos de campaña adquiridos por los candidatos a ocupar un cargo de elección popular	Diputada Laura Angélica Rojas Hernández del Grupo Parlamentario del PAN	LGIPE
2. Garantizar el cumplimiento de plataformas electorales	Grupo Parlamentario de MC	LGIPE

Elaboración propia.

La iniciativa 1. (PRI) propone modificar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de registro, seguimiento y cumplimiento de los compromisos de campaña adquiridos por los candidatos a ocupar un cargo de elección popular. En síntesis, la propia iniciativa plantea los siguientes puntos:

- Los aspirantes a un puesto de elección popular y los candidatos independientes deberán registrar sus compromisos de campaña, ante su partido político o el Instituto Electoral, según corresponda.
- Los partidos políticos, como cuna de los candidatos a contiendas electorales, deben llevar el control de los compromisos que asuman sus candidatos, mediante un registro que deberán presentar al inicio de su campaña ante el Instituto Nacional Electoral.
- El partido político negará el registro de los candidatos cuando éstos no cumplan con el registro de sus compromisos de campaña en el mismo acto.
- Además de registrar a los candidatos y sus compromisos de campaña, los partidos políticos y las autoridades electorales vigilarán que la propaganda electoral de éstos se ciña a sus compromisos de campaña registrados.
- La propaganda electoral que contemple compromisos de campaña no registrados será sancionada.
- En caso de que el aspirante hiciera algún compromiso de campaña no registrado deberá realizar el registro hasta tres días antes de la jornada electoral.
- Una vez que concluya la jornada electoral y se cuente con los resultados de la misma, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción requerirá al Instituto Nacional Electoral sobre los registros y compromisos de campaña que hayan suscrito los candidatos electos, en el proceso electoral; así como dar seguimiento al cumplimiento y la rendición de cuentas de los compromisos registrados una vez que hayan tomado posesión del cargo. El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción será el responsable de dar seguimiento al cumplimiento de dichos compromisos.

En cambio, la iniciativa 2. (MC), plantea diversas reformas a disposiciones de la LGIPE en materia de cumplimiento de las plataformas electorales. De aprobarse la reforma que proponen al artículo 7 párrafo 5, la ley indicaría que “[e]s derecho de los ciudadanos recibir de las autoridades electas, los informes generales, específicos, anuales y semestrales sobre el cumplimiento de las propuestas de

campaña establecidas en las plataformas electorales, para evaluar la gestión de sus planes, programas de gobierno, políticas y presupuestos.”

Jóvenes

En las iniciativas que tienen como tema de interés los derechos de las y los jóvenes advertimos del Cuadro 15 que una de las cinco es impulsada por el partido en el gobierno y el resto por partidos de oposición. Asimismo, en el Cuadro 16 observamos los subtemas encontrados en las iniciativas.

Cuadro 15. Iniciativas LEGIPE jóvenes

Iniciativa	Quién la presenta	Ley
1. Integración de jóvenes menores de 30 años en listas de elección popular	Senador Samuel García del Grupo Parlamentario de MC	LEGIPE
2. Inclusión de jóvenes menores de 30 en la vida política del país a través de listas	Senadora Verónica Martínez del Grupo Parlamentario del PRI	LEGIPE y LGPP
3. Establecer la obligación para los partidos políticos de destinar recursos para la capacitación y desarrollo político de jóvenes e incrementar el porcentaje para desarrollo político de las mujeres	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN	LEGIPE y LGPP
4. Garantizar la participación política de jóvenes menores de 35 años en las listas de elección popular.	Diputado Pablo Guillermo Angulo Briceño del Grupo parlamentario del PRI	LEGIPE y LGPP
5. Garantizar la participación de jóvenes entre 21 y 30 años en las listas de elección popular	Senadores Jesús Trasviña y Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Morena	LGPP

Elaboración propia.

Cuadro 16. Iniciativas LEGIPE sobre jóvenes

Número de iniciativa	Subtema	Promovente
1	Incorporar porcentaje de candidaturas para jóvenes	MC
2	Incorporar porcentaje de candidaturas para jóvenes	PRI
3	Recursos para capacitación	PAN

4	Garantizar se asignen candidaturas	PRI
5	Representatividad juvenil	MORENA

Elaboración propia.

La iniciativa 5. (MORENA) que presenta el partido en el gobierno propone reformar el inciso r) del artículo 25 y el numeral 7 del artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos en materia de representatividad juvenil “a fin de establecer la inclusión de jóvenes en las fórmulas de candidaturas, así como la obligación para las coaliciones de cumplir con la paridad de género en sus postulaciones, en los ámbitos local y federal.” De esta manera el artículo 25 establecería la necesidad de “[g]arantizar ... la participación del 30 por ciento de fórmulas de jóvenes entre 21 y 35 años en el total de candidaturas” y el artículo 87 en materia de coaliciones establecería que “[l]os partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente, salvaguardando en todo momento los principios de paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, en el mismo sentido, atenderán a su obligación de otorgar del total de candidaturas en coalición el 30 por ciento a fórmulas de jóvenes entre 21 y 35 años, en los términos del presente Capítulo.”

Por otro lado, respecto a las iniciativas de la oposición, el promovente de la iniciativa 1. (MC) la nombra 30/30 “ya que busca que el treinta por ciento de los candidatos a diputaciones federales, cuenten con un máximo de 30 años de edad, garantizando de esta manera la participación de los jóvenes en la vida pública, logrando con ello la inclusión de este grupo históricamente rezagado en cuanto a la posibilidad de acceder a un cargo público se refiere”.

En la iniciativa 2. (PRI) se establece que “[u]na forma de garantizar mayor cantidad de candidaturas juveniles sería establecer cuotas para los jóvenes en los estatutos que rigen la vida de los Partidos Políticos como medio para aumentar el número de candidatos jóvenes a todos los cargos de elección popular”. La propuesta de modificaciones a la LGIPE impactaría el artículo 7 para establecer que “[t]ambién es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres, así como destinar

un porcentaje mínimo de 10 por ciento a candidaturas a jóvenes titulares y suplentes para tener acceso a cargos de elección popular”.

Cabe hacer notar que esta propuesta resulta confusa cuando se lee junto con la otra propuesta de modificación que la acompaña para modificar la Ley General de Partidos Políticos, a fin de establecer como obligación de los partidos políticos “[g]arantizar del total de candidaturas el 30 por ciento a fórmulas de jóvenes entre 21 y 35 años de edad”.

Por otra parte, la iniciativa 3. (PAN), plantea aumentar el financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo de las mujeres y jóvenes en la vida pública del país.

La iniciativa 4. (PRI) propone “[g]arantizar que una de cada tres candidaturas a legisladores federales y locales por ambos principios, en los ayuntamientos y en el caso de las alcaldías en la Ciudad de México, se asignen a candidatas y candidatos jóvenes menores de 35 años, tanto propietarios como suplentes”.

Mujeres

En el Cuadro 17 se muestran las iniciativas de reforma a la LGIPE, a la LGPP y a la LGDE que tienen como motivo mejorar las garantías o condiciones vinculadas a la participación política-electoral de las mujeres.

Cuadro 17. Iniciativas de reforma LGIPE y LGPP en materia de mujeres

Iniciativa	Quién la presenta	LEY
1. Establecer que en la integración del TEPJF, del Consejo General del INE y de los OPLE se deberá respetar el principio de paridad de género	Diputada Maiella M. Gómez Maldonado del Grupo Parlamentario de MC	LGIPE
2. Reconocer el principio de paridad de género en la formulación de candidatos a elección popular en los cuerpos colegiados en el ámbito administrativo y legislativo del orden local	Diputada Maiella M. Gómez Maldonado del Grupo Parlamentario de MC	LGIPE
3. Reformar artículos de ambas leyes para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres evitando la simulación de la paridad de género	Diputada Fabiola Loya Hernández del Grupo Parlamentario de MC	LGIPE y LGPP

4. Criterios, sanciones y garantías para el ejercicio equitativo de derechos político-electorales para las mujeres	Senadora Gabriela Benavides del Grupo Parlamentario del PVEM	LGIFE
5. Destinar recursos a la elaboración de programas de apoyo para la promoción de la participación política de las mujeres inmigrantes	Diputada Saraí Núñez Cerón del Grupo Parlamentario del PAN	LGPP
6. Garantizar la paridad de género en caso de renuncia de cualquier integrante del ayuntamiento su suplencia deberá ser del mismo género	Diputada Dulce Alejandra García Morlan del Grupo Parlamentario del PAN	LGIFE y LGPP
7. Integración paritaria en los órganos de dirección de los partidos políticos	Diputada Lizbeth Mata Lozano del Grupo Parlamentario del PAN	LGPP
8. Tipificar la violencia política por razón de género	Diputada Lourdes Erika Sánchez del Grupo Parlamentario del PRI	LGIFE, LGPP
9. Prevenir y sancionar la violencia política de género	Diputada Martha Tagle del Grupo Parlamentario de MC	LGIFE, LGPP
10. Sancionar la violencia política en contra de las mujeres¹⁰⁴	Diputadas Comisión de Igualdad de Género	LGIFE, LGPP
11. Fortalecer presupuestalmente a los organismos de mujeres que integran los partidos políticos	Diputada Martha Tagle del Grupo Parlamentario de MC	LGIFE y LGPP
12. Establecer que será una obligación de los partidos políticos garantizar el principio de paridad de género, vertical y horizontal, en la postulación de sus candidaturas	Integrantes del Grupo Parlamentario del PRD	LGPP
13. Garantizar la paridad de género en las listas de elección popular	Senadora Mónica Balboa del Grupo Parlamentario de Morena	LGPP
14. Tipificar como delito a la violencia política en razón de género, así como garantizar el ejercicio libre de cualquier tipo de violencia en procesos electorales	Congreso de la CDMX	LGIFE, LGPP
15. Establecer la obligación para los partidos políticos de destinar recursos para la capacitación y desarrollo político de jóvenes e incrementar el porcentaje para desarrollo político de las mujeres	Senadora Kenia López Rabadán del Grupo Parlamentario del PAN	LGIFE y LGPP

Elaboración propia.

Aunque todas tienen como tema de interés la participación de las mujeres, los subtemas plantean diferentes aspectos de reforma. En el Cuadro 18 se da cuenta de esta diversidad de aspectos y énfasis de las iniciativas.

¹⁰⁴ Además de los ordenamientos electorales, también propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

Cuadro 18. Iniciativas de reforma LGIPE y LGPP en materia de mujeres, subtemas

Número de iniciativa	Subtema	Promovente
1	Paridad CG de INE y de OPLE´s	MC
2	Paridad en consejales, regidores y síndicos Así como en legislaturas locales y federales	PRI
3	Evitar simulación en la paridad	PAN
4	Paridad en el registro de candidaturas y, en su caso, la asignación y sustitución de integrantes de órganos legislativos y ayuntamientos	PVEM
5	Participación política de las mujeres migrantes	PRI
6	Respetar el género en caso de renunciaciones o separación del cargo	MC
7	Paridad en órganos de dirección de los PP	PAN
8	Paridad de género y cultura de no violencia	PRI
9	Violencia política de género	MC
10	Obligación de los PP sancionar por todo acto relacionado con la violencia política de género	MC
11	Capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres	MC
12	Paridad en candidaturas	PRD
13	Paridad en candidaturas	MORENA
14	Introducir el concepto de violencia política en razón de género	Congreso de la CDMX
15	Capacitación	PAN

Elaboración propia.

Otras iniciativas

Los otros temas se refieren a dar acceso a los datos del Registro Federal Electoral a los órganos responsables de cuestiones de seguridad nacional y en materia de inteligencia financiera; fomento de valores democráticos; establecer restricciones para acceder al cargo de consejero electoral de OPLES; fortalecer y fiscalizar el gasto, entre otros.

Aunque la iniciativa de reformas a la LEGIPE que presenta la Senadora Claudia Ruiz Massieu del Grupo Parlamentario del PRI es sólo una y, por tanto, no cumple con el criterio de *al menos dos iniciativas* vale la pena decir que es parte de la iniciativa de reforma constitucional que tiene por objeto reducir el financiamiento público de los partidos políticos. A diferencia de la constitucional, esta iniciativa de reforma se ocupa de aspectos sobre transparencia del financiamiento privado y de

lo que considera un mejor equilibrio del financiamiento. En la explicación de motivos se da cuenta de lo siguiente:

- El planteamiento de reformas constitucionales que se ha expuesto debe reflejarse necesariamente en diversas disposiciones de la legislación ordinaria. En particular nos referimos a las previsiones que norman la cuantía de las multas susceptibles de imponerse a los partidos políticos cuando incurran en infracciones a las disposiciones que rigen su organización y funcionamiento, así como a las previsiones en materia de financiamiento y, particularmente, de las modalidades del financiamiento a los partidos políticos que proviene de fuentes distintas al erario.
- En distintos procesos electorales precedentes hemos sido testigos de la aplicación de multas exorbitantes a los partidos políticos, partiéndose siempre de la base del monto del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes. Desde esta perspectiva, es necesario generar medidas que sean acordes a la situación de cada partido, con el fin de evitar sanciones desmedidas que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones constitucionales ante la hipotética inviabilidad financiera de sus actividades.
- En términos específicos, las modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consisten en la reforma del artículo 456, a efecto de disminuir en un cincuenta por ciento el límite máximo aplicable al monto de las multas y sanciones que se impongan a partidos políticos derivadas de infracciones en el ámbito electoral. Asimismo, se plantea ajustar al 25 por ciento el monto máximo de las reducciones de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda a los partidos políticos, derivadas de las sanciones mencionadas.
- Estos ajustes se consideran necesarios en el contexto de la reducción en el monto del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a efecto de no comprometer la viabilidad financiera de los partidos políticos, reflejada en el oportuno cumplimiento de sus

obligaciones en todos los ámbitos de la labor partidista, a partir del flujo de las prerrogativas mensuales que reciben.

LGDMÉ

En cuanto a las iniciativas que buscan reformar la LGDE el tema dominante son las mujeres y la tipificación de la violencia política en razón de género como delito (19 de 20 tienen este motivo de reforma). Aunque algunas de estas son parte de otras que ya han sido consideradas en la sección anterior por estar ligadas a iniciativas de reforma que también consideran la LGIPE o la LGPP, en este apartado únicamente se presentan las que pretenden modificaciones a la legislación penal electoral.

Cuadro 19. Iniciativas sobre violencia política

Iniciativa	Quién la presenta	Fecha de presentación
1. Tipificar, sancionar y prevenir la violencia política de género	Integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM	13/09/2018
2. Tipificación y sanciones por violencia de género.	Integrantes del grupo parlamentario del PVEM	13/09/2018
3. Tipificar la violencia política en contra de las mujeres	Diputada María Guadalupe Almaguer del Grupo Parlamentario del PRD	4/10/2018
4. Tipificar y sancionar delitos electorales en contra de una mujer por razones de género	Diputada María Lucero Saldaña del Grupo Parlamentario del PRI	6/11/2018
5. Tipificar la violencia política por razón de género	Diputada Lourdes Erika Sánchez del Grupo Parlamentario del PRI	29/04/2019
6. Adicionar un artículo sobre Delitos en Materia Electoral, y una fracción artículo 24 a la Ley General en Materia de Delitos Electorales sobre violencia de género	Integrantes de los grupos parlamentarios del PVEM y MORENA	30/04/2019
7. Prevenir y sancionar la violencia política de género	Diputada Martha Tagle del Grupo Parlamentario de MC	30/04/2019
8. Sancionar la violencia política en contra de las mujeres	Comisión de Igualdad de Género	30/04/2019
9. Adicionan los artículos en la Ley General en materia de Delitos Electorales para tipificación y tratamiento de la violencia política de género	Diputadas Julieta Macías y Maiella Gómez del Grupo Parlamentario de MC	22/05/2019

10. Tipificar como delito la violencia política en razón de género	Senadora Nadia Navarro del Grupo Parlamentario del PAN	27/09/2018
11. Proteger la libre emisión del sufragio, incluye tipificar violencia política	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de MORENA	31/10/2018
12. Ampliar los delitos federales en materia electoral, así como facultar a los jueces federales penales para conocer sobre éstos	Senador Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de MORENA	31/10/2018
13. Tipificar la violencia política contra las mujeres como delito electoral	Senadora Nancy de la Sierra del Grupo Parlamentario del PT	20/11/2018
14. Ampliar las acciones que serán consideradas como conductas que afectan el desarrollo político de las mujeres y fortalecer las sanciones	Congreso de Nuevo León	29/05/2019
15. Tipificar como delito a la violencia política en razón de género, así como garantizar el ejercicio libre de cualquier tipo de violencia en procesos electorales	Congreso de la CDMX	18/06/2019
16. Tipificar, sancionar y prevenir la violencia política de género	Integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM	Fecha de presentación
17. Tipificación y sanciones por violencia de género.	Integrantes del grupo parlamentario del PVEM	13/09/2018
18. Tipificar la violencia política en contra de las mujeres	Diputada María Guadalupe Almaguer del Grupo Parlamentario del PRD	13/09/2018
19. Tipificar y sancionar delitos electorales en contra de una mujer por razones de género	Diputada María Lucero Saldaña del Grupo Parlamentario del PRI	4/10/2018

Elaboración propia.

Todas estas iniciativas tienen como propósito que la ley penal electoral considere como delito la violencia política en contra de las mujeres. Tres de las diecinueve iniciativas las presenta el partido en el gobierno.

Las otras cuatro iniciativas que buscan reformar la LGDE tienen como propósito central que se penalicen las afiliaciones masivas; el mal uso de programas sociales durante los procesos electorales; así como las conductas que afecten los ejercicios de plebiscito y referéndum.

De todas estas iniciativas que buscan reformar la LGDE destaca la 11. (MORENA), del partido en el gobierno, por ser la más amplia de todas. Además de considerar el tema de mujeres en relación con el subtema de violencia política,

busca reformar las fracciones IX y X del artículo 3; el primer párrafo, y las fracciones IV, V, VI, VII, IX, XI, XII, XIV y XV del artículo 7; el primer párrafo y las fracciones I y IV del artículo 8; las fracciones III, IX y X del artículo 9; el párrafo primero y las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 11; el párrafo primero y las fracciones I y II del artículo 13; así como los artículos 14, 15, 16 y 17; se adicionan las fracciones XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX al artículo 3; los párrafos segundo y tercero al artículo 6; un párrafo segundo a la fracción V; un cuarto párrafo a la fracción XVI y una fracción XXII, del artículo 7; un artículo 9 Bis; un párrafo tercero a la fracción II, y la fracción III del artículo 13; las fracciones I y II del artículo 15; y se deroga el párrafo segundo de la fracción VII, y las fracciones XVIII y XIX, del artículo 7; todos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

De acuerdo con sus motivos “la necesidad de considerar en la ley de la materia una serie de tipos legales sobre conductas que, por no estar debidamente previstas o por estar deficientemente reguladas, han propiciado un campo fértil de impunidad; en tal virtud, referimos algunas de las que se plantean incluir o modificar a través de la presente iniciativa, a saber:

- Ejercer violencia política contra la mujer y cualquier persona en razón de su género.
- Considerar a las candidatas y los candidatos independientes, así como a sus gestores o auxiliares, como sujetos activos de delitos electorales, respecto de conductas que atentan contra la certeza y la legalidad.
- Falsificar credenciales para votar con fotografía, así como proporcionar información falsa para su obtención.
- Realizar intimidación y hacer amenazas, por parte de grupos armados, a candidatas y candidatos.
- Solicitar injustificadamente copia de la credencial para votar, con fines de obtener el apoyo ciudadano.
- Contemplar la sanción de conductas en periodos de intercampañas.
- Establecer consecuencias jurídicas para personas morales, por delitos electorales.”

LGSMIME

Únicamente 1 de las 138 iniciativas de reforma del universo considerado en este trabajo tiene como motivo la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La presenta el PES y su fin único es sustituir la denominación del IFE por la del INE.

Otras leyes

Iniciativas de reformas a otras leyes (no electorales)

Ley Federal de Participación Ciudadana (MC)

Código Penal Federal (PAN) en materia de violencia política en razón de género

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General de Comunicación Social (PRI)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (MORENA)

Propuestas de nuevas leyes

Ley General de Propaganda Oficial (MORENA)

Ley General de Participación Ciudadana (PRI)

Ley General de Ciudadanía Digital (MORENA)

Ley Federal de Participación Ciudadana (PAN)

En la mayoría de los casos son parte de las iniciativas que buscan reformar la LGIPE, la LGPP o la LGMDE, dado que no proponen reformas al sistema de partidos o de representación únicamente se mencionan.

Tercera Parte

Impacto de la reforma político electoral en el ámbito federal y local.

A lo largo de diversos capítulos señalamos que en México los impulsores de las reformas suelen ser los segundos lugares por ser quienes tienen interés en ajustar el sistema para quitar o superar lo que consideran fueron obstáculos a su triunfo. Aunque esto es cierto y muy claro para las elecciones presidenciales de este siglo -que suceden en contextos políticos competidos, con reglas explícitas aplicables a prácticamente todas las etapas del procedimiento, organizadas y supervisadas por autoridades electorales independientes y fuertes- no es aplicable de la misma forma a las reformas del siglo pasado.

En este punto conviene hacer explícitas algunas diferencias entre las reformas electorales de ambos siglos en el periodo que comprende este trabajo. Las iniciativas de reforma constitucional de 1977, de 1986, y de 1990 fueron impulsadas por los presidentes de la República en turno con el fin de reducir el malestar social y aminorar posibles estallamientos políticos que rebasaran las capacidades de contención del gobierno. Los presidentes las promovieron en contextos de alto descontento porque necesitaban asegurarse condiciones de gobernabilidad. Las tres reformas modificaron artículos de la Constitución Política y meses después abrogaron el ordenamiento legal electoral en vigor para crear uno completamente nuevo, así surgieron la LFOPPE, CFE y COFIPE. Pese al impulso presidencial los contenidos de los cambios son, al menos formalmente, resultado de procesos de consulta pública con diversos actores políticos distintos -o no solo- a los legisladores.

En septiembre de 1975 el presidente del país Luis Echeverría Álvarez señaló ante el Congreso de la Unión: *Queremos sinceramente, señores legisladores, fortalecer el sistema pluripartidista de México; pero para ello es necesario que todos los partidos políticos se modernicen.*¹ Posteriormente, en 1977, Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, anunció el inicio de la reforma político-electoral.

En el año de 1977 era inevitable afrontar la imperiosa necesidad de un cambio en el sistema político. El país o cambiaba o se pondría en predicamento la estabilidad que había regido durante varias décadas; México se igualaría con los muchos países latinoamericanos que vivían ciclos de la alternancia de gobiernos

militares surgidos de golpes de Estado y la dominancia criolla de naturaleza autoritaria o donde se acentuaba el populismo para desembocar en la falta de rumbo político y en el caos económico y financiero (Duarte Rivas, 2002).

Casi diez años después, en noviembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid -quien desde el inicio de su gobierno anunció una reforma al sistema electoral- envió a la Cámara de Diputados la iniciativa con modificaciones constitucionales. Más tarde, en febrero de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral que abroga la LFOPPE.

En diciembre de 1988 tocó el turno a Carlos Salinas de Gortari que en su discurso de toma de posesión reconoció que “[...]a garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales [...] Nos urgen confianza, apertura y aceptación de los otros”.

El llamado de Salinas al diálogo fue acogido positivamente por el PAN que aceptó reunirse con él al día siguiente de la toma de posesión, el 2 de diciembre de 1988. Ese día llegaron al acuerdo de que "una comisión plural, en la que participaran el gobierno y los partidos políticos, estudiaran las reformas al CFE, entre las principales propuestas estuvieron las siguientes: apertura a los medios de comunicación y mayor democratización de la vida nacional". Las reuniones de dirigentes panistas con Salinas de Gortari, como lo reconoció Luis H. Alvarez, continuaron mes a mes (Yañez, 1989).

En enero de 1989, Salinas propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática por el cual convocó a perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política.

Ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad.
[...]

En el perfeccionamiento de los canales para la actividad política, el Ejecutivo Federal propone a la sociedad las siguientes bases y propósitos para el avance concertado en esta democratización:

- avanzar mediante el diálogo abierto en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales;
- asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones;
- vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos;
- informar de los resultados de las elecciones con una mayor oportunidad y transparencia;
- garantizar la seguridad personal de los participantes en todos los procesos políticos;
- mantener el acceso de los partidos a los medios de difusión; y
- respetar y apoyar el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes.

Estos tres procesos de reforma que derivaron en cambios constitucionales y en nuevas leyes electorales tienen en común que surgen de iniciativas que son impulsadas desde el gobierno con la intención de legitimarse y/o para evitar el estallamiento de grandes conflictos políticos, por lo que no podían imponer la agenda fueron necesarios espacios de discusión y consulta con la oposición. De manera que al menos formalmente no son ni modificaciones ni leyes impuestas por el ejecutivo y su partido.

Es importante mencionar que las reformas constitucionales fueron aprobadas por unanimidad, **aunque** las leyes **secundarias** las aprobó el PRI en solitario. Las oposiciones se rehusaron a aprobar **estas últimas** por una de dos razones, o ambas: la primera porque en **ellas** se evidenciaba lo que el PRI-gobierno no cedía para **asegurar** reglas que le favorecieran; la segunda porque mientras transcurrían las negociaciones denunciaban que había habido fraudes en alguna(s) elección(es) locales.

La reforma de 1977 estuvo diseñada como un proceso que avanzaría conforme las condiciones nacionales lo permitieran y se fueran consolidando logros. No podía darse en un solo acto ni de forma súbita pues los actores políticos no

estaban capacitados para asumir de golpe su rol en una nueva era de democracia participativa y competitiva; era necesario que, de igual forma, se fuera generando la cultura política democrática de la que se carecía (Duarte, 2002).

Para Duarte (2002), el gradualismo era una cuestión muy sencilla y a veces difícil de entender: estaba planteada por un régimen y un partido hegemónico que era dueño de todas las posiciones políticas y contaba también con todo el aparato corporativo, sindicatos con trabajadores afiliados colectivamente al partido hegemónico, lo mismo que agrupaciones del campo y el apoyo económico.

Hubiera sido contradictorio con los propósitos de ese momento anunciar la voluntad de una reforma de esa magnitud y partir de un proyecto ya elaborado. Una reforma de tan claro aliento democrático no podía surgir de las antecámaras ministeriales. Era necesario recoger las propuestas de los partidos y organizaciones políticas, de las agrupaciones sindicales, de los grupos de interés, de los especialistas en derecho público y ciencia política, de los líderes políticos. Por ello se convocó en la Comisión Federal Electoral a audiencias públicas con el fin de recibir los planteamientos, las propuestas y los puntos de vista de los representantes de los diversos sectores de la sociedad mexicana, así como de los analistas y los especialistas (Duarte, 2002; p. 106-107).

Por otra parte, en junio de 1986 el presidente Miguel de la Madrid expidió un acuerdo convocando a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal. Durante los meses de julio y agosto de 1986, se realizaron un total de 16 audiencias en el Distrito Federal y 4 en el ámbito regional. A lo largo de estas consultas el punto en común de todos los participantes fue el deseo de modernizar la democracia y dotarla de los instrumentos necesarios para garantizar la expresión justa de la voluntad general. Asimismo, hubo concordancia en la necesidad de mantener el régimen representativo y el pluralismo ideológico, conquistas que era incluso menester reforzar. Una vez consensuada la opinión general, el Poder Ejecutivo preparó una reforma electoral consistente en una reforma constitucional y en un nuevo Código Electoral (Barquín, 2002).

Salinas de Gortari también propuso consultas para modificar el Código Federal Electoral. Por varios meses, entre febrero y abril de 1989, se llevaron a cabo reuniones en la Comisión Federal Electoral para emprender la reforma política. En medio de las discusiones para la reforma, en mayo de 1989, se suspendieron las reuniones debido al incendio en la Cámara de Diputados que dañó aproximadamente treinta mil metros cuadrados. De acuerdo con una crónica de la época *era urgente que la Cámara no interrumpiera sus actividades e iniciara el periodo extraordinario de sesiones programado para el mes de junio, en el que se discutiría la reforma a la Ley Electoral*¹⁰⁵. Finalmente, en agosto de 1990 se aprobó un nuevo Código y Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con la única oposición única del PRD por considerarlo insuficiente¹⁰⁶.

Cuadro 20. Reformas constitucionales y nuevas leyes electorales periodo 1977-1999¹⁰⁷

Año	1977	1986-1987	1989-1990
Artículos constitucionales modificados	6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115	52, 53, 54, 56, 60, 77	41, 54, 60, 73
Fecha de publicación Ley electoral aprobada	06-12-1977 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	15-12-1986 Código Federal Electoral	6-04-1990 Código Federal de Instituciones y Procedimiento electorales
Fecha de publicación	30-12-1977	12-02-1987	15-08-1990

Elaboración propia.

Los artículos y las fechas de las reformas constitucionales que implicaron nuevas leyes electorales en este siglo se pueden observar en el Cuadro 21.

Cuadro 21. Reformas constitucionales y nuevas leyes electorales del siglo XXI

Año	2007-208	2014
Artículos constitucionales modificados	6, 41, 86, 97, 99, 108, 116, 122 y 134	35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 82, 84, 95, 99, 110, 111, 116 y 122
Fecha de publicación	13-11-207	10-02-2014

¹⁰⁵ El incendio del salón de sesiones, 1989. Relatoría basada en diversas crónicas publicadas por el diario Excélsior del 6 al 12 de mayo de 1989. Investigación Cériida Webster Henestrosa. http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/10_incendio.pdf

¹⁰⁶ Nuestro siglo - De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral, Museo Legislativo, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm

¹⁰⁷ Solo se consideran las reformas constitucionales que derivaron en una nueva ley electoral que aboga la anterior, por ello no se consideran las reformas legales de 1993, 1994 ni la constitucional-legal de 1996.

Ley electoral aprobada	Código Federal de Instituciones y Procedimiento electorales	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Fecha de publicación	14-01-2008	23-05-2014

Elaboración propia.

En resumen, la construcción de la democracia pluralista mexicana ha sido un largo y complicado proceso. Los actores de estos cambios han sido tanto las oposiciones como los propios gobiernos; en el trayecto de estos cuarenta años se han negociado reformas que desarmaron el entramado de control del partido hegemónico. Todas las principales fuerzas políticas han tenido oportunidad de ser gobierno en el ámbito municipal, estatal y ahora con 2018, federal. La composición de los cuerpos de representación cada vez fue siendo más variopinta y los partidos aprendieron a negociar y sacar acuerdos para hacer gobernable al país.

Capítulo 12. Representación política

Entendemos las reglas de representación política como la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas se incorporen al Congreso de la Unión, así como a la traducción de votos en escaños y al tipo de escaños, es decir, de mayoría relativa y representación proporcional. En esta categoría también consideramos las que se refieren al acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, la introducción de las candidaturas independientes y la (re)introducción de la reelección consecutiva.

Las reglas para la incorporación de nuevos actores políticos en el periodo que se analiza en el presente libro (1977-2018) marcan el inicio de un sistema *mixto con un componente mayoritario dominante y otro proporcional para representar a la oposición* (Barquin, año, p. #) en el poder legislativo federal. Actualmente ambos sistemas (mayoría y representación proporcional) se mantienen. Esta ha sido uno de los puntos más estables de nuestras reglas electorales.

Desde la ley electoral de 1977 y hasta la ley general de 2014 -actualmente en vigor- se conserva en 300 el número fijo de distritos electorales de Mayoría Relativa (MR). La Representación Proporcional (RP) en la reforma de 1986-1987 se amplió de 100 curules a 200 con *la finalidad de preservar un equilibrio en la representación de la mayoría y de las minorías*¹⁰⁸, el incremento respondió a que las oposiciones empezaron a tener éxito más rápido de lo que esperaba el PRI -es importante recordar que entre 1977 y 1986 el partido mayoritario, por definición legal, no tenía acceso a las curules de representación proporcional. El territorio se divide en cinco circunscripciones, bastante arbitrarias, por cierto, para asignar 40 diputaciones de representación proporcional en cada zona. Esta misma división sirvió después para poner las salas regionales del TRIFE y luego del TEPJF.

Aunque desde entonces el número de diputados/as se ha mantenido, en 1996 se hicieron cambios a las reglas de integración para establecer que el número máximo de diputados/as que puede tener un partido político es de 300. Entonces

¹⁰⁸ Ibidem

se estableció el 8 por ciento como tope a la *sobrerrepresentación* en la Cámara con respecto a la votación obtenida en las urnas. Como dijimos, la representación proporcional en México fue y sigue siendo un importante instrumento de inclusión de los partidos minoritarios en el Congreso de la Unión, sin embargo, hasta la fecha, nunca ha tenido como propósito que el Congreso refleje de la manera más fidedigna posible las preferencias del electorado mexicano. En nombre de la gobernabilidad, siempre se ha privilegiado a la mayoría.

La representación en la Cámara de Senadores siempre ha estado distorsionada por una u otra razón. Entre 1986 y 1993 las y los electores pudieron elegir con un voto una curul, posteriormente, la reforma de 1993 duplicó del número de senadores de 64 a 128 e incrementó la distorsión a favor de la mayoría: un solo voto servía para obtener tres curules mientras que a la primera minoría le tocaba sólo una curul, casi como premio de consolación. Esta forma de “compensación” ni siquiera puede considerarse como una forma de representación proporcional. La reforma de 1996 mantuvo en 128 el número de senadores que en total representaban cada entidad de la federación, pero modificó la forma de convertir los votos en escaños: los cuatro senadores de cada entidad se elegían con un solo voto, de manera que los electores no podían elegir entre candidaturas y tenían que votar por partidos políticos. Los escaños se repartían en dos para el partido que obtuviera la mayoría relativa, otro para la primera minoría y 32 más para repartirse con base en las reglas de la representación proporcional haciendo del país entero una sola circunscripción. De esta manera se alteró además la representación igualitaria que hasta entonces habían tenido las entidades miembros de la federación.

La representación de las mujeres en el legislativo se convirtió desde entonces en un tema fundamental de las reformas electorales hasta este siglo. El punto del que se parte es que, aunque la Constitución reconoce que los hombre y mujeres son iguales ante la ley, en los hechos, las mujeres siempre estuvieron subrepresentadas. La aceptación legal del voto legal para la mujer se dio hasta la segunda mitad del siglo XX. La evolución normativa en la legislación electoral para

garantizar la participación de las mujeres en la vida política en materia de candidaturas inició en el 2002 y avanzó incorporar en la ley en 2014 como obligación de los partidos asignar candidaturas paritariamente es decir a una distribución de 50- 50 por ciento de las candidaturas.

Este **proceso de inclusión de la mujer** supuso al menos cuatro momentos y reformas. **El primero en 2002 cuando** las llamadas cuotas de género se **volvieron** obligatorias; **el Código Electoral Federal estableció** que en ningún caso un solo género puede tener mas de 70 por ciento de candidatos propietarios. La segunda **modificación ocurrió** dos años después, en 2004, cuando se **aumentó** la cuota **a 40-60**. La tercera **tuvo lugar** en 2008 **después de que** por primera vez el código electoral **estableciera** que es derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos *la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres* para tener acceso a cargos de elección popular. En ese **sentido** se **estableció** que la declaración de principios de los partidos políticos debe incluir dicha obligación **y también** se **dispuso** que, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político debería **destinar** anualmente el dos por ciento del financiamiento público ordinario. Finalmente, la cuarta **modificación sucedió en 2014 con La Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Partidos Políticos que establecieron que cada partido político** determinaría y **haría públicos** los criterios para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas y que en ningún caso se admitirían **criterios** que **tuvieran como** resultado que solo **se respetara la paridad en los distritos** con más bajos resultados en el proceso electoral anterior.

Pese a estos avances normativos y a que en las elecciones legislativas de 2018 por primera vez el Congreso de la Unión se integró paritariamente (la Cámara de Diputados **quedó** conformada en 50.8 por ciento por hombres y 49.2 por ciento de mujeres, mientras que el Senado de la República **quedó** compuesto en 51 por ciento de mujeres y 49 por ciento de hombres. Las mujeres ocupan 244 de las 500 curules en San Lázaro y 63 de los 128 escaños en la Cámara Alta⁷) muchas de las iniciativas de ley a que nos referimos en la Parte Segunda de este libro tienen como tema de interés las mujeres.

Del total de iniciativas de reforma constitucional **revisadas** nueve se refieren a las mujeres, **en** seis se plantea potenciar algún aspecto de paridad, **en** dos se refieren a violencia política en razón de género, **y en** una a la distribución de las prerrogativas en épocas de campaña.

Las iniciativas que se refieren a paridad plantean que sea extensiva a las presidencias municipales (presentadas por el PT y PAN), pero también a ámbitos que no se refieren a la *representación política* en el sentido que indicamos al inicio de este capítulo (es decir de representación en el Congreso); este es el caso de las iniciativas de paridad en la integración de los órganos de los partidos políticos (MORENA) y en el Poder Judicial de la Federación (MORENA y PAN), y en la integración de los órganos administrativos electorales INE y OPLES (PRI).

Como podemos ver, son los propios partidos los que buscan incrementar la legislación que regule la vida interna de los **mismos**. Constantemente se quejan de que las autoridades no respetan el principio de autodeterminación de los **partidos** **pero** son ellos mismos los que a través de iniciativas de **ley**, como las que se han presentado en el actual período legislativo, buscan incrementar las normas que regulen su vida interna. **Por otro lado**, los propios militantes llaman a las autoridades a resolver asuntos de la vida interna de **su partido** con ocasión de los procesos de elección de sus dirigencias y de selección de las candidaturas. Quienes no resultan electos o seleccionados suelen recurrir a juicios de protección de derechos ciudadanos para que sea el Tribunal el que decida; **aún** y cuando la ley establece que es obligación de los quejosos agotar los procedimientos internos de conciliación y justicia, **estos asuntos llegan** a los jueces.

Mientras que las iniciativas que se refieren a violencia política plantean que **esta** sea considerada una causa de nulidad de la elección (PAN y Congreso de la Ciudad de México), **un obstáculo fundamental para abordar este problema es que violencia política de género no** es un concepto definido en términos legales precisos. La propuesta del Congreso de la Ciudad de México sugiere **una definición de lo que** debe entenderse por violencia política de *género: todas aquellas acciones y omisiones en contra de una mujer, basadas en elementos de género que tengan*

por objeto o resultado **menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio pleno de los derechos político electorales de las mujeres, o el ejercicio de un cargo público.** Si bien la violencia política de género es reprobable, una definición tan **difusa** como la anterior no será de fácil aplicación por los tribunales ya que deja muy amplios márgenes de discrecionalidad a la interpretación de las quejas y por supuesto de los jueces. Dado que los jueces tienen facultades para juzgar los contenidos de los dichos en las campañas, cualquier crítica a la actuación de una candidata **podría** ser interpretada como violencia de género. **Por ejemplo,** la violencia verbal de género existe y debe ser erradicada **pero** lo que hay que tener en cuenta es la complejidad que implica su tipificación **para una correcta sanción.**

Del total de iniciativas legales de reformas a la LGIPE y a la LGPP 15 se refieren a paridad o a violencia política en razón de género, en su mayoría complementan las iniciativas de cambios constitucionales antes referidas para integrarlas al de por sí complejo sistema de nulidades del derecho electoral mexicano.

El mayor número de iniciativas del total de las que se analizan proponen tipificar como delito en la Ley General de Delitos Electorales la violencia política de género. Existen 19 iniciativas de todos los partidos políticos en ese sentido, por lo que, de aprobarse alguna, las personas responsables podrían ser sancionados con multas y/o penas corporales, como la pérdida de la libertad.

Por otro lado, la reintroducción de la reelección consecutiva y la aceptación de los candidatos sin partido deben ser consideradas como normas que alteraron la concepción de la representación en México. Cuando en 1929 se prohibió la reelección consecutiva a los diputados, senadores y presidentes municipales, comenzó la construcción del partido hegemónico, ya que cualquier liderazgo local debía supeditarse a las decisiones de la élite del partido-gobierno; fue un instrumento poderoso de disciplina partidaria. Desde el principio de la transición, cuando se incluyeron en la CPEUM a los partidos políticos en el artículo 41, quedó claro que los actores centrales de la vida democrática serían los partidos y no los

ciudadanos¹⁰⁹. Toda la lógica de participación siempre estuvo diseñada para hacer de los partidos instituciones fuertes y poderosas. Por diseño constitucional y legal los ciudadanos mexicanos están subordinados a las organizaciones partidarias.¹¹⁰ En teoría la reelección debería favorecer el fortalecimiento de los vínculos entre el elector y sus representantes elegidos. Es más factible que la rendición de cuentas vertical funcione cuando existe la posibilidad tangible de que los electores castiguen a su representante cuando hay reelección consecutiva. Sin embargo, como también apuntamos la legislación secundaria disminuyó la fuerza de esta reforma de 2014 al condicionar la reelección a competir bajo las siglas del mismo partido, es decir, los legisladores podrán reelegirse si y solo si la cúpula de su partido decide postularlos.

La posibilidad de competir por los puestos de elección popular sin el apoyo de un partido político se entiende como un guiño a los ciudadanos, pero como Woldenberg (2012) lo ha repetido en múltiples ocasiones esto es más una ficción que una realidad, ya que en un país tan grande y complejo como México, un candidato independiente, especialmente si busca competir por la presidencia o una gubernatura, tiene que construir una red de apoyo y una organización de ciudadanos, tiene que definir un programa y un ideario, buscar y transparentar sus fuentes de financiamiento y un largo etcétera. Con independencia del nombre que se le de es en los hechos un partido político, efímero si se quiere -porque tendría que renovar su derecho a participación en cada elección-, limitado en su propósito -porque sólo sirve para promover a un candidato-, pero al fin y al cabo, en su estructura esencial es un partido político. El ejemplo empírico que confirma lo dicho por Woldenberg es la candidatura independiente para el Congreso Local de Jalisco de Pedro Kumamoto en el 2015 y para senador en el 2018. Su éxito electoral no se explica más que por la fortaleza de su red de apoyo llamada Wikipolítica Jalisco y que en 2019 anunció su intención de obtener el registro como partido local¹⁰.

¹⁰⁹ Esto era un hecho desde la Ley Federal Electoral de 1946

¹¹⁰ No resulta exagerado afirmar que en el siglo XX y XXI los ciudadanos mexicanos siguen siendo tan imaginarios como Fernando Escalante Gonzalbo (1992) los descubriera en el siglo XIX

Las elecciones de 2015 y 2018 dejaron claras las dificultades que enfrentan las candidaturas independientes para poder conseguir los apoyos ciudadanos y, sobre todo, los apoyos financieros para hacer viables sus proyectos. La aprobación de las candidaturas independientes es en realidad la transformación de los requisitos para formar partidos políticos nacionales o locales. Para participar en las elecciones federales las candidaturas independientes ya no tienen que demostrar pertenecer a una organización con apoyo territorial en dos terceras partes del territorio nacional, podrán competir aún cuando su liderazgo se circunscriba a su distrito -en el caso de los legisladores- o su estado -en el caso de los senadores. Si bien es cierto que se ha criticado que los requisitos para lograr candidaturas independientes son muy altos, también hay que reconocer que debilitar a los partidos políticos no es la mejor manera de fortalecer a la democracia representativa, por el contrario, la debilita y puede llegar a hacerla inviable.

Por otro lado, vinculado también al tema de representación, encontramos que cinco iniciativas de reformas a la LGIPE y a la LGPP tienen como propósito establecer una cuota de candidaturas para las y los jóvenes y una con disposiciones especiales para la representación de los indígenas. Estas propuestas nos enfrentan con la pregunta fundamental en la Ciencia Política sobre qué clase de representación es la que se construye a través del sufragio efectivo. La lógica de organización del voto siempre ha tenido una base territorial; los distritos electorales ya sean de mayoría relativa o de representación proporcional se delimitan tomando en cuenta la geografía y la población a la que deben representar. Tradicionalmente el número de distritos incrementaban conforme crecía la población, es decir la definición legal establecía que cada distrito debería tener un mínimo y un máximo de habitantes. Aun cuando en México se fijó el número de distritos en 300 -y no ha cambiado hasta la fecha- sigue vigente el criterio poblacional, por lo que la autoridad electoral está obligada a redistribuir después de cada censo general de la población.¹¹¹

¹¹¹ La distritación que correspondía al censo de 2010 se hizo hasta después de la elección federal de 2015 porque en 2013 el Consejo General, por presión del PAN, no aprobó el acuerdo alegando que había *gerrymandering* a

Etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y. Por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*.

El primer enfoque deriva del derecho privado y caracteriza la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cuál la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente de la propia conciencia. En el significado jurídico hablamos con frecuencia del representante como un “delegado” o de un mandatario que sigue instrucciones. En el sentido sociológico, por el contrario, decimos que alguien es “representativo de” para decir que este personifica algunas de las características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión a la cual pertenece. En cuanto al tercer significado –que nos lleva a entender el gobierno representativo como un “gobierno responsable” (Sartori, 1992, p.225)

La representación en el Congreso o en las Asambleas parlamentarias es, si se quiere, una ficción democrática ya que no se trata de una representación legal pues, en sentido estricto, las obligaciones que tiene un representante frente a su representado en donde hay mandatos específicos para las decisiones que debe tomar en su nombre, tampoco es una representación estrictamente sociológica que deba retratar de manera fidedigna la composición de la sociedad. La presión por las cuotas de mujeres, jóvenes, étnicas etc. parten del supuesto de que los congresos deben tener un cierto parecido con la composición de la sociedad a la cual representan.

favor del PRI. En la negociación del Pacto por México una vez más chantajearon al gobierno de Peña Nieto amenazando con no aprobar ninguna de las reformas estructurales que tanto anhelaba el PRI. En teoría, inmediatamente después de la elección de 2021 debería hacerse una nueva distritación local y federal ya que en 2020 se hará un censo general de población. Es cierto que la redistritación es muy reciente y parecería un gasto injustificado hacerla a menos de un quinquenio de la anterior, sin embargo, la autoridad electoral y los partidos políticos habrán de decidir cuando la hacen, 2022 parece injustificadamente cerca, pero 2031 es tan lejano que las distorsiones poblacionales pueden ser mayúsculas. Finalmente, en uno u otro caso habrá que llegar a un acuerdo político son los partidos.

Capítulo 13. Partidos Políticos, tensión entre la inclusión y la exclusión.

Formación de nuevos partidos político

Un antecedente necesario para dimensionar los cambios de la reforma constitucional y la ley electoral de 1977 es la ley electoral de 1946 que estableció las reglas más restrictivas de nuestra historia a la formación de partidos políticos.

Durante un periodo de 24 años, de 1954 a 1978, no se había permitido el registro de ni un nuevo partido político y ese período de estancamiento coincidió con una etapa de mucho dinamismo, en la cual la estructura de nuestra sociedad se diversificó y nuevas opciones ideológicas y fuerzas políticas emergentes carecían de canales para expresarse: la presión estaba en aumento, pero las válvulas permanecían cerradas (Duarte, 2002).

Por ello la ley electoral de 1977 dispuso que los ciudadanos podrían organizarse libremente en partidos políticos nacionales y agruparse en asociaciones políticas nacionales. “Los partidos políticos nacionales son entidades de interés público” los que, de acuerdo con esta ley, en conjunto forman un *Sistema de partidos* (artículo 21).

En contraste, entre 1979 y 2018 se han creado diecinueve partidos políticos.

Cuadro 22. Partidos políticos creados entre 1979 y 2018, en México.

Partido político	Año de registro	Pérdida de registro
1. Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	1979	1991
2. Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	1986	
3. Partido de la Revolución Democrática (PRD)	1989	
4. Partido de los Trabajadores (PT)	1990	
5. Partido Alianza Social (PAS)	1998	2003
6. Convergencia Ciudadana	1999	
7. En 2011 cambió su nombre por el de Movimiento Ciudadano (MC)		
8. Partido de Centro Democrático (PCD)	1999	2000
9. Partido de Sociedad Nacionalista (PSN)	1999	2003
10. Partido Democracia Social (PDS)	1999	2000
11. México Posible	2002	2003
12. Partido Liberal Mexicano (PLM)	2002	2003
13. Fuerza Ciudadana	2002	2003
14. Partido Nueva Alianza (PANAL)	2005	2018
15. Alternativa	2005	2009

16. Alternativa Socialdemócrata y Campesina (2005), Alternativa Socialdemócrata (2007), Partido Socialdemócrata (2008)		
17. Partido Encuentro Social (PES)	2006	2018
18. Partido Humanista	2014	2015
19. Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	2014	

Elaboración propia.

A partir de los contenidos y el propósito de cada una de las *nuevas* leyes del periodo que se analiza en relación con los requisitos y condiciones para formar nuevos partidos políticos en el Cuadro 23 se sintetiza el tipo de normas (suaves o duras) para la formación de nuevos partidos políticos.

Cuadro 23. Reglas para formación nuevos PP

	LFOPPE		COFIPE		LGIFE
	1946	1977	1996	2008	2014
Suaves		x			
Duras	x		x	x	x

Elaboración propia.

Actualmente se encuentra en desarrollo el proceso de **creación de** nuevos partidos políticos nacionales (2019-2020). En el portal del INE se indica que del 7 al 31 de enero de 2019 ciento seis (106) organizaciones notificaron su intención de constituirse en nuevos partidos políticos; conforme al procedimiento, en febrero de 2019, el INE determinó que sesenta y ocho (68) organizaciones podían continuar con las asambleas y afiliaciones. Será en junio de 2020 cuando el INE determine quienes cumplieron con lo que la ley manda y declare la procedencia del registro; así, a partir del 1 de julio de ese año se conocerá quienes obtienen el registro como nuevos partidos políticos nacionales.

Uno de los requisitos ligado a la posibilidad de constituir nuevos partidos políticos es el número de personas que comparten la ideología y propósitos de las organizaciones políticas que aspiran a convertirse en partido. Las legislaciones electorales establecen un número mínimo de personas que soporten a las organizaciones políticas.

La afiliación a un partido político tiene dos momentos normativos relevantes en relación con la obtención del registro. El primero cuando mediante la reforma de 1996 se establece que el derecho ciudadano a afiliarse a un partido político debe

hacerse en forma libre, pacífica e individual. El segundo cuando se expide el código electoral de 2008 y se prohíbe estar afiliado/a a dos o más partidos políticos; para el cumplimiento de esta disposición se establece que el IFE debe verificar la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio.

En sentido opuesto, el número de afiliados también es importante en relación con la conservación del registro; los partidos políticos tienen como obligación mantener a lo largo de su vida un número mínimo de personas afiliadas para obtener el registro. En el Cuadro 24 se da cuenta de la evolución del requisito consistente en el un número mínimo de afiliados en el país para aspirar a obtener el registro como partido político.

Cuadro 24. Número total mínimo de afiliados

1946	1977	1990	1996	2008	2014
30 mil ¹¹²	65 mil	65 mil ¹¹³	Mínimo el 0.13 por ciento del Padrón Electoral Federal	Mínimo el 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal ¹¹⁴	

Elaboración propia.

Enlazado con el registro y el número de afiliados para constituir y conservar el registro como partido político, a lo largo de los años también se ha establecido un porcentaje mínimo de votos a conseguir en las urnas para mantener el registro. En el Cuadro 25 se aprecia la evolución en el porcentaje requerido.

Cuadro 25. Porcentaje de votos exigido para conservar registro como PP¹¹⁵

¹¹² Contar con un número de asociados no menor a treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.

¹¹³ Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65,000.

¹¹⁴ Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

¹¹⁵ Fuente ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da respuesta a las consultas formuladas por el Partido Encuentro Social. DOF 31/05/2018

1946	1973	1977	1982	1990	1993	1996	2008	2014
2.5	1.5	1.5 ¹¹⁶	1.5 ¹¹⁷	1.5 ¹¹⁸	1.5 ¹¹⁹	2 ¹²⁰	2.5 ¹²¹	3

Elaboración propia.

Sobre este punto, entre las iniciativas de reforma del paquete 2018-2019 se encuentra una del partido MORENA¹²² que propone reformar el cuarto párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución Política, con el objeto de establecer que le será cancelado el registro al partido nacional que no obtenga, al menos, el cinco (5) por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, y otra iniciativa que propone reformar y el 116 en relación con los partidos políticos locales; la propuesta también incluye reformar la fracción II del artículo 54 constitucional, con la finalidad de ajustar y homologar el porcentaje requerido para mantener el registro.

Por lo anterior, podemos ver que una iniciativa del partido en el poder que busca endurecer las condiciones a los partidos pequeños. Mucho se ha discutido si en México hay “más partidos de los que se necesitan” o bien si el Congreso es ingobernable porque hay muchos partidos y debería haber menos. Es difícil determinar cuánto son muchos y cuánto son pocos partidos; si tomamos en cuenta las reglas de Giovanni Sartori (1980) para contar de manera inteligente los partidos políticos, es más difícil argumentar que son muchos. En un sistema de partido hegemónico, éste cuenta más que los demás y siempre está en posibilidades de cambiar la constitución, las leyes y definir las políticas públicas por sí mismo. Un sistema con más de diez partidos, todos ellos con fuerza electoral y representación

¹¹⁶ En tres elecciones consecutivas. Ver artículo 68 LFOPPE.

¹¹⁷ Una sola elección. Por no obtener en una elección el 1.5% de la votación nacional (...)"

¹¹⁸ De la votación emitida.

¹¹⁹ En la reforma al COFIPE publicada el 24 de septiembre de 1993 se modificó el artículo 66, para reincorporar la palabra alguna respecto a la causa de pérdida de registro: No obtener en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, por lo menos el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁰ De la votación válida emitida

¹²¹ Al partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

¹²² De los Diputados y Diputada César Agustín Hernández Pérez, Rocío Barrera Badillo, Erasmo González Robledo, Ignacio Benjamín Campos Equihua y Sergio Mayer Bretón del grupo Parlamentario de MORENA.

en el Congreso similar, son demasiados, no tanto por el número, como por la dispersión de fuerzas que seguramente complicará el proceso de toma de decisiones. A partir de la elección de 1997 y hasta la elección de 2015 los partidos relevantes fueron tres: el PRI, otrora hegemónico, el PAN y el PRD, desde entonces el partido en el gobierno siempre necesitó de alianzas al menos con un partido para sacar adelante su programa. En las grandes negociaciones y decisiones del Congreso estos partidos definían la agenda nacional; en los procesos electorales siempre fueron los ejes articuladores de las grandes coaliciones electorales con posibilidad de triunfo; en este sentido podemos afirmar que no son “demasiados” los partidos que hay en México. El gran vuelco de la elección de 2018 fue el triunfo avasallador de Morena, por lo que una iniciativa de su parte para endurecer las condiciones de permanencia de los partidos llamados pequeños debe ser tomada con extrema precaución porque puede poner en riesgo el sistema de partidos plural y competitivo que por primera vez tenemos desde que existe México como país independiente. Si en la actual coyuntura política de México se endurecen las condiciones para formar partidos nuevos y para mantener el registro, podríamos estar trabajando para la reconstrucción de una nueva hegemonía no competitiva que reduzca el pluralismo político.

No está de más aclarar que es una falacia decir que el supuesto “exceso” de partidos es causa de que nuestro sistema político electoral sea tan oneroso, como quedó claramente demostrado en la primera parte, pues el financiamiento de los partidos políticos no depende del número de partidos sino del número de personas empadronadas y el valor de la UMA.

Dicho lo anterior sí es importante reconocer que en el ámbito local hay muchos partidos que fueron organizados por el partido en el poder para burlar las leyes electorales. El peor ejemplo de esto lo encontramos en el estado de Coahuila donde en la elección de 2017 participaron 16 partidos políticos. Quizá si valiera la pena revisar las reglas de formación y permanencia de nuevos partidos políticos

para evitar esa dispersión, que en realidad ha sido, en muchos casos, una simulación¹²³.

Participación de nuevos partidos políticos en las elecciones

La ley electoral de 1977 estableció que sólo tienen derecho a participar en las elecciones los partidos políticos que conforme a esa ley hubieren obtenido su registro por lo menos con un año de anticipación al día de la elección. También dispuso que, para fines electorales, todos los partidos políticos tienen el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales. En todos los casos los candidatos de las coaliciones se *presentarán bajo un solo registro y emblema*. Concluido el proceso electoral automáticamente termina la coalición. En el caso de que se hubiese convenido que los votos fueran para uno de los partidos políticos coaligados, la Comisión Federal Electoral hará la declaratoria para efectos de registro. Si se tratara del caso en que la coalición hubiese recibido los votos, está solicitaría el reconocimiento como nuevo partido. La ley también previó el supuesto de que dos partidos políticos o más postularan al mismo candidato, en ese caso los votos, de acuerdo con la ley, se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los hubiese obtenido y se sumarían en favor del candidato.

En el COFIPE de 1990, se establece que la nueva autoridad electoral, a la sazón el IFE, podrá convocar en el primer trimestre del año anterior al de las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro condicionado como partido político. De acuerdo con este ordenamiento para poder participar en las elecciones, los partidos políticos nacionales deberían obtener

¹²³ Donde sí incide y complica mucho el número de partidos es en primer lugar en la conformación de las coaliciones, especialmente porque las reglas permiten coaliciones totales, parciales, y flexibles, en segundo lugar porque gracias a una decisión jurisdiccional, que más tarde se convirtió en disposición legal, las y los votantes tienen el “derecho” de partir su voto entre tantos partidos como aquellos que formen parte de la coalición. Esta fue la causa de los retrasos en el conteo de votos en Coahuila en 2017. No fueron pocas las mesas de casilla que acabaron de hacer el cómputo hasta entrada la mañana del lunes posterior a la elección, otros funcionarios de casilla simplemente abandonaron el proceso, hubo demasiados errores. Todo esto abonó en detrimento de la legitimidad de la elección y de las autoridades electorales. Estas reglas de coalición sí deberían ser materia de reconsideración.

su registro, por lo menos, con un año de anticipación al día de la jornada electoral. Por otra parte, el COFIPE de 2008 estableció que, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificaría ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, es decir que se redujo la oportunidad a una sola vez cada sexenio.

La reforma de 2014 estableció que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. Esto añade una nueva restricción importante porque tienen que demostrar que en las urnas son capaces de atraer el 3 por ciento de los votos. En 2014 el Partido Humanista obtuvo su registro, sólo para perderlo un año después por haber obtenido sólo el 2,1453 por ciento de la votación en 2015.

Capítulo 14. La compleja equidad de la contienda

Las condiciones de acceso a la contienda y la competencia han cambiado de manera radical de 1977 hasta 2018. La ley electoral de 1977 estableció que los partidos políticos tendrán como prerrogativa *contar en forma equitativa, durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular*¹²⁴.

La situación política de 1977 en poco o en nada se parece a la de las últimas elecciones presidenciales (2018) donde la presidencia del país la ganó un partido político creado apenas 4 años antes de la elección. Esto sólo puede explicarse por la profunda transformación en las condiciones legales que regulan todo el proceso electoral, el acceso a financiamiento público, y el acceso a los medios de comunicación mediante la gratuidad en el tiempo aire en radio y televisión.

En nombre de la equidad en las contiendas se han impulsado varias reformas electorales. Veamos algunos cambios normativos y fácticos sucedidos durante el periodo que comprende este libro.

La palabra inequidad en el contexto de la elección de 1976 no tiene sentido. Ese año José López Portillo *compitió* como candidato único por la Presidencia de la República. La hegemonía del partido en el gobierno con el control absoluto del poder y los recursos públicos, siempre a disposición del partido, detrás del triunfo. En la primera parte de este libro dijimos que entonces no había distinción alguna entre el dinero y los recursos humanos del gobierno y los del partido en el poder.

En aquel entonces los recursos del Estado y los medios de comunicación estaban a entera disposición del partido en el gobierno. Esto ha cambiado, hoy todos los partidos políticos y sus candidatas y candidatos, incluyendo los independientes, pueden acceder al financiamiento público y tienen garantizado el acceso a la radio y televisión como parte de sus prerrogativas.

¹²⁴ Artículo 48, LFOPPE.

La equidad tiene muchos discursos y ángulos debido a la amplitud de situaciones en las que se le usa, veamos por secciones cómo esta idea ha estado detrás de varias reformas constitucionales y legales.

La equidad desde el punto de la organización electoral

Este concepto ha implicado construir autoridades electorales administrativas y judiciales permanentes fuertes y a prueba de los desafíos que supone organizar una elección para tantos millones de electores¹²⁵ en un territorio del tamaño y con las características geográficas de México.

Quienes estudiamos la transición electoral coincidimos en ubicar el año 1977 como el inicio del proceso de cambio político electoral en México. El paso de una sola autoridad federal electoral, a disposición del partido hegemónico en 1977, a una autoridad nacional en 2014, cargada de funciones, es resultado de -al menos- seis momentos e igual número de reformas.

El primero. La Comisión Federal Electoral (1977-1986) se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo que era el Secretario de Gobernación quien era el Presidente de la Comisión; dos integrantes del poder legislativo; uno de cada partido político nacional; y un notario público.

El segundo. La Comisión Federal Electoral (1987-1989) se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo que era el Secretario de Gobernación que presidía la Comisión; dos integrantes del poder legislativo; y la representación de los partidos políticos: un comisionado por cada 3 por ciento obtenido en las votación federal inmediata anterior, otro por cada partido que hubiere obtenido más del porcentaje y hasta 6 por ciento de la votación, otro para quien obtuviera más del 6 por ciento de la votación *tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3 por ciento de la votación* (el PRI podía alcanzar hasta 16 comisionados). De manera que, la organización de las elecciones y su calificación de validez por parte del Congreso, eran procesos políticos, bajo control del partido del gobierno.

¹²⁵ El padrón electoral tiene 90,132,250 Ciudadanos Registrados con Corte al 25 de octubre de 2019. Fuente: portal INE [Fecha de consulta: 7 noviembre 2019]

El tercero. Para 1990, el PAN ya tenía un gobernador en Baja California. La controversia en torno a la elección presidencial de 1988 derivó en la reforma de 1990 que creó el IFE (1990-1995) como un organismo permanente presidido por el Secretario de Gobernación, quien representaba al poder ejecutivo, consejeros del poder legislativo, representantes de los partidos políticos: uno por cada 10% de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos (ningún partido podía contar con más de 4 representantes) y 6 magistrados (personas sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo del derecho con duración de 8 años en el cargo). La representación de los partidos políticos cambia con la reforma de 1994 a un representante de cada partido político. Con el fin de establecer un control de legalidad de los procesos electorales mediante la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad, en 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo. Este se integraba por una Sala Central permanente y cuatro Salas Regionales temporales. El IFE declaraba la validez de la elección de diputados y senadores y el Colegio Electoral la validez de la elección de presidente de la República.

El cuarto. La reforma de 1996 también se dirigió a fortalecer a las autoridades electorales. Debido a que en 1994 los partidos de oposición obtuvieron en conjunto la mitad de la votación de la elección para la presidencia de la República y lograron una integración plural de la Cámara de Diputados, la reforma de 1996 se considera la más negociada, extensa y sustantiva de la época. A partir de esta reforma el ejecutivo federal ya no formaría parte de la autoridad federal electoral. El Consejo General se integraba con nueve consejeros que ahora se llamarían Consejeros Electorales (antes ciudadanos) -de los cuales uno es el presidente- que durarían siete años en el cargo, un consejero del poder legislativo por cada grupo parlamentario, un representante de cada partido político y un secretario ejecutivo²⁶ que debía ser nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. Con esta reforma el Tribunal Electoral se integró al Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior se integró desde entonces por siete magistrados para ocupar el cargo por diez años, a quienes entre otras funciones les corresponde ahora calificar las elecciones de diputados,

senadores y conocer de las impugnaciones en relación con el cómputo final de la elección de presidente de la República, de la cual deben emitir la declaración de validez de la candidatura para presidente/a electo/a.

El quinto. La reforma de 2007 establece que la Sala Superior puede declarar la nulidad de la elección presidencial y resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, cuando se trate de casos concretos de aplicación (control difuso de constitucionalidad).

El sexto. La reforma de 2014 y la nacionalización de la autoridad hasta entonces federal de la que por su extensión dimos amplia referencia en la Primera Parte de este libro.

En el Cuadro 26 se sintetizan estos cambios en la evolución del órgano electoral a cargo de la organización de las elecciones, entre otras importantes funciones. Hemos agregado la participación del legislativo y la evolución del órgano federal jurisdiccional con el objeto de mostrar mejor los cambios que buscan separar del ámbito político las tareas electorales.

Cuadro 26. Tipo de órgano (federales)

	1977	1986	1990	1994	1996	2007	2014
Administrativo	CFE Dependiente del Ejecutivo Federal (P)	CFE	IFE Relativa autonomía presidido por el Secretario de Gobernación	IFE ¹²⁶	IFE Órgano Constitucional Autónomo		INE Nacional con funciones federales y local ¹²⁷ es
Legislativo ¹²⁸	Colegio Electoral	Colegio Electoral		Colegio Electoral ¹²⁹	Sin injerencia para calificar ninguna elección		
Judicial		TCE Órgano autónomo de carácter administrativo	Tribunal Electoral (TRIFE) Órgano jurisdiccional autónomo		Se integra al PJF SS (P) 5 SR (T)	PJF SS (P) 5 SR (P)	PJF SS 5 SR 1 SRE

(P) = Permanente

(T) = Temporal

(PJF) = Poder Judicial de la Federación

(SRE) = Sala Regional Especializada para resolver las quejas del Procedimiento Especial Sancionador

Elaboración propia.

Dos de las iniciativas descritas en la Segunda Parte de este libro tienen como propósito modificar el máximo órgano administrativo electoral en el país. Ambas se presentaron en abril de 2019 y son impulsadas por MORENA -el partido con más poder en la actualidad. La primera plantea modificar los artículos 40, 41, 99, 116, 122 y 134 con el fin de desaparecer a los OPLE y transferir sus atribuciones al INE.

Mientras que la segunda plantea modificar los artículos 41 y 116 con el fin de disminuir los/las Consejeros Electorales del Consejo General del INE, a un consejero presidente/a y seis consejeros/as electorales, así como los del Consejo General de los OPLE para que sean el presidente/a y cuatro consejeros/as electorales. Entre sus objetivos también está limitar el periodo de cargo de los consejeros electorales a seis años y ampliar el plazo (de 2 a 6 años) durante el cual,

¹²⁶ Declara la validez de las elecciones de diputados y senadores

¹²⁷ La reforma de 2014 homologa a los institutos electorales locales en organismos públicos locales (OPLES), a partir de entonces se integran por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales. El Secretario Ejecutivo y los representantes de partidos políticos nacionales o locales acudirán con voz, pero sin voto. Los siete consejeros son electos y pueden ser removidos por el Consejo General del INE.

¹²⁸ Cámara de Diputados

¹²⁹ Declara la validez de la elección de Presidente

una vez que han concluido el cargo, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular.

El argumento central que sustenta las iniciativas es “austeridad republicana y austeridad electoral”, de manera que existan “procedimientos e instituciones electorales menos onerosos, que a la vez sean efectivos y confiables”.

Veamos primero la racionalidad y posibles consecuencias de reducir el número de consejeros del INE. La realidad es que ésta es una propuesta política y no económica. Aun desapareciendo a los once consejeros del INE los ahorros serían nimios, por no decir inexistentes. La decisión parece más tener un origen político que no se quiere reconocer. Los plazos de nueve años y la renovación escalonada tienen dos propósitos importantes: primero asegurar estabilidad en el nombramiento lo que debiera redundar en una mayor independencia de los consejeros en sus decisiones y segundo, la renovación escalonada asegura la combinación de renovación con experiencia que pudiera disminuir la curva de aprendizaje de los miembros del CG.

Hemos criticado severamente las reformas electorales que han supuesto la remoción anticipada de consejeros a través de la argucia de una reforma constitucional que valida un nuevo proceso de selección de los miembros del Consejo General. No pecaríamos de mal pensadas al afirmar que en prácticamente todos los casos, quizá con la excepción de 1994 y 1996, esto se hizo para que la legislatura en turno tuviese la oportunidad de nombrar nuevos consejeros. Tampoco parece haber justificación racional alguna para reducir el plazo de nueve a seis años, en todo caso no parece aconsejable empatarlo con periodos sexenales como si los consejeros fuesen secretarios de estado; es decir, no hay claridad en las ventajas y sí en las desventajas.

Por último, incrementar el período de dos a seis años para impedirles tener ciertos empleos en el gobierno o aspirar a puestos de elección popular pudiera ser inconstitucional por la desproporcionalidad que acusa. Consideramos que se hizo bien en aprobar la llamada reforma “Molinar” aprobada después de que Juan

Molinar Horcasitas pasó de ser consejero electoral a subsecretario en el gobierno de Vicente Fox en cuya elección estuvo directamente involucrado. Su decisión dañó al gobierno de Fox, pero sobre todo dañó al IFE, porque puso en duda su autonomía. Creemos que por ética institucional hay cargos que los exconsejeros electorales no deberían aceptar. Podemos afirmar, aunque es imposible de probar, que el prestigio de José Woldenberg se ha incrementado por no haber aceptado cargos posteriores, esto no pone en entredicho su labor que fue incuestionable como consejero presidente entre 1996 y 2003.

Las propuestas que tienen como justificación, por no decir pretexto, desaparecer los OPLE, retoman la idea original del PAN y de Gustavo Madero de 2014 y desatienden las razones que pudieron haber tenido los legisladores de aquella legislatura. Hay que reconocer que aquellos nunca hicieron explícitas las razones para haber dejado el híbrido intermedio que dejaron. Se puede especular que fue porque esta era la única negociación posible, o bien porque cayeron en cuenta de la dificultad conceptual y técnica que podría significar que el INE recibiera dinero de cada congreso local para otorgar el financiamiento local a los partidos, esta dificultad se incrementaría en el caso de los partidos locales con quienes formalmente el INE no tenía ningún nexo como autoridad administrativa; la tercera razón plausible es porque vieron las dificultades organizativas que significaría su desaparición total, en esta última hipótesis nos detendremos un poco más.

La desaparición total de los OPLE significaría que el INE asumiera las obligaciones de ciertas funciones que son imprescindibles para las elecciones locales y que además no se hacen con las mismas reglas en todas las entidades. Entre las funciones importantes que hace cada OPLE en su respectiva entidad están al menos las siguientes: Registro y financiamiento de los partidos políticos locales; registro de asociaciones políticas; revisión de los requisitos de los aspirantes y registro de candidaturas independientes; organización y operación de los mecanismos de participación ciudadana; registro de candidatos; administración e implementación de las reglas de elecciones por Sistemas Normativos Internos (lo que se conoce coloquialmente como “usos y costumbres” de las comunidades mayoritariamente indígenas que se llevan a cabo en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, y

Michoacán¹³⁰); las formas de elección de los cargos submunicipales, tales como síndicos, concejales etc., varía de entidad en entidad; las fórmulas de representación proporcional son muy disímolas en las 32 entidades, entre otras.

La experiencia acumulada entre el 2015 y el 2018 demostró que la convivencia de las autoridades locales y las federales/generales podían sacar adelante los procesos electorales con una calidad razonable que garantizaba equidad y funcionalidad. Cuando hubo problemas de parcialidad de los consejeros locales, los consejeros del INE destituyeron a quienes hubo que destituir, por ineptitud o falta de probidad. Hay que reconocer que estos casos han sido la excepción y no la regla, y que las destituciones oportunas de algunos consejeros o de consejos completos sirvió para contener futuras malas prácticas en otros consejos.

La expedición del Reglamento de Elecciones obedeció a la necesidad de afinar la coordinación del trabajo entre el INE y los OPLE. Argumentar que la desaparición de los organismos locales se justifica en la “austeridad republicana” impulsada por el presidente López Obrador y Morena es desconocer las actividades que tienen que hacer los OPLE en el ámbito local con o sin consejeros locales. Contemplar a posibilidad de que las Juntas Locales y las Distritales del INE asuman las tareas de las elecciones locales es desconocer la organización de los estados. No existe una sola entidad en la que los distritos locales empaten con los distritos federales. El personal del INE no tiene un despliegue territorial que responda a las divisiones municipales del país. El Servicio Profesional Electoral del INE tiene como fundamento esencial el trabajo permanente del personal de las juntas locales y distritales lo que no necesariamente sucede en el caso de las autoridades locales. Basificar al personal de los distritos locales y las autoridades municipales tendría un incremento en el capítulo 1000 del presupuesto de egresos de la federación que ninguna de las iniciativas presentadas se ha tomado la molestia de calcular. El impacto económico recaería en la federación. De acuerdo con los datos del INE el presupuesto operativo de los OPLE ascendió a \$4,607, 795,102.78, esta suma

¹³⁰ Es indispensable tomar en cuenta que el número de elecciones que se hacen bajo Sistemas Normativos Internos ha ido al alza en los últimos años y mientras más se reivindicuen los derechos de los pueblos originarios, más incrementará.

tendría que ser absorbida prácticamente en su totalidad por la federación, los únicos que tendrían un ahorro significativo serían los presupuestos locales de las entidades. La unificación del Servicio Profesional Electoral federal y local supondría también un incremento presupuestal. En resumen, los pretendidos ahorros que lograrían la federación y las entidades de la República son una quimera, fruto de la falta de un análisis objetivo cuando no de la demagogia.

Quienes critican que el sistema electoral mexicano es uno de los sistemas más caros del mundo, no están haciendo un análisis crítico de las funciones que desempeñan las autoridades administrativas y jurisdiccionales, a guisa de ejemplo, sólo mencionaremos algunas de las obligaciones que nuestra desconfianza les ha impuesto: la capacitación de 10 funcionarios de casilla por cada puesto en las mesas electorales; la obligación de imprimir el cien por cien de las boletas en papel moneda para que no falte una sola boleta y para que sean infalsificables; la creación y aplicación del ácido (eufemísticamente llamada tinta indeleble) que pone una pequeña quemadura en el pulgar de cada votante. En la reforma electoral de 2007-2008 el IFE adquirió 53 nuevas atribuciones y en 2014, 74 más a lo que hay que añadir la creación de una sala regional especializada con todos los gastos que esto supone. Cada atribución de la autoridad administrativa o jurisdiccional supone presupuesto y personal.

Hay que mencionar dos funciones aparte por su costo, la primera, normalmente la tarea registral es obligación de una autoridad independiente que puede ser o no parte del Poder Ejecutivo pero que en ningún país se contabiliza como parte del costo de las elecciones. Nuestra credencial para votar con fotografía suple las de las cédulas de identidad con cargo al presupuesto electoral. La segunda tarea extremadamente onerosa que hace el INE es el monitoreo y grabación del cien por cien de todo, absolutamente todo, lo que se transmite a través de todas las estaciones de radio y los canales de televisión. El costo de almacenaje de la información aunado a la necesidad de renovación constante de los equipos electrónicos con los que se graba y en los que se almacena han sido más que significativos. La actividad registral y el gasto en equipo no son una inversión inicial, todos los años hay que dedicar presupuesto a estas dos actividades esenciales en

nuestro sistema electoral. ¿Queremos abaratar los costos electorales del país? Reduzcamos funciones, disminuyamos actividades redundantes y aprovechemos el desarrollo de las TIC's para eliminar procesos manuales. Los verdaderos ahorros podrían venir de la simplificación de los procesos administrativos y jurisdiccionales.

La equidad como financiamiento

La equidad entendida como financiamiento y la fiscalización como garantía del cumplimiento del sistema de financiamiento tienen un importante desarrollo que ha ido evolucionando a lo largo de las diferentes coyunturas políticas. Entre 1977 y 2014 hay siete reformas especialmente importantes en materia de financiamiento y cinco en materia de fiscalización.

En un muy apretado resumen, tenemos que la **que** se refiere a la ley de 1977 fue la primera **en la** que se aprobó un pequeño financiamiento público que se repartiría entre los partidos políticos de acuerdo con el número de votos obtenido en la elección anterior. La segunda, la reforma electoral de 1986-1987³⁵, estableció el derecho de los partidos a recibir financiamiento para el desarrollo de sus actividades ordinarias y proselitistas. La tercera, en 1990, **incrementó** el financiamiento público para propiciar una mayor *equidad* en la contienda. El financiamiento se dividió en tres rubros, financiamiento para campañas, financiamiento para actividades generales y financiamiento para actividades específicas. El código electoral desarrolló de manera muy detallada las fórmulas de cálculo para determinar la cantidad dedicada al financiamiento público que explícitamente se consideraba complementario al financiamiento proveniente de la militancia. La cuarta, de 1993, **introdujo** a la legislación la regulación al financiamiento privado, así como mecanismos de información, supervisión y sanción de los reportes de partidos y topes a los gastos de campaña. La quinta, en 1996, que **incrementó** el financiamiento público “donde se subieron los pisos y se bajaron los techos”³⁶ y se creó un mecanismo de acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos “lo cual posibilitó que por primera vez los partidos de oposición pudieran llegar a las pantallas de televisión en horario triple

A".³⁷ Esta reforma incrementó de manera sustancial el acceso a los recursos públicos y, por primera vez en la historia, se establecieron severos topes a la cantidad de recursos privados a los que podría acceder un partido político³⁸. La sexta, en 2007 se estableció una nueva fórmula para determinar el financiamiento público y se fijó el tope del monto máximo para las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos. La séptima, la reforma de 2014, incrementa el límite del financiamiento privado de los partidos políticos, nacionales y locales, en un 50% (del 2% al 3% del financiamiento público total para actividades ordinarias) a través de la homologación de las fórmulas en las 32 entidades.

Las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales tienen como finalidad garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados, para ello la constitución y la legislación consideran reglas y procedimientos para controlar y vigilar el origen y destino de todos los recursos, incluyendo un régimen de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones en la materia que incluye la anulación de la elección; sin duda esta última siendo la sanción más grande que puede determinarse no solo a quienes ensucian una elección sino a todas las personas que en ella participan lícita y limpiamente.

De acuerdo con Díaz y Rivera (2014) los montos auditados han aumentado en forma importante. De 1994 a 2007 el IFE auditó solo un porcentaje de los ingresos y gastos reportados por los partidos. Mientras que en 1994 la autoridad electoral sólo auditó el 2 por ciento de los recursos anuales de los partidos, en 1997 el porcentaje aumentó a 66 por ciento. Entre 1998 y 2001, la Comisión auditó cerca de 43 por ciento de los recursos anuales de los partidos, pero entre 2004 y 2006 ascendió a 81 por ciento. De acuerdo con estos autores los estándares normales de auditoría consideran que 20 o 30 por ciento es un rango razonable.

En cuanto a los informes de campaña el IFE pasó de auditar 16 por ciento de los recursos de campaña de 1994 al 100 por ciento en 2000. En el año 2003 el porcentaje fue de 86 por ciento y en 2006 de 96 por ciento.

En cuanto a las multas, el año 2003 sigue siendo el año en que se impusieron las multas más altas (PEMEX GATE y AMIGOS DE FOX). En el primer caso se multó al PRI con mil millones de pesos; en el segundo al PAN y al PVEM con 500 millones de pesos.

Sin embargo. El origen de los recursos con fines político-electorales y su control a través de la fiscalización por parte de las autoridades sigue siendo uno de los temas más sensibles del sistema electoral. En materia de fiscalización son relevantes cinco reformas.

Primero, la ley electoral de 1990 estableció que es derecho de los partidos políticos nacionales recibir financiamiento público. Segundo, en 1994 se **establecieron** las primeras reglas de fiscalización con el fin de conocer la aplicación y el destino del financiamiento público, y se **introdujeron** los toques de gastos de campaña con la idea de equilibrar la competencia, fue hasta **esta** reforma que el IFE estuvo facultado para sancionar a los partidos por asuntos de fiscalización.

Tercero, la **reforma** de 1996 **surgió** para compensar el generoso financiamiento público; se estableció un sistema de revisión estricta **para los** ingresos y egresos de los partidos, **y se estableció** la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE como instancia encargada de realizar la fiscalización. De los años 1996 a 2007 la fiscalización se llevó a cabo por conducto de la referida Comisión. Los partidos políticos presentaban dos tipos de informes: **ordinario** (anual) y de campañas. La Comisión revisaba los informes y solicitaba aclaraciones o rectificaciones, **y posteriormente** formulaba un dictamen y lo presentaba al Consejo General. El Consejo conocía y en su caso determinaba las sanciones. Los partidos podían impugnar ante el Tribunal Electoral.

Cuarto, durante la reforma electoral de 2007-2008³⁹, uno de los varios objetivos **fue** fortalecer el control sobre el uso de recursos en la competencia a través de la fiscalización. Hay que tener en cuenta que, **antes de esta** reforma, la mayoría de los gastos de campaña se empleaban en la compra de tiempos en radio y televisión, por lo que, al prohibirse la compra directa de tiempo en esos medios,

se modificó la fórmula para asignar el financiamiento público a los partidos. Para verificar el cumplimiento de la reforma se ajustó el proceso de fiscalización en su conjunto. A los informes anual y ordinario se agregó la obligación de presentar informes trimestrales durante los periodos no electorales (dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre); presentar informes de precampaña por cada uno de sus precandidatos (dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la misma); y un informe preliminar de gastos de los procesos internos y de selección de candidatos (a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año). Para llevar a cabo la tarea de recibir y revisar los informes de origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos con autonomía de gestión. Al frente de la Unidad se puso a un director y se suprimió la antigua Comisión integrada por Consejeros Electorales. Para que pudiera cumplir mejor con su misión se le exentó del secreto bancario, fiscal o fiduciario. A la conclusión de la revisión de los informes, la Unidad debía elaborar un dictamen consolidado para presentar al Consejo General para su aprobación e imposición, en su caso, de sanciones. En contra de lo resuelto por el Consejo General los partidos políticos podían recurrir ante el Tribunal Electoral.

Quinto, a causa del conflicto post electoral de 2012 -en relación con la acusación de rebase de gastos de campaña- en la reforma constitucional y legal de 2014 se concentra la labor de fiscalización en una sola autoridad (la nacional, quien ahora debe fiscalizar lo federal y lo local) y se recortan los plazos para la revisión de los informes, a fin de que pueda conocerse si se debe anular la elección por rebasar los gastos autorizados. El INE ahora revisa cuatro tipos de informes: trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña. En el 2014 también cambia el mecanismo de fiscalización. Las tareas de fiscalización son dirigidas y supervisadas nuevamente por la Comisión de Fiscalización del Consejo General, que se apoya en una Unidad Técnica de Fiscalización (antes Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos). Debido a este cambio, la Comisión de Fiscalización es quien ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico en materia de fiscalización, y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) tiene

a su cargo la recepción y revisión de los informes que presenten los partidos políticos, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos en materia de rendición de cuentas. Además, con el argumento de inequidad en el financiamiento de las elecciones del 2012, la reforma de 2014 regula el “prorratio” de los gastos de campaña.

Nueve de las iniciativas de reforma constitucional a las que nos referimos en la Segunda Parte de este libro tienen como propósito modificar el financiamiento de los partidos políticos, en su mayoría, para disminuir en un 50 por ciento el que se refiere a financiamiento ordinario. El argumento que las sustenta no es de equidad sino de *austeridad republicana*. Entre las iniciativas que no plantean la disminución está la que propone cambiar el esquema de las fuentes de financiamiento a fin de que los recursos privados prevalearan sobre los públicos (PT). O bien, la que propone que el porcentaje que se reparta en forma igualitaria sea el 70 por ciento y no el 30 por ciento como actualmente establece la ley (PES). De acuerdo con los promoventes de la ¿primera o segunda? Iniciativa, la redistribución del financiamiento público “obedece a la necesidad de fortalecer las opciones políticas no tradicionales que por representar los intereses específicos de minorías o ser de nueva o reciente creación, no cuentan con una gran representación política que les permita tener la atención mediática de los medios de comunicación, ni con la exposición que da tener cargos de elección popular”.

Si revisamos las propuestas del PT con respecto al financiamiento de partidos, es evidente la falta de coordinación entre sus legisladores, como dijimos la presentación de iniciativas no necesariamente obedece a la estrategia diseñada por un partido para lograr algún fin determinado. Una de las iniciativas plantea la prevalencia de los recursos privados, otra lo liga a la obligatoriedad de que los militantes paguen regularmente y establece como obligación del INE vigilar que esto suceda, en este caso, además, se establece que el financiamiento privado recaudado por la vía de los militantes debería ser el 20 por ciento de sus recursos y el restante 80 por ciento sería financiamiento público; una tercera coincide con la propuesta del PES de que el cien por cien del financiamiento público se haga de manera igualitaria.

La argumentación de las iniciativas que proponen la reducción del financiamiento son pobres. Sólo repiten como mantra que son excesivos y que la *austeridad republicana* exige una disminución, además afirman que “se han colmado las necesidades que la realidad política –y las experiencias comiciales– han venido exigiendo”. No hay una elaboración analítica que prevea qué sucederá si se disminuye el financiamiento. Las iniciativas del orden federal no especifican si la reducción fuese general, es decir, se aplicaría por igual a las 32 entidades, o si esa reducción sería materia de cada Congreso local.

La fórmula de financiamiento establecida en la Constitución se determina por el número de personas empadronadas (con una fecha de corte especificada por la ley) multiplicado por el 0.65 por ciento de la UMA. Esta fórmula sirve tanto para el financiamiento federal como para el financiamiento de las entidades federativas.

Cuadro 27. Financiamiento público a partidos políticos por entidad federativa

Organismo Público Local	Financiamiento público a los partidos políticos en el ámbito local
Aguascalientes	\$68,509,000.00
Baja California	\$225,133,463.97
Baja California Sur	\$28,509,774.00
Campeche	\$59,204,974.40
Coahuila	\$117,530,309.37
Colima	\$29,000,000.00
Chiapas	\$40,735,338.08
Chihuahua	\$146,488,208.00
Ciudad de México	\$435,364,809.00
Durango	\$91,122,111.00
Guanajuato	\$147,485,760.00
Guerrero	\$138,614,980.26
Hidalgo	\$50,032,456.00
Jalisco	\$99,646,373.00
Estado de México	\$628,925,354.00
Michoacán	\$201,450,714.20
Morelos	\$82,639,000
Nayarit	\$45,944,340.42
Nuevo León	\$216,235,922.44
Oaxaca	\$157,320,156.03
Puebla	\$247,990,959.00
Querétaro	\$86,392,465.85
Quintana Roo	\$497,718,170.00

San Luis Potosí	\$110,500,000.00
Sinaloa	\$115,705,866.00
Sonora	\$116,643,659.84
Tabasco	\$49,779,110.00
Tamaulipas	\$196,126,938.74
Tlaxcala	\$49,943,711.00
Veracruz	\$337,806,709.00
Yucatán	\$87,036,638.11
Zacatecas	\$64,495,077.00
TOTAL	\$4,566,032.348.71

Elaboración con datos del INE.

Cuadro 28. Financiamiento federal y de entidades federativas

Tipo de financiamiento público	Monto
Federal	\$4,566,032.348.71
Entidades federativas	\$4,566,032.348.71
Total	\$9,132, 064, 697.42

En el ámbito internacional el financiamiento público es una práctica que inició en el siglo XX, Uruguay en 1934 fue el primer país que introdujo los partidos políticos a su Constitución y determinó que era conveniente otorgarles cierto financiamiento público para garantizar su existencia. Significativamente, después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania e Italia decidieron que la única manera de reconstruir un sistema democrático sería a través del financiamiento público a los mismos. En las iniciativas presentadas en este período legislativo no encontramos ni la más mínima reflexión acerca del papel que ha tenido el financiamiento público en México para generar un sistema de partidos en el que la competencia es una realidad y la alternancia, en todos los puestos de gobierno, una posibilidad (OCDE, 2014).

Es cierto que el financiamiento de los partidos, de acuerdo con el INE, ha crecido con un promedio anual del 10 por ciento, en los últimos diez años, esto es producto del crecimiento poblacional aunado a una buena labor de mantener actualizado el padrón, de la homologación de fórmulas en las entidades y del crecimiento de la UMA.

La Ley General de Partidos Políticos impone muchas condiciones a los mismos como tener un domicilio permanente para sus órganos estatutarios, mantener un número mínimo de militantes, mantener una publicación trimestral, y otra semestral, tener actividades de capacitación y promoción política de las mujeres, en épocas de campaña difundir sus respectivas plataformas, entre muchas otras. Quienes han hecho estas propuestas no han presentaron un soporte técnico de lo que eso significa para su propio partido. Los partidos políticos hoy cuentan con estructuras administrativas numerosas que se encargan de cumplir con todos los requisitos que la LEGIPE y demás leyes electorales les requieren. ¿Habrán hecho el cálculo de cuanto le cuesta a Morena su propia nómina?

Esto, desde luego, tiene que ver con la irresponsabilidad con la que los legisladores pueden presentar iniciativas de ley, como comentamos en la segunda parte, la importancia y pluralidad del poder legislativo en México es tan reciente que hay la creencia entre legisladores que su parámetro para ser considerado un buen o mal legislador está relacionado con el número de iniciativas que presentan así sean estas verdaderas ocurrencias, por supuesto casi nunca hay soporte técnico y mucho menos estudios de viabilidad económica. Muestra de ello es que uno de los partidos más débiles, como es el Partido del Trabajo proponga de plano la eliminación total del financiamiento público. En muchas ocasiones se presentan iniciativas tan descabelladas como ésta para subir a la tribuna, ganar una mención en la prensa y darle a la opinión pública lo que los partidos creen que esta quiere oír.

Encontramos un elemento sumamente perverso en estas iniciativas, debido a los resultados electorales, Morena y el PT fueron los únicos partidos que recibieron más recursos en 2019: el PT incrementó ligeramente, pero Morena prácticamente multiplicó por cuatro sus ingresos, de tal manera que si se redujeran a la mitad, seguiría recibiendo el doble de lo que tenía antes de la elección.

Si se aprueba esta reducción, en esta proporción, del financiamiento público, tendrá un impacto negativo en las labores de fiscalización. El sistema integral de fiscalización del INE es muy potente y tiene la capacidad de vigilar razonablemente bien el destino del financiamiento público, inclusive, las capacidades de auditoría e

inspección del INE pueden detectar cantidades importantes de gastos no reportados, sin embargo aún hay una gran debilidad para fiscalizar los recursos privados, tanto en su origen como en su destino, entre otras cosas, porque se presume que la mayor parte de esos recursos se manejan en efectivo (Casar y Ugalde, 2019). La UTF junto con las labores de inspección y seguimiento que hacen las juntas locales y distritales del INE son muy hábiles para detectar gastos no reportados (destino de los recursos) pero es mucho más complicado y hay una menor eficiencia para comprobar el origen de estos recursos.

Es lógico suponer que, frente a la disminución de los recursos públicos, incrementarán los recursos de origen privado, tanto los lícitos y declarados, como los ilícitos cuyas estrategias de triangulación son dignas de los más hábiles lavadores de dinero. Pemexgate y Amigos de Fox¹³¹, jamás se habrían detectado y comprobado con los tiempos tan recortados que tiene hoy la fiscalización de las campañas. Disminuir el financiamiento público a los partidos políticos es posible, pero no parece recomendable en las proporciones que se plasman en las iniciativas planteadas por Morena.

Por último, vale la pena hacer un comentario pequeño sobre la iniciativa presentada por el PES. Plantea que el financiamiento debe ser mayor para los partidos que tienen menor representatividad entre el electorado, lo que está proponiendo es que los partidos deben ser paraestatales que vivan del subsidio público sin exigirles resultados, premia además la incapacidad de generar preferencia hacia las propuestas menos atractivas. Era necesario evidenciar el absurdo de la propuesta porque es imposible tratar de encontrar una sola teoría democrática que sostenga esto como un valor deseable¹³².

¹³¹ Otro esquema de financiación ilícita es el descubierto y comprobado por la colaboración entre la FEPADE y la Auditoría Superior de la Federación en el caso de Chihuahua en la gubernatura de César Duarte, hoy prófugo de la justicia. La transferencia de recursos de los gobiernos a los partidos políticos es una práctica común que requiere del concurso de varias instituciones de rendición de cuentas para su prevención, detección, investigación y sanción. Los esquemas de financiamiento del crimen organizado son de más difícil persecución.

¹³² Si regresamos a Sartori y su método para contar partidos, diez partidos políticos donde tres pueden tomar decisiones y no hay una polarización ideológica fuerte, es un sistema gobernable del que podemos prever cierta estabilidad. Por el contrario, un sistema de partidos que tiene diez partidos cada uno de ellos con el 10 por ciento de votos y representación en la Asamblea, en un sistema Parlamentario, sería prácticamente imposible de formar gobierno, en un sistema presidencialista, obligaría al presidente a gobernar a punta de decretos anulando la fuerza y la capacidad deliberativa del Poder Legislativo.

Entre el paso declarativo que estableció por primera vez en la ley que los partidos políticos tenían como prerrogativa el acceso a la radio y televisión, de 1977, le abrió las puertas a una regulación constitucional que les asegura espacios en esos medios a cargo de un sistema de administración a cargo primero del IFE y luego del INE, en 2007; esto supuso al menos cinco reformas.

En la primera, la ley electoral de 1977 estableció entre las prerrogativas de los partidos políticos *tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión*. En ese sentido, se estableció que la Comisión Federal Electoral sería el órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión el órgano de producción técnica. Esta segunda Comisión *determinará las fechas, los canales, estaciones y horarios de las transmisiones* y los aspectos técnicos de la realización de los programas. La ley estableció que del tiempo que le corresponde al Estado en los canales de radiodifusión, cada uno de los partidos políticos dispondrá de una parte de dicho tiempo *en forma equitativa* y mensual en los términos de las normas que al efecto se dicten.

En la segunda, el código electoral de 1990 establece que es prerrogativa de los partidos políticos nacionales, tener acceso permanente a la radio y televisión. Se estableció que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral tendrían a su cargo la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutaría de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. También que los partidos harían uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas se haría mediante sorteos semestrales. No se establecieron consecuencias para el incumplimiento. También se estableció que el IFE intervendrá, a fin de que los concesionarios de radio y televisión le proporcionaran las tarifas que regirán para

los demás tiempos que los partidos políticos pudiesen contratar, las cuales no podrían ser mayores a las del tiempo comercial.

La tercera, la reforma electoral de 1993, cambió 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 los que los partidos contrataran. En 1994 se establecieron lineamientos generales aplicables a los noticieros en radio y televisión.

La cuarta, la reforma de 1996, estableció al IFE la obligación de pactar con los principales concesionarios de radio y televisión los precios a los que se les vendería tiempo aire a los partidos y candidatos a fin de controlar y uniformar los precios.

En la quinta reforma, los medios de comunicación se volvieron un sujeto regulado de especial relevancia. Los años anteriores habían dejado claro que el poder de los medios y su influencia en los procesos electorales necesitaban controles. La reforma entonces estableció una severa regulación para acceder a la radio y televisión con fines electorales -que desde el punto de vista de los partidos políticos los beneficia a todos- en la medida en que, por un lado, garantiza el acceso de todos, incluyendo a sus candidatas y candidatos, y por otro regula el de el acceso de otras candidaturas, incluyendo el uso de promocionales de gobiernos y gobernantes, con el fin de alejarlos, a ellos y a los recursos públicos de gobierno, de la competencia electoral, lo que crea condiciones de equidad y juego limpio -desde el punto de vista del acceso a los medios tradicionales de comunicación.

Entre las iniciativas de reforma analizadas en la segunda parte del libro, existen dos que se refieren a la propaganda gubernamental. La reforma constitucional de 2007 ordenó que debía emitirse la regulación a ésta. En mayo de 2018 y por presión social -que incluyó un amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, el legislativo aprobó la Ley General de Propaganda Gubernamental, que a la fecha no ha entrado en vigor.

La falta de la Ley reglamentaria del artículo 134 ha resultado muy conveniente para los partidos políticos y sobre todo para los gobiernos. En los hechos no es posible controlar el gasto de estos últimos en comunicación social. De acuerdo con los estudios del organismo de la sociedad civil Fundar, Centro de Análisis e Investigación, la reforma de 2007 provocó un incremento exponencial en lo que el gobierno federal y los gobiernos locales gastan en publicidad. Los legisladores se arrepintieron muy rápido de la severidad de la adición que hicieron al artículo 134, por ello crearon la situación de excepción en el COFIPE (artículo 228, fracción 4) que les permite la propaganda personalizada con motivos del informe de gestión de los servidores públicos. Esta misma excepción fue replicada en la LEGIPE. Huelga decir que ningún partido o autoridad ha controvertido esta disposición.

La equidad desde el punto de vista de los actos proselitistas y la división artificial de los tiempos electorales

Las malas prácticas en campaña electoral a lo largo de los años han ido cambiando, con ello las quejas, los motivos y los temas de las reformas. Cada reforma electoral tiene como propósito incrementar el número de prohibiciones y cerrar los resquicios de la ley a través de los que los que los partidos hicieron trampas en el proceso electoral anterior. La pedagogía del sistema de prohibiciones ha resultado, como ya hemos repetido, onerosa e inútil.

En el siglo pasado las principales quejas relacionadas con las elecciones federales -dicho de manera muy general- tenían que ver con fraude por coacción o robo de resultados con el empleo de prácticas conocidas como “carrusel”, “ratón loco”, “urnas embarazadas”, “casillas zapato” robo de urnas con la correspondiente quema de boletas, alteración de las actas de casilla etcétera. La fuente de la inequidad tenía dos elementos cruciales, por un lado, la indefensión de las oposiciones en un diseño institucional hecho y controlado por el partido hegemónico en complicidad con el gobierno y por el otro la imposibilidad de vigilar los gastos que

los gobiernos priístas dedicaban a las elecciones¹³³. En el presente se han introducido nuevos argumentos a la inequidad, uno de ellos que ha cobrado gran relevancia tiene que ver con los tiempos de campaña y por uso de recursos ilícitos. La legislación electoral cada vez contiene más detalle de cada una de las etapas electorales e impone restricciones precisas a lo que se puede gastar, decir y hacer en cada una de estas etapas.

Con el fin de crear condiciones de equidad más allá del dinero y el acceso a los tiempos gratuitos en la radio y la televisión, en el código de 2008 se regularon los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. En consecuencia, se establecieron como infracción los movimientos, actos, o dichos que los aspirantes a una candidatura realicen antes de que inicien los tiempos legales de precampaña: realizar actos anticipados de pre y de campaña puede ser sancionado con la pérdida o cancelación del registro. Si estudiamos la conducta de Enrique Peña Nieto antes de 2012 y la de López Obrador antes de 2012 y 2018, veremos que estas normas han sido más bien inútiles.

Una de las novedades de este código es que regula los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, las llamadas precampañas¹³⁴. De manera que los partidos políticos deben definir el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a Diputados por ambos principios, al menos treinta días antes del inicio formal del mismo, deben comunicarlo al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, además deben señalar la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos que serán utilizados, la fecha para la expedición de la

¹³³ No es materia de este trabajo la revisión de todos los cambios institucionales del régimen de gobierno, solo valga recordar que la Suprema Corte de Justicia tuvo facultades de Tribunal Constitucional hasta 1995, que Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el propio IFE fueron autónomos en el mismo sexenio cuando también se crea en 1999 la Auditoría Superior de la Federación, como un organismo dedicado a la revisión de la cuenta pública mucho más potente que la Contaduría Mayor de Hacienda a la que sustituye.

¹³⁴ Se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos; y se entiende por precandidato al ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme al Código y a los estatutos de cada partido en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

convocatoria correspondiente, los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna. En estas disposiciones se hace evidente la tensión permanente entre el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y las obligaciones de vigilancia que tiene el INE para que cumplan a cabalidad con los procesos definidos por ellos mismos.

En este sentido, las elecciones presidenciales de 2012 pusieron en la discusión pública la falta de equidad en la competencia por coacción a electores, compra de votos y rebase de topes de campaña. Todas estas conductas vinculadas al dinero, ilícito, por tanto, clandestino y no reportado ni fiscalizado por la autoridad electoral.

Las acusaciones del PRD en contra del candidato del PRI por uso de recursos no autorizados, llevó a los partidos de izquierda a formular peticiones con el fin de que las autoridades electorales adelantaran la presentación y aprobación del Dictamen Consolidado de Gastos de Campaña, para poder evidenciar la inequidad de la competencia. de la competencia, a las que nos hemos referido en el apartado de fiscalización. A esta presión cedió el CG con muy malos resultados. Al momento de aprobar esa decisión, pasaron por alto que el referido dictamen integra los gastos que se hacen en todas las campañas federales (una de presidente, 64 de senadores y 300 de diputados) que se reportan y analizan por separado (para el estudio del rebase de topes de campaña, que es una restricción individual) pero que requieren una revisión en conjunto para entender el prorrato que se hacen de los gastos. En 2012 esto fue especialmente importante y contrastante en la contabilidad del PRI vis a vis la contabilidad del PRD. Dado que la fiscalización iniciaba con posterioridad a la entrega de la constancia, el PRI decidió que de cada gasto de campaña asignaría un 1 por ciento a la campaña presidencial y el 99 por ciento restante a sus diputados y senadores, este arreglo protegió a Enrique Peña Nieto porque contablemente no hubo manera de probarle que hubiese rebasado los topes de gastos de campaña. *Contrario sensu*, el PRD protegió a sus otros candidatos, especialmente a los triunfadores para no

arriesgarlos, a López Obrador le cargó el 20 por ciento de todos los gastos de campaña, con lo que el dictamen consolidado estableció que sí había rebasado los topes de gastos de campaña y se le impuso la correspondiente multa al partido. Valga recordar que cuando inició el proceso de fiscalización López Obrador ya había anunciado que se iba del PRD, así que cuando terminó éste, ya estaba de lleno en la organización de asambleas para formar su nuevo partido. Las reglas de prorrateo cambiaron desde 2014 y ahora se fijan con anterioridad, por la autoridad electoral y son iguales para todos los partidos.

La incansable búsqueda de la equidad entendida de formas extrañas y complicadas ha generado serios cuestionamientos en el funcionamiento del sistema electoral mexicano, nos parece indispensable entrar en serio a la discusión sobre los actos de simulación en los tiempos electorales porque hay necesidad de ponderar si las restricciones impuestas a la libertad de prensa pasan un *test* de proporcionalidad.

Las elecciones de 2021 serán las primeras en las que la reelección funcionará en todos los legisladores, presidentes municipales y alcaldías, en ese contexto, para quienes quieran reelegirse ¿cómo definirán las autoridades administrativas y jurisdiccionales lo que es un acto anticipado de campaña?

[N]o podemos dejar de considerar que, a partir de 2007, nuestro sistema electoral está construido para evitar que quienes ocupan un cargo de elección popular no lo utilicen como plataforma de lanzamiento para contender en la siguiente elección. Por ello se exige que aquellas personas que buscan un cargo de elección popular se separen del puesto anterior meses antes de la elección, adicionalmente se prohíbe el uso de recursos públicos con fines electorales y la promoción personalizada de los servidores públicos a través de propaganda gubernamental.

(...) todas sus actuaciones que se desprenden de las funciones de su encargo podrían ser considerados actos de precampaña. Se exacerbaría la contradicción inherente en nuestro sistema electoral que, en nombre de la equidad, prohíbe a los elegidos hacer política. (Marván y Espinosa 2017)

De la revisión que se hizo para este trabajo, ninguna de las iniciativas de ley parece percatarse de estas contradicciones y dificultades, por lo tanto, es posible suponer que las quejas de los próximos procesos electorales buscarán definiciones a través de lineamientos del INE, de los OPLE -si subsiste- y por supuesto de las

decisiones jurisdiccionales locales y federales cuya consistencia ha dejado mucho que desear.

Reglas para mejorar condiciones equitativas

- Organización electoral
- Financiamiento y fiscalización
- Acceso a radio y televisión
- Regulación del discurso político
- Tiempos electorales
- Eventos proselitistas

Capítulo 15. Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa.

El desgaste político nacional que siguió a la sucesión presidencial del 2006 en el país y a las crisis económicas de 2008-2010 en el mundo y en México, han sido detonantes de un cuestionamiento muy profundo del papel de los partidos, la viabilidad y sustentabilidad de la representación política, la necesidad de revitalizar la participación política de la ciudadanía. En democracias viejas y nuevas han aparecido liderazgos populistas, algunos más carismáticos que otros. La ineficiencia de los modelos económicos y el acelerado proceso de concentración del ingreso cuestionan los fundamentos de la economía de libre mercado y devalúan la democracia representativa (Levitsky y Ziblato, 2018).

Paralelo a este desgaste ha surgido en América Latina y en Europa una cierta reivindicación de otras formas de participación en las decisiones públicas que trascienden los mecanismos clásicos de la democracia representativa. Ya sea que se le llame democracia participativa, como normalmente se refiere a ella en América Latina, o como innovación democrática, según le denominan los europeos, se intenta renovar la democracia a través de la introducción de nuevos mecanismos de control y participación ciudadana. En ocasiones estas iniciativas hacen un uso intensivo de las TIC's para ampliar las posibilidades de participación de la ciudadanía (Welp, 2018)

En México se resolvió que, para enfrentar la crisis política, los partidos tenían que democratizarse y ser ejemplo de buenas prácticas. En ese sentido, el código federal electoral del 2008 estableció normas relacionadas con la democracia interna de los partidos que norman la renovación de sus propias dirigencias, introduce nuevas exigencias respecto a los métodos y los procesos internos de selección de las candidaturas que los partidos van a postular, con todo y los mecanismos de resolución de conflictos en sede partidaria, con reglas, órganos e instancias de los partidos.

En el último año del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se impulsó una reforma constitucional política a los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122, para introducir figuras propias de la democracia directa tales como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana. Así como de iniciativa preferente para que el presidente de la República pudiera impulsar con celeridad privilegiada hasta dos iniciativas en las que tuviese particular interés. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012

Las figuras introducidas por esta reforma fueron las candidaturas independientes, la consulta popular, y la iniciativa ciudadana, ahora ha cobrado gran relevancia la revocación de mandato que en 2012 no se discutió. Las iniciativas presentadas se concentran en las dos primeras y la tercera. Nadie se ocupa de hacer propuestas a la iniciativa ciudadana a pesar de haber tenido éxitos importantes en el sexenio de Enrique Peña Nieto donde se presentaron como iniciativas ciudadanas, por ejemplo, buena parte del marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción. Hablaremos primero de la iniciativa ciudadana, en segundo lugar, de la consulta popular, y en tercer lugar de la revocación de mandato.

Primero, en cuanto a las candidaturas independientes dijimos en la primera parte que a causa de la ley electoral de 1946 y hasta la reforma constitucional de agosto de 2012, los partidos políticos tuvieron el monopolio de la competencia electoral, de manera que eran la única vía para acceder a los cargos de elección popular. Por ello, la reforma constitucional de agosto de 2012 -que permite que las y los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos independientes (CI) de los partidos políticos- marca un antes y un después en materia de participación y representación de la ciudadanía. Los partidos políticos dejan de ser -hipotéticamente- el centro de la política y los dueños en exclusiva de las candidaturas.

Fue hasta febrero de 2014 cuando se tomaron las previsiones legales que permitieron implementar las reformas de 2012; para ello se modificó el artículo 41 constitucional que incluyó a los CI en el reparto de prerrogativas de acceso a tiempos del Estado en radio y televisión:

- Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.
- El tiempo en radio y televisión establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 70 por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30 por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;
- Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

En el ámbito local, la reforma de febrero de 2014, dispuso en el artículo 116, fracción IV, que las constituciones y leyes debían adecuarse para regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes (inciso k) y para fijar las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Constitución (inciso o).

Los cinco años de aplicación mostraron que las candidaturas independientes son una posibilidad, pero resuelven poco o nada respecto problema mayor que es el descredito de los políticos y el ejercicio de la política. Los candidatos independientes, son políticos que deben demostrar más habilidades que cualquier miembro de un partido y, como bien había advertido Woldenberg, están obligados a crear pequeñas o grandes estructuras protopartidarias para impulsar sus

respectivas candidaturas. El tamaño de su estructura dependerá del tipo de puesto al que aspiran, un presidente municipal tendrá una estructura que se circunscriba a uno de los 2,500 municipios del país, en el extremo contrario, un aspirante a presidente de la República deberá tener una estructura fuerte en al menos 17 de las entidades de la República y convencer al 1 por ciento del padrón de que le dé su apoyo.

Para evitar la proliferación de candidatos independientes y generar una dispersión extrema de las preferencias electorales se pusieron requisitos muy altos a los aspirantes, y normas muy exigentes a la financiación y la fiscalización de los recursos. Retóricamente se justificaron estas reglas tan exigentes para evitar que el crimen organizado encontrara en las campañas de los aspirantes un modo fácil de lavar dinero, peligro que sí es importante a tomar en cuenta, pero que también sirvió de pretexto para disimular la molestia de los partidos por perder el monopolio de la representación política. En el ámbito federal fue muy difícil cumplir con los requisitos para obtener el registro, a cualquiera de los puestos de elección popular. En el ámbito estatal los legisladores locales mostraron también fuertes resistencias. Algunos Congresos elevaron los requisitos tanto que los casos llegaron a la Suprema Corte de Justicia para que ésta determinara su constitucionalidad.

Segunda, votar en una consulta popular, otro mecanismo de democracia directa se planteó como un derecho y una obligación de las y los ciudadanos y como mecanismo para que el legislativo respete el sentido en el que vote la mayoría, pero no para revertir decisiones previas. Las consultas populares de acuerdo con la reforma constitucional de agosto de 2012 serán convocadas por el Congreso de la Unión sobre temas de trascendencia nacional. Las puede solicitar el presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. El resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

El texto constitucional establece explícitamente que no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

En el periodo de análisis de las iniciativas de ley, el tema de participación ciudadana es el que concentra el mayor número de iniciativas a las que nos hemos referido en la Segunda Parte de este libro. Diecinueve iniciativas de reforma constitucional tienen como propósito incorporar o modificar algo al respecto. La mitad de estas iniciativas las impulsa el partido del presidente con sus partidos aliados (PT y PES) y la otra mitad los partidos de la oposición.

Cuadro 29. Iniciativas de reforma constitucional que se refieren a mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo de participación ciudadana	Promovente
Consulta popular	MORENA
Consulta popular	PRI
Consulta popular	MORENA
Consulta popular	PT
Consulta popular y referéndum	MORENA
Consultas de presupuesto participativo	MC
Consultas populares	MORENA
Consultas populares	MC
Iniciativas populares	PT
Mecanismos de participación ciudadana	PRI
Plebiscito	PAN
Plebiscito, referéndum y consultas de revocación	PRI
Referéndum	MC
Referéndum y plebiscito	PRD
Revocación de mandato	MORENA
Revocación de mandato	PT
Revocación de mandato	MORENA
Revocación de mandato	MC
Revocación de mandato	MORENA

Elaboración propia.

Cuadro 30. Iniciativas de reforma constitucional que se refieren a mecanismos de participación ciudadana por partido político que las impulsa

Mecanismo de participación ciudadana	Promovente
Consultas de presupuesto participativo	MC
Consultas populares	MC
Referéndum	MC
Revocación de mandato	MC
Consulta popular	MORENA
Consulta popular	MORENA
Consulta popular y referéndum	MORENA

Consultas populares	MORENA
Revocación de mandato	MORENA
Revocación de mandato	MORENA
Revocación de mandato	MORENA
Plebiscito	PAN
Referéndum y plebiscito	PRD
Consulta popular	PRI
Mecanismos de participación ciudadana	PRI
Plebiscito, referéndum y consultas de revocación	PRI
Consulta popular	PT
Iniciativas populares	PT
Revocación de mandato	PT

Elaboración propia.

Como se aprecia del Cuadro 30 con excepción del PVEM y PES todos los partidos políticos han presentado iniciativas sobre mecanismos de participación ciudadana que se han convertido en una suerte de moda en América Latina, con resultados más bien dudosos porque en la mayoría de los casos han desestructurado el sistema de partidos.

En 2015 los tres principales partidos políticos impulsaron la posibilidad de presentar cada uno de ellos una consulta popular, los tres optaron por hacerlo a través de la recolección de firmas de los ciudadanos y no valiéndose de la oportunidad que les daba la ley para presentarlas en su calidad de legisladores. Esto sirvió como pretexto a los partidos para iniciar su movilización electoral unos meses antes. Después de que el INE hizo la revisión muestral de los apoyos recibidos, la SCJN determinó que las tres preguntas eran inconstitucionales y por lo tanto no se presentaron en las elecciones de julio.

Las consultas populares tienen dos riesgos importantes, en primer lugar, la sobre simplificación de una decisión compleja en la que la ciudadanía puede aprobar a partir de votar simplemente sí o no, sin dimensionar las consecuencias de su decisión. El caso reciente más emblemático es el voto en Gran Bretaña por el *Brexit*. Si bien una buena porción de los británicos fue convencidos de las ventajas que podría acarrearles abandonar a la Unión Europea, (UE), nadie les hizo reparar en la complejidad de la división. Tres años después han caído dos primeros ministros y no han podido llegar a un acuerdo en los términos en que deben abandonar la UE, entre otras cosas porque no ha sido sencillo delimitar dónde comienzan las fronteras duras entre Gran Bretaña y el resto de la UE. El conflicto

más importante, aunque no el único, está en la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte lo que podría revivir un viejo conflicto que ya parecía saldado.

La segunda gran desventaja, tiene que ver con la polarización de la sociedad, las consultas populares son lo contrario a la democracia representativa que da la posibilidad de acercar posturas a través de la deliberación en las Cámaras. Hay dos extremos sí o no, y jamás la posibilidad de una solución intermedia. Podemos pensar en el rechazo a las negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que se sometieron a plebiscito en 2016. Ganó el no con el 50.2 por ciento de la votación, mientras el sí perdió con el 49.7 por ciento. Una vez rechazados los acuerdos se canceló la posibilidad de eliminar o agregar ciertas cláusulas que hubiesen podido llevar a mejor puerto el esfuerzo del presidente Juan Manuel Santos. Plebiscitos, consultas populares y referendos anulan la posibilidad de acercar posturas.

Las consultas o referendos nacionales son las que tienden a polarizar más a la sociedad, precisamente por su carácter nacional. En Estados Unidos, por ejemplo, las consultas suelen ser muy comunes, con tres características importantes de estudiar, Primero se hacen siempre en las elecciones; segundo normalmente son conductas en el ámbito de los condados, es decir, el más cercano a la comunidad, tercero, normalmente hay varias preguntas por elección de tal manera que la tensión se dispersa. Inclusive los partidos políticos suelen recomendar a su electorado en cuales prefieren que voten por el sí, en cuales prefieren que voten por el no, o bien en cuales les es indiferente y no le dan una recomendación al elector. El caso más conocido tiene que ver con la despenalización del consumo de la marihuana que en algunos estados se ha dado condado por condado y en otros en los estados completos. (Véase en el anexo 3 algunos ejemplos de boletas electorales con *Questions*, que es el nombre que reciben las consultas populares).

Hasta ahora en México hemos hablado de consultas populares nacionales, organizadas por el INE en la jornada electoral. Las iniciativas tienden a flexibilizar las condiciones puestas por la ley, especialmente proponen quitar la restricción de que se den solamente en procesos electorales y para “abaratarlas” que no las

organice el INE con todas las restricciones y mecanismos de seguridad para que sean votadas y su resultado sea vinculatorio. Una de las decisiones fundamentales en la implementación de las consultas populares es precisamente este, que nivel de participación es necesario para considerar que su resultado es obligatorio para el gobierno que consulta.

Llama particularmente la atención las propuestas por flexibilizar los mecanismos de consulta popular. MORENA complaciente con las propuestas de Andrés Manuel López Obrador quieren incrementar la frecuencia de las consultas populares para que no se limiten a las fechas de elección popular, eliminar la obligación de que éstas se organicen por el INE, el gobernante, y/o los partidos políticos podrán organizar consultas cuando quieran, como quieran y sobre los temas que quieran, haciéndose ellos responsables de la instalación de las mesas de votación, conteo de votos etc. Se busca incrementar los mecanismos de democracia directa sin ninguno de los controles de la democracia procedimental.

Por lo que respecta a la propuesta de Movimiento Ciudadano sobre las consultas de presupuesto participativo, hay que destacar que no tiene mucha elaboración, solamente plantea modificar el art. 35 Constitucional para establecer el derecho a votar en las consultas de presupuesto participativo. No introduce en que niveles de gobierno debe funcionar esto, si sería potestativo para los gobernantes, o se plantearía como una obligación, tampoco se establece qué porcentaje del presupuesto estaría sometido a este al mecanismo de decisión.

Tercero, la revocación de mandato. Dentro de este grupo las que más reacciones de preocupación han recibido son las que se refieren a la revocación de mandato. Especialmente en relación con ¿Quién la solicita? ¿Cuándo se puede realizar? y ¿Cuándo es vinculante? No hay que olvidar que la incorporación de esta figura fue una promesa de campaña del actual presidente del país. Más allá del número de iniciativas presentadas para aprobar la revocación de mandato al presidente de la república, la importancia de este tema está en el empeño que ha puesto López Obrador en cumplir con esta promesa de campaña.

De las seis iniciativas sobre este tema tres las presentó MORENA (una en septiembre y 2 en octubre de 2018). Llama la atención que en estas tres iniciativas el presidente del país puede solicitar la consulta de revocación, la cual se debe hacer junto con las elecciones intermedias. Ahora bien, para que los resultados sean vinculantes en un caso se exige concurren al menos el 40 por ciento de los electores inscritos en la lista nominal. En otro que haya votado al menos el 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal y que el número total de votos a favor de la revocación del mandato sea igual o superior a la cantidad de votos obtenidos por el presidente de la República en el proceso electoral en el que resultó electo.

De acuerdo con la iniciativa del PT para que los resultados sean vinculantes es necesario que participen al menos es 45 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal y de éstos 65 por ciento se expresen a favor de la revocación.

En la iniciativa de MC se propone que los resultados serán vinculatorios cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Es curioso que siendo MC un partido de oposición a Morena, establezca un porcentaje tan bajo para la revocación de mandato.

En el ámbito local ya existen doce entidades de la República que han aprobado en su constitución o en leyes secundarias como derecho de sus ciudadanos votar en los procesos de revocación de mandato: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas. No todas ellas lo han reglamentado en las leyes secundarias.

Cuadro 31. Revocación de mandato en las entidades federativas

Estado	Disposición Constitucional	Disposición Legal	Cargos Revocables
Aguascalientes	Artículo 17	Capítulo V Ley de Participación Ciudadana	Gubernatura Diputaciones Presidencias Municipales
Baja California	Artículo 8	No	
Chihuahua	Artículo 21	Sección Quinta Ley de Participación Ciudadana	Gubernatura Diputaciones Presidencias Municipales Sindicaturas
Ciudad de México	Artículo 25	No	

Guerrero	Artículo 19	No	
Jalisco	Artículo 11	Título IX Libro V Código Electoral y de Participación Ciudadana	Cualquier representante de elección popular
Morelos	Artículo 19 Bis	No	Cualquier representante de elección popular
Nuevo León	No	Capítulo Sexto de la Ley de Participación Ciudadana	Gubernatura Diputaciones Presidencias Municipales
Oaxaca	Artículos 23, 24 y 25	Capítulo Cuarto de la Ley de Participación Ciudadana	Gubernatura
Sinaloa	Artículo 150	No	Nombramiento de autoridades hechos por el ejecutivo estatal, el Supremo Tribunal de Justicia o los Ayuntamientos
Yucatán	Artículo 30	No	Gubernatura Diputaciones Presidencias Municipales
Zacatecas	Artículo 14 y 15	No	

Fuente: Elaboración propia con las Constituciones y leyes correspondientes

Para sus partidarios la revocatoria ofrece una vía institucional legítima a la población, como *accountability* vertical o societal, para reemplazar a gobernantes deslegitimados, devenidos impopulares, o que sufrieron una drástica pérdida de confianza entre la población. Esta vía de deposición aparece, por lo tanto, como alternativa al juicio político, a la declaración de incapacidad y a la renuncia.

Vista así la RM es un mecanismo de democracia directa cuya justificación ideológica es que los gobernantes rindan cuentas en la modalidad de consulta ciudadana -en dos de las tres iniciativas del partido en el gobierno la consulta de RM se extiende a todos quienes ocupan un cargo de elección popular).

El que la revocación de mandato pueda ser propuesta por el propio mandatario plantea problemas, por no decir que es un contrasentido. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas la RM es un mecanismo de participación ciudadana y evaluación de la actuación del presidente de abajo hacia arriba, de manera que debe ser la ciudadanía o en todo caso las oposiciones quienes la

soliciten. No es lo mismo activar los mecanismos desde el poder del gobernante que desde la indignación de los gobernados. En otras palabras, no es lo mismo dar un arma, poderosa y riesgosa, a los gobernados que dar un arma, que acaba convirtiéndose en un instrumento de propaganda, a quienes están en el poder.

Lo cierto es que además de las ideas, como siempre ocurre cuando se trata de opciones institucionales que establecen los mecanismos de distribución del poder, cabe observar los intereses de los distintos actores. "Quienes tienen competencia para introducir cambios en las leyes son quienes pueden ver su poder reducido por estos cambios. En el mundo anglosajón se suele decir que *los pavos no votan por Navidad* (fiesta en que son el platillo principal" (Welp, 2018).

A fines de los años noventa algunos académicos vaticinaban que los mecanismos de democracia directa se utilizarían cada vez con mayor frecuencia, asociados al descrédito y declive de los partidos tradicionales, lo cierto es que el cambio es más lento de lo que se pronosticaba y a menudo más simbólico que real (Welp, 2018). Por ello cabe preguntarse qué utilidad tendría la reforma y qué tan prioritario es ese cambio. Además de la pregunta obligada: ¿qué efectos secundarios puede tener su implementación? Es importante decirlo sin ambages, la RM es disruptiva y puede generar más perjuicios que beneficios, especialmente en un país presidencialista en el que las elecciones tienen períodos fijos, fechas de elecciones fijas, fechas determinadas para el inicio y fin de los períodos presidenciales; especialmente en México que tiene periodos presidenciales relativamente largos, pero que no han permitido la reelección y que desde 1934 hasta la fecha todos los presidentes han llegado al poder a través de una elección y han entregado el poder a su sucesor. En este sentido México es una clara excepción de estabilidad en la región. Aun cuando Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho eran generales formados en la Revolución Mexicana, su gobierno no fue militarista, a pesar de que las elecciones eran controladas por el Estado a través de la hegemonía priísta, todos llegaron al poder a través de elecciones.

En la literatura en Ciencia Política, suele hacerse una distinción entre *recall* y propiamente la revocación de mandato, la primera busca terminar anticipadamente el período del mandatario a través del voto popular, la segunda

sería una suerte de *juicio político* o lo que en Estados Unidos se conoce como *impeachment*, que se hace a través de un cuerpo colegiado, normalmente el Congreso. Lo que en México se está proponiendo es un *recall*, es decir llamar a una votación popular para que el *pueblo* decida si está por la permanencia del gobernante o no. Recordemos que en toda la historia de Estados Unidos sólo cuatro veces se ha iniciado un proceso de *impeachment*, y que nunca, hasta ahora ha acabado con la destitución del presidente por la vía del juicio político. Nixon, cuando se vio perdido prefirió renunciar que someterse al juicio político, tomó su lugar el vicepresidente y las siguientes elecciones se hicieron cuando debían de hacerse conforme a la periodicidad presidencial.

La RM contradice el principio de la democracia deliberativa y es una mala respuesta a la demanda de revitalizar las democracias en crisis a través de mecanismos de participación directa de los ciudadanos. En América Latina se ha convertido en una suerte de moda creciente, en general con muy malos resultados. El peor ejemplo lo podemos encontrar en Perú. De acuerdo con Yanina Welp, desde 1993 el mecanismo de RM se ha activado más de cinco mil veces, lo que le convierte en el país que más lo ha utilizado en el mundo, tal fue el desastre causado a los gobiernos municipales que en 2013 aprobaron una importante reforma a las leyes de revocación de mandato. Los revocados ya no serían reemplazados a través de convocar a una nueva elección, en cambio serían reemplazados por sus suplentes, esto provocó que el número de emplazamientos disminuyera drásticamente. Podemos adelantar la hipótesis, las oposiciones perdieron interés en provocar la caída del que había sido su adversario en la elección anterior, es decir, la RM en manos de la oposición es más arma de la lucha intrapartidaria que un mecanismo de rendición de cuentas; y en manos del propio gobernante es un mecanismo de propaganda.

Prueba de cuán disruptiva y potencialmente complicada es la revocación de mandato, de una muestra de 213 países, sólo 12% la permite para el jefe de Estado o de gobierno (ACE Electoral Network, 2019) Incluso los países con democracias más directas han acotado su uso; por ejemplo, en Suiza no hay revocación de mandato en el ámbito federal, y sólo 6 de 26 cantones lo permiten. (Zovatto y Lara, 2019)

Cada reforma electoral tiene sus grandes temas de moda, en esta legislatura, el impulso a las formas de democracia directa ha cobrado especial relevancia, entre otras cosas porque López Obrador se convirtió en el gran impulsor de la revocación de mandato, que como ya dijimos, fue una de sus promesas de campaña. Su propuesta inicial era que fuera el día de las elecciones intermedias y convocada por el presidente, dos de las cuestiones que claramente se definen como no recomendables para esta figura.

La apuesta a revitalizar la democracia a través de estas figuras es de resultados inciertos, tanto para la revocación de mandato, como para las consultas populares, inclusive la proliferación indiscriminada de las candidaturas independientes. Adoptarlas como una gran solución sin ponderar sus posibles efectos negativos, puede debilitar a la democracia representativa sin empoderar a los ciudadanos frente a los políticos, escenario poco deseable para la estabilidad política y consolidación de la democracia, aún y con todos sus defectos.

Capítulo final. A manera de conclusión, la democracia que necesitamos consolidar.

Entre 1977 y 2019 las reformas político-electoral en México han sido la regla y no la excepción. En una primera etapa, hasta 1996, se logró el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico y la creación de un sistema electoral competitivo y plural. Después vino una década de estabilidad legal, entre 1996 y 2007 cuatro elecciones federales consecutivas se hicieron prácticamente con la misma ley, dos elecciones intermedias, 1997 y 2003 y dos elecciones presidenciales, 2000 y 2006. Las dos reformas de 2007-2008 y 2014 se hicieron con el propósito mejorar la calidad de la contienda y en realidad han contribuido mucho a complicar el derecho electoral, poco a mejorar procedimientos y en términos de confianza han tenido el efecto contrario, ésta ha disminuido hasta el punto de cuestionar la legitimidad misma de la democracia.

Tanto las reformas políticas propuestas desde el Poder Ejecutivo como las exigidas por las oposiciones sirvieron como forma de salida a crisis políticas específicas, algunas provocadas por conflictos post-electoral, como por ejemplo las reformas posteriores a 1988 y 2006; otras por momentos críticos de origen distinto, como las de 1977 y 1996. Los procesos de negociación suelen ser tensos, las fuerzas políticas que traen la iniciativa deben vencer las resistencias del partido en el poder, pero no sólo ellos.

A golpe de reformas, resistidas, impulsadas, regateadas, parciales, finalmente se logró transformar un sistema autoritario en el que las elecciones servían para dar un baño de legitimidad al partido en el poder, en un sistema con una democracia procedimental razonablemente funcional que, en términos generales la sociedad política, no pudo o no quiso reconocer.

A partir de la reforma de 1990 ha habido un importante desarrollo institucional que garantiza que los procesos electorales sirvan efectivamente para elegir a nuestros gobernantes y representantes. En México existen tres autoridades electorales que comparten la responsabilidad de las elecciones. La autoridad

administrativa, el INE, tiene como función primordial la organización de las elecciones y la regulación del sistema de partidos políticos. La autoridad jurisdiccional, el TEPJF, imparte justicia en el ámbito electoral y además tiene funciones de tribunal constitucional y garante último de los derechos fundamentales, especial, pero no únicamente los derechos políticos de la ciudadanía. La FEPADE tiene la responsabilidad de investigación para procuración de justicia en materia de delitos electorales.

Por lo que respecta al marco normativo, tenemos un marco normativo amplio compuesto de cuatro leyes generales y una ley federal. Si antes de 1977 el problema fundamental era que las normas eran escasas, poco claras y en muchos casos, claramente favorecían al partido en el poder, hoy podemos afirmar que contamos con un marco normativo neutral porque no favorece a ninguna fuerza política en particular, pasamos de la precariedad a la abundancia normativa, y en estos mismos excesos están los principales defectos de nuestra actual legislación, hay contradicciones que generan muchas posibilidades de interpretaciones discrecionales, inclusive contradictorias, que terminan por deslegitimar a las propias instituciones. La ley ha ganado en profusión a costa de precisión, y claridad; el exceso se torna en opacidad para el ciudadano común.

Las reformas y la vida electoral mexicana se desarrollan en la tensión permanente entre la desconfianza y la confianza. En las épocas del sistema de partido hegemónico la desconfianza se centraba en el PRI y en el gobierno que eran uno mismo. Los fraudes y las malas prácticas ahí tenían su origen y su destino. Entonces, la transformación de reglas tuvo como propósito equilibrar la competencia y evitar que el partido hegemónico pudiese hacer trampas sin ser sancionado. El pluralismo electoral ha tenido como consecuencia que todos los partidos hayan tenido la oportunidad de encabezar gobiernos y hacer leyes, pero también de hacer un uso ilícito de los recursos de los gobiernos, ahora todos han desarrollado prácticas clientelares, todos buscan, y muchas veces logran, evadir el cumplimiento de la ley o francamente violarla. Las autoridades electorales, además de organizar las elecciones, se dedican a cazar tramposos. El desarrollo normativo en México es

inversamente proporcional al apego de los actores políticos al Estado democrático de derecho; es escasa su disposición a *jugar limpio*.

Las quejas, los juicios electorales, las impugnaciones se han convertido en parte esencial, de la justa electoral, ya no adjetiva, dejó de ser una herramienta correctiva, de las estrategias de campaña; hoy en día, tan importante es planear una ruta de acercamiento con la población a través de eventos proselitistas, de encuentros con los electores, como importante es diseñar la arquitectura del camino litigioso de las impugnaciones y los litigios. Los jueces admiten con tal facilidad las querrelas entre opositores, que cuando no hay faltas específicas, las delimitan a la luz de las ocurrencias de partidos y candidatos. Cada vez que se descubre y tipifica una conducta como nueva mala práctica, se proponen reformas electorales que graban en piedra las decisiones jurisdiccionales para formalizar las prohibiciones que de ellas se derivan, se incrementan las facultades de las autoridades electorales para exigir mayor vigilancia, para aumentar tanto las capacidades de investigación, como las sanciones administrativas o de orden penal. Para implementar cada función, hay que dotarla de presupuesto. El financiamiento de la función electoral ha crecido como resultado de nuestra desconfianza, que ha probado ser inmensa, creativa e inacabable.

Es una de las características de nuestra legislación electoral el hiper desarrollo conceptual de lo que queremos decir en México por el concepto de equidad, troquelado a punta de litigios que alegan que tal o cual situación ha generado, o puede generar, una situación de inequidad. Así cuando en México hablamos de equidad, nos referimos al financiamiento público y la fiscalización; o bien, estamos pensando en las responsabilidades y facultades de las autoridades electorales; también metemos a la canasta de la equidad todo lo que tiene que ver con el modelo de comunicación política, que incluye el acceso gratuito a los medios de comunicación, a la sazón la radio y la televisión, así como un rosario infinito de prohibiciones que restringen lo que se puede hacer, lo que se puede decir, la vestimenta que se puede usar, los días y las horas en las que aplican ciertas restricciones a determinados actores políticos. En nuestro país cualquier persona es un delincuente electoral en potencia.

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador fue tan claro, tan rápidamente aceptado por la sociedad en general y las oposiciones en particular, que pudiésemos haber previsto que no habría quién impulsara una reforma electoral, al menos no una de gran calado. Quién eso supuso, se equivocó.

En el primer año de la LXIV Legislatura se presentaron 138 iniciativas de ley. Para MORENA, partido en el gobierno, tres son los temas principales, que aunque puntuales, de conseguir las reformas como se han planteado, supondrían cambios profundos en nuestro sistema electoral. Las tres propuestas responden a promesas de campaña y (pre)juicios del propio López Obrador. El abaratamiento de la función electoral que supone la desaparición de los Organismos Públicos Locales Electorales; la reducción del financiamiento público a los partidos políticos, y la revocación de mandato.

¿Podría abaratare la función electoral? Sin lugar a dudas la respuesta es sí. El problema es determinar cómo. La eliminación de los OPLE no significa un ahorro de recursos públicos en automático, porque las funciones que las 32 leyes locales obligan a hacer a las autoridades locales, de todas maneras alguien las tiene que hacer y, gracias a nuestras elecciones concurrentes, prácticamente al mismo tiempo que las autoridades federales tienen que hacer lo que la Ley General les obliga a hacer; cada procedimiento y cada paso estipulado en ley, tiene que haber alguien que lo ejecute, en los tiempos legales previstos, para ello es indispensable contar con el personal operativo suficiente. Si se quiere abaratar el costo de las elecciones hay que hacer una reingeniería de las autoridades electorales, determinar los costos de las centenas de funciones que la ley les obliga, eliminar las inútiles y compactar las redundantes y asegurar que las obligatorias se puedan ejecutar eficientemente, introducir avances tecnológicos en todos los procedimientos sin minar la certeza. Esto exige decisiones legales, porque las autoridades no pueden dejar de hacer aquello que les obliga la ley.

Es cierto, el financiamiento público de los partidos creció y ha crecido de manera desmedida desde 1996, nuevas fórmulas de financiamiento y la nacionalización de la función electoral sirvieron para que los partidos se auto beneficiarán con mayor financiamiento público. Es cierto el financiamiento público

servió para hacer al sistema de partidos efectivamente competitivo, pero no ha evitado la inyección de financiamiento ilegal en la vida de los partidos en general y en las campañas en particular, el dinero ilícito proviene lo mismo de los gobiernos que del crimen organizado. La fiscalización del INE ha sido extremadamente eficiente en el control del dinero público y ha tenido inmensas dificultades para detectar el financiamiento ilegal de la política. Si se puede, y quizá se debe, reducir la masa de dinero de la que disponen los partidos. Cuánto y cómo, requieren de propuestas ponderadas que no arriesguen la competitividad del sistema electoral, especialmente después de 2018 en el que una sola fuerza política concentró tal cantidad de votos que los recursos que va a recibir en proporción a los que recibirán las oposiciones le permitirá muy fácilmente reconstruir el sistema de partido hegemónico del que venimos huyendo. Por eso es tan delicado que esta propuesta provenga del partido en el poder, más que austeridad republicana, parece que están buscando la eliminación de la competencia.

La revocación de mandato y la consulta popular son formas de democracia directa que buscan sacar a la democracia representativa de la crisis de legitimidad en la que se encuentran. Medicinas peligrosas, quimioterapias agresivas que pueden matar al paciente antes que curar el cáncer que le aqueja. Las fórmulas de democracia directa, si acaso, deberían ser homeopáticas. La revocación de mandato ya fue aceptada en nuestro país, sólo para el presidente, y en una versión mucho mas acotada que la propuesta inicial de López Obrador, No será simultánea a la elección intermedia, una sola vez en el sexenio, y siempre convocada por la ciudadanía. Esto es mejor que lo propuesto inicialmente, sin embargo, quienes esto suscribimos consideramos que en un sistema presidencial no hace mucho sentido la revocación de mandato, porque las fechas de término están fijas y son inamovibles, adelantar unos cuantos meses la salida de un mal gobernante puede ahorrar unas cuantas malas decisiones a cambio de mucha inestabilidad política. Por otra parte, México, ha gozado de una estabilidad política excepcional no sólo en la región latinoamericana sino en el propio contexto mundial. Por 84 años consecutivos los presidentes han llegado al poder a través de una elección, ellos y los legisladores han tomado posesión en las fechas previstas y han entregado el

poder en las formas que la ley lo determina. Esto deberíamos valorarlo lo suficiente, como para no arriesgarlo inútilmente.

En México las reformas político electorales se hicieron vicio, una costumbre que empaña la visibilidad, nos han impedido apreciar lo logrado y nos incitan a arriesgarlo todo en pos de quién sabe qué. ¿Puede mejorarse el sistema electoral mexicano? Sí, la reforma que urge es la simplificación de las reglas, la eliminación de fantasmas y la reducción de procedimientos. La transformación esencial, no vendrá de cambios legales y reglamentarios. El déficit de compromiso con los valores democráticos, no se crea con normas.

Fuentes consultadas

Acuerdo (INE/CG263/2014) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE, México. Consultado el 28 de octubre de 2019 en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Noviembre/CGex201411-19_1/CGex201411-19_ap_11.pdf

Acuerdo (INE/CG350/2014) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el acuerdo INE/CG263/2014, INE, México. Consultado el 28 de octubre de 2019 en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Diciembre/CGex201412-23/CGex201412-23_ap_2.pdf

Acuerdo (INE/CG1047/2015) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, INE, México. Consultado el 28 de octubre de 2019 en https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/e70016988f1d5f9.pdf

Acuerdo (INE/CG661/2016) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el reglamento de elecciones del Instituto Nacional Electoral, INE, México. Consultado el 25 de octubre de 2019 en: https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/30/INE-CG661-2016_Acuerdo_M

Acuerdo (INE/CG391/2017) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se modifica el capítulo XIX de debates del Libro Tercero del Reglamento de Elecciones, INE. Consultado el 29 de octubre de 2019 en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/05-INE-CG391-2017.pdf>

Acuerdo (INE/CG565/2017) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones, INE, México. Consultado el 29 de octubre de 2019 en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/06-INE_CG565_2017.pdf

- Acuerdo (INE/CG111/2018) del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE, México. Consultado el 30 de octubre de 2019 en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95105/INE-CG111-2018-19-02-18.pdf>
- Salinas, Carlos. (1989) *Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática*. Disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1989-PND-CSG.html>
- Ackerman, John, coordinador. (2009) *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma 2007-2008*, UNAM, México.
- Aguilar, Javier. (1990) *El movimiento obrero y el Estado mexicano*, en Historia de la CTM, volumen 2, UNAM, México.
- Alarcón Victor. (2016) *Reformas políticoelectorales 2012-2014 y régimen de gobierno* en *Temas Selectos de Derecho Electoral* No. 51, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. (2010) *Los árbitros de las elecciones estatales*, UNAM-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, México.
- Ávila, R, Córdova L. y Zovatto D., coordinadores. (2012) *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectivas para México*. UNAM, IJUNAM, IDEA, Instituto Belisario Domínguez. México.
- Baez, Carlos y Gilas, Karina. (2017) *Evaluación del sistema de nulidades de las elecciones en México*, en Ugalde Luis Carlos y Hernández Said. (2017) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Integralia, TEPFJ, México.
- Barlett, Manuel. (2014) *Dinero y medios corrompen el sistema electoral*, en Huerta, Manuel, et. al., coordinadores. (2014) *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barquín, Manuel. (2002) *La jurisdicción como servicio público* en Vega, Juan y Corzo Vega, coordinadores. (2002) *Tribunales y Justicia Jurisdiccional*, IJ, México.

- Becerra, Pablo. (2014) *Del IFE al INE, en Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Cansino, César. (1995) *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cantú, Jesús. (2009) *El sinuoso andar de la democracia mexicana*, en Ackerman, Jhon, coordinador. (2009) *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma 2007-2008*, UNAM, México.
- Cárdenas, Jaime. (2009) *Sociedad civil ausente y partidocracia presente*, en Ackerman, Jhon, coordinador. (2009) *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma 2007-2008*, UNAM, México.
- Casar, Amparo y Ugalde Luis Carlos. (2019) *Dinero bajo la mesa*, Grijalbo, México.
- Castellanos, Roberto. (2016) *La reforma político electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos en Reformas estructurales: avances y desafíos* (2016) No. 8, Instituto Belisario Domínguez. México. Consultado el 25 de octubre de 2019 en <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403/ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2014) *Evolución Histórica de las Autoridades Electorales*”, Material didáctico de apoyo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2006) en Diario Oficial de la Federación, México. Consultado el 31 de octubre de 2019 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Codigos/15081990.pdf>
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2008) en Diario Oficial de la Federación, México. Consultado el 31 de octubre de 2019 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe_2008/COFIPE_abro.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Córdova, Lorenzo. (2008) *La reforma electoral y el cambio político en México en Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*. Coord. Zovatto y Orozco, IJ, UNAM e IDEA Internacional, México.

Córdova, Lorenzo. (2019) *29 años de evolución democrática*, Periódico Reforma.

Consultado en agosto de 2019 en:

https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=166138&opinion=1&urlredirect=https://www.reforma.com/29-anos-de-evolucion-democratica-2019-10-11/op166138?_rval=1&flow_type=paywall

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política (2012), en Diario Oficial de la Federación, México. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DOF_09ago12.pdf

De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral, Museo Legislativo, Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm

Delgado, Luis. (2016) *El principio de la equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral en El proceso electoral Federal 2012*, Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch, México.

Díaz, Alejandro y Rivera, Gustavo (2014) *Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal*, en Ugalde, Luis y Rivera Gustavo. (2014) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Duarte, Rodolfo. (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Embajada de México en Italia (2012). *Pacto por México*. Disponible en https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

- Flavia Freidenberg y Tomáš Došek. (2016). "Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos". En Fernando Tuesta Soldevilla (Eds). *Partidos políticos y Elecciones. Representación Política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones
- Freidenberg Flavia, editora. (2017) *La representación política de las mujeres en México*, INE, México.
- Gallagher, Michael y Mitchell, Paul. (2005) *The Politics of electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York.
- Galli, Carlos. (2013) *El malestar de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- García, Moisés. (2011) *Las reformas electorales a nivel federal en México* en *El Cotidiano* No. 166 Marzo-Abril, México.
- Gilas, Karina et. al. (2016) *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, TEPJF, México.
- Giles, Cesar. (2018) *La Constitución Política de México es una de las más reformadas en el mundo, señala el IBD*, Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República). Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4193>
- Gómez, Silvia. (1990) *Entre la razón y la fuerza. El Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1988* en *Estudios Sociológicos* VIII (22), El Colegio de México, México.
- González, Manuel. (2009) *Los retos del Tribunal Electoral tras la reforma*, en Ackerman, Jhon. (2009) *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma 2007-2008*, UNAM, México.
- Instituto Nacional Electoral. (2016) *El Instituto Federal Electoral, presencia y legado*. INE, México. Disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/IFE_presenciaylegado.pdf

- Juárez, Julio. (2009) *Informar o persuadir: centralidad del contenido mediático*, en Ackerman, Jhon. (2009) *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma 2007-2008*, UNAM, México.
- La Reforma política de 1977*, Museo Legislativo, Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm
- Levitsky, Steven y Ziblat, Daniel. (2018) *¿Cómo mueren las democracias?*, Ariel, España.
- Loaeza, Soledad. (1974) *El Partido Acción Nacional: La Oposición Leal En México*, Revista Foro Internacional, vol. 14, no. 3 (55).
- López Pintor, Rafael. (2017) *Fraude electoral en Diccionario Electoral*. Tomo I. IIDH, TEPJF, CAPEL, Costa Rica/México.
- Marván, María. (2001) *Building Democracy in Mexico. Party, Citizen and Rule of Law*, Ph.D. Dissertation, New School for Social Research, Estados Unidos de América.
- Marván María y Espinosa Arturo. (2017) *El desastre que viene en Nexos*, México. <https://www.nexos.com.mx/?p=32803>
- Marván, María y Navarro, Fabiola. (2016) *Transparencia y Acceso a la Información en el INE y en los partidos políticos 2003-2016*, Instituto Nacional Electoral, México.
- Murayama, Ciro. (2013) *Publicidad gubernamental y campañas electorales locales. Los mensajes del Presidente Felipe Calderón en 2010*, TEPJF, México.
- Murayama, Ciro. (2019) *La captura del Congreso por Morena*, Nexos, México. Consultado el 5 de septiembre de 2019 <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>
- Nava, Salvador. (2017) *La evolución de la justicia electoral en México. 1996-2016*, en Ugalde, Luis y Hernández Said, coordinadores, (2017) *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Integralia, TEPFJ, México
- Nieto, Nicolás. (2014) *Propaganda gubernamental, una agenda pendiente. El gasto excesivo de gobernadores y legisladores, en Análisis y perspectivas de la*

- reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Nieto, Santiago y Valdez, Sandra. (2017). *Fepade: la historia como creadora de instituciones* en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said, coordinadores. (2017). *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Integralia, TEPFJ, México.
- OECD. (2014) *Financing democracy. Framework for supporting better public policies and averting policy capture*. (GOV/PGC/ETH(2014)3/REV1). Consultado por última vez el 30 de enero de 2016 en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy.htm>
- Ortega, Fernando. (2004) *La Interpol busca al prófugo Gustavo Riojas, líder del PSN, acusado de desviar millonarios fondos que le dio el IFE*, en Crónica, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/121829.html>
- Orozco, Jesús. (2016) *Comentario al Artículo 35 en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, volumen VIII, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Senado de la República, LXIII Legislatura, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, IJJUNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ortega, Reynaldo y Somuano, María Fernanda. (2013) *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, El Colegio de México, México.
- Padrón Electoral Mexicano (2019), INE, México. Disponible en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>
- Prados, Luis. (2013) *¿Menos muertos, menos violencia?*, de El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/07/12/actualidad/1373644563_438923.html.
- Proceso legislativo de reforma constitucional político electoral, Senado de la República, 2013-2014. Consultado el 30 de octubre de 2019 en http://www.senado.gob.mx/comisiones/reforma_estado/proceso.php
- Programa de Acompañamiento Ciudadano. (2014) *Reformas estructurales de nuestro sistema electoral*, INE, México. Disponible en: https://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html

- Prud'homme, Jean. (2016) *Consulta Popular y democracia directa* en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 15, Instituto Nacional Electoral, México.
- Ramos Ignacio y Herrera José. (1990) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, SEGOB, México.
- Redacción Expansión Política, Histórico: para mujeres, la mitad del Congreso tras #Elecciones2018, Expansión política, México. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/congreso/2018/07/07/historico-para-mujeres-la-mitad-del-congreso-tras-elecciones2018>
- Reforma electoral de 2014, INE. Consultado el 20 de octubre de 2019 en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html
- Rivera, Jaime. (2017) *Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los organismos públicos locales después de la reforma constitucional de 2014* en Ugalde, Luis y Hernández Said, coordinadores. (2017) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Integralia, TEPFJ, México.
- Dupuy Justine y Ruela, Ana. (2013) *El costo de la legitimidad, uso de la publicidad oficial en las entidades federativas*, Fundar, México. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/POCostodelegitimidad.pdf>
- Sánchez, Arturo y Vives Horacio. (2017) *Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE. 1990-2017* en Ugalde, Luis y Hernández Said, coordinadores. (2017) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Integralia, TEPFJ, México.
- Sánchez, Said. (2017) *Las candidaturas independientes en las elecciones estatales legislativas en México, 2015-2016: normatividad y práctica*, revista Apuntes Electorales No.57, México.
- Sartori, Giovanni. (1980) *Parties and Party Systema*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- Sartori, Giovanni. (1992) *Elementos de Teoría Política*, Alianza Universidad, Madrid.

- Senado de la República. (2007). *Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el código federal de instituciones y procedimientos electorales*. Disponible en:
http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/14899
- Servicio de Investigación y Análisis. (2006) *Informes presidenciales. Luis Echeverría Álvarez*, Cámara de Diputados LX Legislatura, México. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>
- Sirvent, Carlos. (1996) *Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)*, en revista Estudios Políticos, número 12, UNAM a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios Políticos, México. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1996.12>
- Sobre la CONAGO, de CONAGO. Consultado el 22 de octubre de 2019 en:
<https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>
- Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said, coordinadores. (2017) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Integralia, TEPFJ, México. Disponible en
https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf
- Webster, Cériida. (1989) *El incendio del salón de sesiones, 1989. Relatoría basada en diversas crónicas publicadas por el diario Excélsior del 6 al 12 de mayo de 1989*, Cámara de Diputados, Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/10_incendio.pdf
- Welp, Yanina. (2018). *Consultas populares latinoamericanas: la ruta 2018*, Agenda Pública, El País. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/consultas-populares-latinoamericanas-la-ruta-2018/>
- Woldenberg, José. (2012) *Candidatos ¿independientes?* en Nexos, México. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15117>

- Yañez, Matilde. (1989) *La alianza PAN-gobierno en la aprobación de las reformas constitucional en materia electoral (1988-1989)*, en Estudios, Elecciones y Partidos, UNAM Estudios Políticos, vol. 8, núm. 3.
- Zovatto, Daniel. (1998) *Derechos políticos como derechos humanos* en Nohlen, D. Picado S. y Zovatto, D., compiladores. (1998) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zovatto, Daniel. (2012) *Régimen Jurídico de los partidos políticos en América Latina* en Ávila, R, Córdova L. y Zovatto D., coordinadores. (2012) *¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectivas para México*. UNAM, IJJUNAM, IDEA, Instituto Belisario Domínguez, México.
- Zovatto Daniel y Lara, Miguel. (2019) *Revocación de mandato ¿práctica disruptiva o ejercicio democratizador?*, Reformas Políticas. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/daniel-zovatto-y-miguel-angel-lara-otaola/>
- Zovatto Daniel y Orozco José, coordinadores. (2008) *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*. IJJ, UNAM e IDEA Internacional, México.

