

CAPÍTULO CUARTO

UNA REFORMA POLÍTICA AUTOCRÁTICA

Leonardo VALDÉS ZURITA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas electorales en México: legitimidad y control*. III. *La nueva reforma electoral: algunas reflexiones críticas*. IV. *Consideraciones finales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Normalmente las reformas políticas y electorales transitan entre dos bandas. Salvo excepciones, las reformas buscan que las elecciones y sus resultados sean legítimos (o más legítimos); pero también se intenta establecer procedimientos y/o instituciones que controlen los procesos y sus resultados para evitar que las pasiones que desatan las elecciones y la política se salgan de control. Así, el proceso de toda reforma electoral transcurre entre dos acotamientos: el de la búsqueda de la legitimidad y el de la búsqueda del control.

Por supuesto que legitimidad y control son conceptos que adquieren significados y matices distintos según sea el régimen político en el que se presentan las iniciativas de reformas políticas y electorales. Pero, además, esas iniciativas se pueden leer a partir de claves diferentes, según sea el tipo de cambio de régimen que intentan impulsar. No fue casual que Giovanni Sartori¹ afirmara que lo electoral es la variable más manipulable de los sistemas políticos.

El estudio de las numerosas reformas políticas y electorales que se han realizado en México, en perspectiva comparada, confirma todo lo anterior. Desde que se promulgó la Constitución en febrero de 1917, se han realizado veintiuna reformas constitucionales en materia política y electoral, y

* Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México; profesor-investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: 0000-0002-2814-5872.

¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1976.

han estado vigentes diez leyes —o conjuntos de leyes— electorales. El más reciente ciclo exitoso de reformas se llevó a cabo entre 2012 y 2014, después del proceso electoral presidencial de mediados de 2012 y antes de las elecciones intermedias del verano de 2015.² Este conjunto de reformas se puede calificar como exitoso, pues fue producto del consenso de las principales fuerzas políticas del país y logró aplicarse adecuadamente en la realización de, hasta ahora, cuatro comicios federales y más de 280 procesos electorales locales. Además, hasta antes de la elección nacional de 2024, fue parte de un muy elevado índice de alternancia: superior al 65%, según datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

En cambio, en el periodo más reciente, se ha intentado un fallido proceso de reformas político-electorales entre abril de 2022 y mayo de 2023. Tras la elección intermedia de 2021 y antes de la presidencial de 2024, se presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral —después etiquetada como Plan A— que no logró el apoyo de la mayoría calificada (dos tercios de las y los diputados presentes en la sesión), pues no contó con el respaldo de las fuerzas de oposición representadas en la Cámara de Diputados. En consecuencia, no se concluyó el trámite legislativo que le da validez a las reformas constitucionales en México (aprobación de dos tercios en las dos cámaras del Congreso de la Unión y mayoría en la mitad más uno de los 32 congresos locales). Posteriormente, se intentó un conjunto de modificaciones a las leyes electorales secundarias —etiquetado como Plan B—, inspiradas en la no lograda reforma constitucional. Ese amplio paquete de reformas legales se aprobó con premura la misma noche en que se recibió en la Cámara de Diputados por la mayoría simple de las y los diputados del partido en el poder y sus aliados, y luego en el Senado de la República. Sin embargo, las oposiciones impugnaron las reformas por la vía constitucional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inválido el proceso legislativo y determinó la inaplicación de las reformas. Por esos motivos, se puede calificar como un proceso fallido de reforma; lo que además permitió que los numerosos procesos electorales que se realizaron entre 2023 y 2024 se llevaran a cabo con el sistema electoral vigente desde 2014.

No obstante, el 5 de febrero de 2024 —en el aniversario de la promulgación de la Constitución— se anunció el inicio de un nuevo intento de reforma que debía concluir durante el segundo semestre del año. Éste fue

² Véase Valdés Zurita, Leonardo, “Cien años de reformas políticas y electorales”, en Valdés Zurita, Leonardo (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, México, IEEM, 2021.

denominado como Plan C. Iniciativa que, además, formó parte de las propuestas de campaña de la candidata que ganó la elección presidencial.

Por esa razón, es necesario hacer un análisis del sentido y contenido de la iniciativa de reforma constitucional enviada por el entonces presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, a la Cámara de Diputados. Para ello, vale la pena observar la evolución de las formas en que han transcurrido las reformas en México a lo largo de la historia del arreglo constitucional, que tiene ya más de un siglo de vigencia.

Antes de pasar a ese recuento analítico, es conveniente hacer una breve precisión teórica. En general, la literatura entiende a la autocracia como un régimen político en el que el poder se concentra en un individuo o en un pequeño grupo de personas. Según Juan J. Linz, la autocracia se caracteriza por la ausencia de una oposición política significativa, restricciones a la libertad de expresión y un control extensivo de los medios de comunicación.³ Por su parte, a la autocratización se le entiende como un proceso gradual, frecuentemente incremental, de declive democrático, en lugar de un cambio radical de régimen político. Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg la describen como “declives graduales de los atributos del régimen democrático”.⁴ En ese contexto, una reforma política y/o electoral puede ser autocrática si tiene por objeto disminuir los elementos democráticos de las instituciones y/o procedimientos de un determinado sistema electoral.⁵

II. REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO: LEGITIMIDAD Y CONTROL

Antes se señaló que la búsqueda de legitimidad y de control electoral varía de acuerdo con el tipo de régimen político en el que se producen las reformas. Para establecer esos contextos, es útil explicitar una breve periodización del régimen político mexicano, posterior a 1917. Se puede afirmar que se vivió una época de conformación del sistema hegemónico entre el inicio de los años veinte y el final de los cincuenta del siglo pasado. Desde ese momento

³ Linz, Juan José, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

⁴ Lührmann, Anna y Lindberg, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019, pp. 1095-1113.

⁵ Por cierto, en este trabajo se adopta la aproximación amplia del concepto de sistema electoral, que incluye tanto las normas de transformación de votos en curules (definición limitada) como aquellas que rigen a las autoridades y todos los procesos que involucran la realización de un proceso electoral. Véase Nohlen, Dieter, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31, marzo de 2013.

y hasta finales de los años ochenta, el régimen hegemónico se consolidó, llegó a su clímax y arribó al agotamiento. Finalmente, desde la última década del siglo XX y hasta mediados de la segunda década del siglo XXI, México pasó por la conformación e inicio de la consolidación de un régimen político democrático.

Se entiende aquí como régimen político a la especial y cambiante articulación de los tres elementos fundamentales de todo sistema político, según Dieter Nohlen: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.⁶ México ha tenido un sistema de gobierno presidencial que se constituyó durante la etapa formativa del sistema hegemónico, se consolidó en ese periodo y encontró su acotación —institucional y política— durante el establecimiento del régimen democrático. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la vuelta al presidencialismo sin contrapesos — o, para ser más preciso, con contrapesos limitados —, producto de la alternancia presidencial de 2018, puede ser o no un “accidente” en la ruta. Pero lo que se desprende del resultado de las elecciones de 2024 parece indicar que se trata de la “nueva normalidad”.

El sistema de partidos ha sido el elemento que más ha cambiado a lo largo de los periodos antes descritos. De los años veinte a los cincuenta del siglo XX se conformó, lenta pero consistentemente, un sistema de partido hegemónico que llamó la atención de muy diversos politólogos, sobre todo de los comparativistas. La célebre figura que se deriva de la categoría sartoriana de sistema de partido hegemónico-pragmático⁷ encontró su consolidación en la elección presidencial de 1958. Para entonces, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), heredero del Partido Nacional Revolucionario —fundado tras la crisis producida por el asesinato de un presidente electo en 1928— y del Partido de la Revolución Mexicana —constituido durante el cardenismo, en 1938—, era ya *un partido muy fuerte, unificado y rodeado de partidos muy débiles*.

Su fuerza política y, sobre todo, electoral derivó de su origen revolucionario y de su conformación como partido de masas corporativizadas por tres sectores: el obrero, el campesino y el popular. Ese “nuevo” partido de 1946 tardó aún dos sexenios en consolidar su unificación. Fue entonces, en 1958, cuando se logró que ningún aspirante relevante de la candidatura presidencial de ese partido decidiera abandonarlo para ser candidato de otra estructura partidaria y jugar el papel de partido principal, es decir, del

⁶ Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1996.

⁷ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas...*, *cit.*

partido en proceso de conformar su hegemonía. Durante todo el periodo de consolidación y auge de la hegemonía priísta, esa condición de unidad, basada en la disciplina partidaria, se mantuvo hasta que, en 1988, de nuevo un distinguido miembro del PRI, que no obtuvo la candidatura presidencial, salió de la estructura, llegó a la boleta electoral respaldado por tres partidos y se ubicó como principal adversario del candidato oficial.

Los otros ingredientes del régimen hegemónico se conformaron como piezas centrales del sistema electoral: una legislación inequitativa, que le brindaba al partido en el poder acceso ilimitado a los recursos públicos, y que a su vez les otorgaba apoyos marginales a sus adversarios; así como una organización que por su conformación y prácticas era absolutamente parcial a favor del partido gubernamental, en el desarrollo y calificación de los comicios. Fue una época en la que el control autoritario de las elecciones era muy dominante, frente a tímidos intentos de legitimar esos procesos y sus resultados. Se pueden anotar unas cuantas reformas que se alinearon en esa banda, hasta antes del colapso del sistema hegemónico, luego de la elección de 1988. La reforma constitucional de 1953 que le otorgó voto activo y pasivo a las mujeres en las elecciones federales fue, quizá, el primer intento por dotar de cierta legitimidad a un sistema que mantenía al margen de la vida política a la mitad de la población.

Diez años después, en 1963, se modificó la Constitución para crear el peculiar sistema de diputados de partido, que estuvo vigente hasta 1976. Según ese ordenamiento, a los partidos minoritarios cuyo porcentaje de votación superara cierto umbral (el 2.5% de la votación nacional, de 1964 a 1970, y el 1.5% en 1973 y 1976) se les otorgarían cinco diputados de partido y uno más por cada medio punto porcentual en el que su votación superara el mencionado umbral. Con un tope de veinte diputados hasta 1970 y, posteriormente, de hasta veinticinco en las dos elecciones subsecuentes. Serían diputados aquellos candidatos de los partidos minoritarios que hubieran ganado por mayoría relativa y de “partido” en el orden que se estableciera a partir de los más altos porcentajes de votación obtenidos por sus candidatos derrotados en los distritos uninominales. Eran los candidatos que, perdiendo, ganaban, por su alto porcentaje distrital y en función del porcentaje nacional de su partido. Ambos, los diputados de mayoría y los de partido, entraban a la cuota máxima de representación de cada uno de los partidos minoritarios.

Ese *sui generis* sistema de representación de minorías quedó superado por la reforma constitucional de 1977, llevada a cabo después de la elección presidencial “más clásica” del régimen hegemónico, pues ese partido se pre-

sentó con un candidato único, sin adversario alguno. Esa reforma puso en la banda de la legitimación tres elementos:

1. El sistema de conformación mixto de la Cámara de Diputados, con trescientas curules de mayoría relativa y cien de representación proporcional, reservadas para las oposiciones, que sustituyó al de diputados de partido.
2. La generalización de esa fórmula mixta a las legislaturas de los estados y a los cabildos de las ciudades más pobladas de la república.
3. La figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, que les permitió participar en los comicios a grupos de ciudadanos que hasta entonces estaban impedidos de hacerlo por no contar con reconocimiento legal.

En la banda del control autoritario de las elecciones y de sus resultados, fueron muchos los elementos que estuvieron presentes en la gestación y desarrollo del régimen hegemónico. Por economía de espacio y al no ser éste un riguroso recuento histórico del sistema electoral mexicano, póngase atención sólo en dos de ellos; quizá icónicos:

1. El sistema de autocalificación de las elecciones legislativas —la Constitución de 1917 lo heredó de la de Cádiz, de 1811, y estuvo vigente hasta las elecciones de 1994— permitía que todos o una parte de los legisladores electos (diputados y senadores) calificaran la legalidad de las elecciones de los integrantes de esos cuerpos legislativos. Era, a todas luces, una calificación política en la que los miembros del mayoritario avalaban las elecciones de sus compañeros de partido, a pesar de que en muchas ocasiones se exhibían evidencias de fraude electoral por parte de los adversarios derrotados.
2. La estructura piramidal de organización de los comicios, encabezada por la Comisión Federal Electoral (CFE), cuyo antecedente surgió por una reforma constitucional de 1946 y que llegó a concentrar todas las facultades y funciones operativas de organización y desarrollo de las elecciones bajo el mando de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo federal. Esa comisión era presidida por el titular de la mencionada secretaría (un prominente miembro del partido en el poder y, cada seis años, un importante contendiente por la candidatura presidencial de ese partido) e integrada por dos comisionados del Poder Legislativo (un senador y un diputado, electos por las mayorías de

ambas cámaras —siempre del PRI—) y por comisionados de los partidos políticos legalmente reconocidos.⁸

Como fácilmente se puede observar, en el remoto caso de que la oposición se pusiera de acuerdo, tendría tres votos contra los cuatro del partido hegemónico. Por lo regular, las votaciones sobre asuntos polémicos quedaban seis a uno.

Luego de que nuevos partidos alcanzaron el registro legal como producto de la reforma de 1977, fue necesaria una reforma en la integración de la CFE, con el objeto de impedir que las oposiciones unidas pudieran alcanzar la mayoría en la votación de los asuntos relativos a la organización de los comicios. En 1986 se modificó la Constitución para introducir el principio de representación proporcional en la integración de la CFE. Así, además del secretario de Gobernación, el senador y el diputado, integraron la nueva CFE dieciséis comisionados del PRI, cinco del Partido Acción Nacional (PAN), dos del Partido Mexicano Socialista (PMS) y uno de cada uno de los siguientes partidos: PPS, PARM, Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFRCRN) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Si toda la oposición, a pesar de sus diferencias ideológicas, lograba ponerse de acuerdo en algún asunto, alcanzaba doce votos; si obtenía el apoyo del senador, del diputado y del secretario de Gobernación (los tres del PRI), llegaba a quince votos, uno menos que los de los dieciséis comisionados del partido gubernamental. Ese fue uno de los elementos de tensión del proceso electoral presidencial de 1988, que terminó provocando una importante crisis política y, a la larga, una profunda modificación del sistema electoral mexicano.

En la reforma de 1989 la preocupación por la legitimidad de los procesos y de sus resultados ganó terreno, mientras que el control empezó a cobrar un nuevo significado. El surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) fueron muestras del inicio del cambio en el arreglo institucional en materia de control y legitimidad del sistema electoral mexicano.

Después de las complejas elecciones de 1994, una nueva reforma constitucional marcó de manera más efectiva el novedoso rumbo de esa dialéctica. El muy generoso financiamiento público que se incluyó en la definición

⁸ Durante el periodo hegemónico, sólo eran cuatro: el PRI; su principal opositor, el Partido Acción Nacional (PAN); y dos de sus aliados: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

constitucional de 1996 fue fundamental para avanzar en la equidad de la competencia y, en consecuencia, en la legitimidad de los procesos y de sus resultados. Por otro lado, la autonomía plena del IFE y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dotado de capacidad para resolver de manera definitiva todos los conflictos, calificar la elección presidencial y determinar que sus sentencias son inatacables, así como, esencialmente, la desaparición de la autocalificación de las elecciones y de los colegios electorales de ambas cámaras, constituyeron un avance muy importante en materia de control institucional (no autoritario) de los procesos electorales y de sus resultados.

III. LA NUEVA REFORMA ELECTORAL: ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS

Con el objeto de aterrizar el análisis que aquí se propone, sometamos los principales elementos de las reformas del ciclo 2012-2014, que conformaron el sistema electoral que aún se encuentra vigente, y los “objetivos” de la iniciativa de reforma constitucional de 2024 a los criterios de evaluación que surgen del binomio legitimidad-control.

Las reformas del ciclo 2012-2014 modificaron el sistema electoral mexicano en, al menos, ocho aspectos:

1. *Candidaturas independientes*. Fin al monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas. Evidentemente, ésta fue una reforma legitimadora, pues avanzó en la consolidación del derecho de las y los ciudadanos a ser votados, independientemente de su participación y/o postulación en y por un partido político.
2. *Instrumentos de consulta popular*. Finalmente llegaron a la Constitución de la República este tipo de instrumentos y procedimientos de participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones políticas relevantes. Esta reforma también quedó alineada en la banda de la legitimidad, pues amplió los derechos ciudadanos.
3. *Reelección inmediata de legisladores (federales y locales) y de presidencias municipales*. Se abolió la prohibición vigente desde los años treinta del siglo pasado, con lo que se fortalecieron los derechos políticos de las personas que ocupaban esas posiciones, pero también los del resto de las y los ciudadanos, a quienes se les dotó del derecho de evaluar, premiar o castigar el desempeño de representantes políticos y de funcionarios públicos. Esta reforma también fue legitimadora.

4. *Paridad en todas las candidaturas.* Quizá fue la reforma más legitimadora. Obligar a los partidos políticos a presentar la misma cantidad de candidaturas de ambos géneros fue un importante avance en la consolidación de los derechos políticos de la mitad de la población.
5. *Nacionalización de los procedimientos de organización de las elecciones.* El surgimiento del INE, de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) representó un avance más en el control institucional de los procesos electorales.
6. *Incremento de las facultades del TEPJF.* La institución aumentó su capacidad para la resolución de los conflictos generados durante las campañas electorales, lo que implicó un avance en el control institucional de los procesos y de sus resultados.
7. *Fiscalización.* El reforzamiento de la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos y de las candidaturas fue otro elemento del control institucional de los procesos, en uno de sus aspectos fundamentales.
8. *Gastos de campaña.* Establecer el rebase del tope de gastos de campaña, como causal de nulidad de las elecciones también se alineó con la banda del control de los resultados de los procesos electorales.

Ahora, considérese los objetivos explícitos de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que envió el presidente de la República a la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024, publicada en la *Gaceta Parlamentaria*⁹ ese mismo día:

1. “Dotar al país de un sistema electoral que brinde seguridad, respeto al voto, honradez y legalidad”.¹⁰ Este objetivo, igual que los tres siguientes, es inobjetable. Ningún actor político ni, quizá, muy pocas ciudadanas y ciudadanos dirían estar en contra de los cuatro atributos del sistema electoral propuestos. Además, los cuatro se alinean con las bandas de legitimidad y control, que se han revelado como márgenes por los que han transitado las reformas político-electorales en México. La seguridad y el respeto al voto tienen que ver con el

⁹ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, Año XXVII, núm. 6457-11, LXV Legislatura, Anexo 11, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

¹⁰ *Idem.*

control institucional de los procesos y de sus resultados. La legitimidad, por su parte, se puede vincular con la honradez y la legalidad de los propios procesos electorales. Aquí, la cuestión debatible sería si el actual sistema electoral mexicano no ofrece “seguridad, respeto al voto, honradez y legalidad”. Sostener, desde el poder, que no es así sería tanto como asumir que se trata de un sistema electoral que no contiene suficientes instrumentos institucionales de control ni ofrece legitimidad a las autoridades electas.

2. “Erigir autoridades administrativas y jurisdiccionales honestas e imparciales que se mantengan fuera de la lucha por el poder”.¹¹ El mismo debate se puede plantear respecto de este objetivo. ¿Acaso las autoridades administrativas y jurisdiccionales que organizaron y calificaron los procesos electorales federales y locales realizados entre 2015 y 2023, y gracias a los cuales Morena y sus aliados se hicieron del poder, no han sido honestas e imparciales? ¿No se han mantenido al margen de la lucha por el poder? La respuesta afirmativa a estas interrogantes parece obviar que el sistema electoral vigente en México contiene dispositivos legales para inhibir esos comportamientos e, incluso, para sancionarlos.
3. “Garantizar la libertad política para todas las ciudadanas y ciudadanos”.¹² De nuevo, ¿el sistema electoral vigente no garantiza la libertad política de todas y todos? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿qué segmentos de la sociedad no cuentan con esa garantía?, ¿por qué?, ¿son la mayoría de las y los ciudadanos?, ¿son quienes votaron para darles la mayoría a Morena y sus aliados en 2018 y 2021? Si es así, ¿esas elecciones y sus resultados fueron legítimos?
4. “Constituir un ámbito nacional en el que partidos y candidaturas independientes cuenten con garantías para su libre participación en la lucha por el poder político”.¹³ ¿Será que el actual sistema, integrado por el INE, los OPLE y el SPEN, no les garantiza libre participación a los partidos y a las candidaturas independientes? ¿Por qué? ¿Cómo es que Morena y sus aliados se han hecho del poder, a pesar de esa supuesta falta de libertad para luchar por el poder político? ¿Es éste realmente un problema del sistema electoral mexicano que debe resolverse con una reforma constitucional de la envergadura de la que se propone? ¿No será que algunas de las propuestas que contiene

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

esta reforma atentan contra los primeros cuatro “objetivos” que dice perseguir? Veamos.

5. “Conformar un solo mecanismo electoral nacional con instituciones administrativas y judiciales únicas, bajo el principio de la austeridad”.¹⁴ El presunto alto costo de los procesos y de las autoridades electorales ha sido el argumento recurrente de las fuerzas políticas que hoy se encuentran en el poder. ¿Se puede sostener con objetividad ese argumento?

Durante este sexenio (2019 a 2024), el gobierno federal ha ejercido un presupuesto de \$42,695,472,200,000 (42 billones, 695 mil, 472 millones, 200 mil pesos). Es un presupuesto grande que corresponde al décimo país más poblado del mundo, el treceavo en territorio y también el décimo tercero en Producto Interno Bruto. Es decir, se trata del gasto gubernamental de un país grande en población, en territorio y con una gran economía. Ese monto incluye todos los ramos de la administración pública federal, sus inversiones, las transferencias que hace el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, así como el presupuesto otorgado a los llamados órganos autónomos, entre los que se encuentran las cámaras de senadores y diputados, la SCJN, el TEPJF y el INE. Cabe señalar que en el presupuesto de este último se incluye el financiamiento público que por mandato constitucional se entrega cada año a los partidos políticos nacionales.

Por otro lado, cada año el Congreso de la Unión expide la Ley de Ingresos de la Federación, que establece todas las fuentes de financiamiento del gobierno federal. En consecuencia, al expedir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados estima el monto de recursos que no podrá ser cubierto por los ingresos y establece lo que se denomina déficit presupuestal o fiscal (DF). Se trata de los recursos que el gobierno federal deberá obtener por fuentes no incluidas en la Ley de Ingresos; es decir, fundamentalmente por medio de endeudamiento. El DF acumulado para el periodo 2019-2024 fue de \$5,471,886,700,000 (5 billones 471 mil 886 millones, 700 mil pesos). Se trata de una cantidad relativamente moderada frente a los casi 42.7 billones de pesos ejercidos en el periodo. Ahora bien, en ese mismo periodo, el TEPJF y el INE ejercieron \$149,186,162,341 (149 mil 186 millones 162 mil 341 pesos). Parece una cantidad elevada, pero representa sólo el 0.35% del PEF acumulado y su supresión “aliviaría” únicamente el 2.73% del DF, también acumulado. En los cuadros 1 y 2 se desglosan los datos para el periodo.

¹⁴ *Idem.*

CUADRO 1. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
2019-2024 (PARTE 1)

<i>Año</i>	<i>2024¹⁵</i>	<i>2023¹⁶</i>	<i>2022¹⁷</i>	<i>2021¹⁸</i>
1) Total	\$9,066,045,800,000	\$8,299,647,800,000	\$7,088,250,300,000	\$6,295,736,200,000
2) Déficit	\$1,693,000,000,000	\$1,134,140,700,000	\$875,570,500,000	\$718,193,400,000
3) TEPJF	\$3,622,833,452	\$2,980,070,263	\$2,797,138,000	\$3,030,280,000
4) INE	\$32,767,037,027	\$20,221,367,571	\$19,736,593,972	\$26,819,801,594
5) 3 + 4	\$36,389,870,479	\$23,201,437,834	\$22,533,731,972	\$29,850,081,594
5 / 1	0.40%	0.28%	0.32%	0.47%
5 / 2	2.15%	2.05%	2.57%	4.16%

FUENTE: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*.

¹⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 2023, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023.

¹⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2022, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022.

¹⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2021, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0.

¹⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2020, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020.

CUADRO 2. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
2019-2024 (PARTE 2)

<i>Año</i>	<i>2020¹⁹</i>	<i>2019²⁰</i>	<i>Acumulado</i>
1) Total	\$6,107,732,400,000	\$5,838,059,700,000	\$42,695,472,200,000
2) Déficit	\$547,140,800,000	\$503,841,300,000	\$5,471,886,700,000
3) TEPJF	\$2,648,603,020	\$2,538,604,681	\$17,617,529,416
4) INE	\$16,660,795,016	\$15,363,037,745	\$131,568,632,925
5) 3 + 4	\$19,309,398,036	\$17,901,642,426	\$149,186,162,341
5 / 1	0.32%	0.31%	0.35%
5 / 2	3.53%	3.55%	2.73%

FUENTE: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*.

Nuestra democracia “vale” menos de medio punto porcentual del PEF y representa sólo el 2.73% del DF. En realidad, es un monto moderado de recursos si se considera que incluye la elaboración y el mantenimiento del padrón electoral nacional; el financiamiento público para los partidos políticos (lo que implica equidad en la competencia por el poder político); el funcionamiento de un servicio civil de carrera, permanente y nacional (lo que propicia que las elecciones sean organizadas y ejecutadas con objetividad); un sistema de resolución de inconformidades de última instancia (que dota de legalidad a los procesos y de legitimidad a los resultados), y un largo etcétera. Sin embargo, esto no implica que puedan aplicarse medidas y procedimientos (como el voto electrónico) que ayudarían a disminuir los costos de los procesos sin poner en riesgo su calidad. Pero, para lograr eso, ¿es de verdad necesaria una reforma constitucional como la propuesta? Evidentemente, no.

1. “Elegir mediante voto secreto, directo y universal a las máximas autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, por postulación de candidaturas a cargo de los poderes de la Unión”.²¹ Esta propuesta reproduce, casi en los mismos términos, uno de los elementos más polémicos del Plan A. Por la forma de elección, el periodo del mandato y la prohibición de reelección, se puede concluir que de lo que se trata es de que las personas que se encarguen de organizar, ejecutar y calificar

¹⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2019, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019.

²⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2018, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018.

²¹ Proyecto de decreto..., *Gaceta Parlamentaria*, op. cit.

las elecciones de la persona que sucederá a la que ocupe la Presidencia de la República sean favorables y/o incondicionales a esa persona y a su partido. Muy lejos de lo que se plantea en el objetivo segundo de esta iniciativa.

2. “Se eliminan 200 diputados federales plurinominales y 64 senadores, para dejar en 300 el número de integrantes de la Cámara de Diputados electos por mayoría en igual número de distritos y con 64 integrantes del Senado, dos electos por cada entidad federativa según el principio de mayoría relativa. Este principio aplicará para la elección de diputados locales en las entidades federativas”.²² Ya antes se mostró que las reformas políticas de 1963 (que creó las diputaciones de partido), de 1977 (que sustituyó ese sistema por cien diputaciones electas por representación proporcional), de 1986 (que amplió ese número de curules a doscientas) y de 1996 (que abrió el Senado mediante la fórmula triple de su integración) fueron avances importantes desde la perspectiva de la legitimidad. Esta reforma representa un gran retroceso en esa materia. Véase cómo quedarían constituidas ambas cámaras con la aplicación del sistema de mayoría relativa que se propone.

De acuerdo con el cómputo distrital del INE, los partidos y las coaliciones ganaron los distritos uninominales que se consignan en los cuadros 3 y 4:

CUADRO 3. CÓMPUTO DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA, 2024

<i>Partido / coalición</i>	<i>Distritos</i>	<i>Proporción %</i>
PAN	3	1.0
PRI	0	
PRD	0	
PVEM	0	
PT	0	
MC	1	0.3
Morena	37	12.3
PAN-PRI-PRD	39	13.0
PVEM-PT-Morena	219	73.0
Independiente	1	0.3
Total	300	100

FUENTE: elaboración propia con datos del INE.²³

²² *Idem.*

²³ Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, diputaciones*, 8 de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/distritos>.

CUADRO 4. CÓMPUTO DE LA ELECCIÓN DE SENADURÍAS DE MAYORÍA RELATIVA, 2024

<i>Partido / coalición</i>	<i>Senaduría</i>	<i>Proporción %</i>
PAN	0	
PRI	0	
PRD	0	
PVEM	2	3.1
PT	0	
MC	0	
Morena	20	31.3
PAN-PRI-PRD	4	6.3
PVEM-PT-Morena	38	59.3
Total	64	100

FUENTE: elaboración propia con datos del INE.²⁴

En la Cámara de Diputados, Morena y sus aliados tendrían el 85.3% de la representación, habiendo obtenido el 54.7% de los votos. En el Senado, esa fuerza política tendría el 93.7% de las curules, habiendo ganado el 53.1% de la votación nacional. Como se observa, sería una altísima sobrerrepresentación de la fuerza política gobernante, una presencia mínima de las oposiciones y la evidente mayoría calificada para modificar la Constitución y realizar los nombramientos que requieren de ese alto consenso político. Estaríamos ante un largo paso atrás, que nos ubicaría en un sistema de representación política anterior al de los años sesenta del siglo pasado.

1. “Se establecen los parámetros poblacionales objetivos para fijar el número de legisladores locales, regidores y concejales”.²⁵ Desde los años setenta, en México aprendimos que el tamaño de las asambleas de representación política es una variable que depende de la dimensión del pluralismo que debe estar representado, y no del tamaño de la población. Disminuir el número de integrantes de los congresos locales y de los cabildos municipales permitiría un pequeño ahorro de recursos económicos, pero también implicaría limitar significativamente la presencia de las oposiciones en esos espacios de representación política.

²⁴ Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, senadurías*, de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/senadurias/nacional/entidades>.

²⁵ Proyecto de decreto..., *Gaceta Parlamentaria*, *op. cit.*

2. “Se reduce a la mitad el financiamiento ordinario a los partidos políticos y se regulan las aportaciones de las personas a los partidos y el uso de tales recursos por parte de éstos”.²⁶ Como se mostró antes, el incremento del financiamiento público para los partidos políticos les dotó de elementos para ser competitivos en los procesos electorales. Además, los blindó frente a la posibilidad de terminar siendo rehenes de intereses económicos que financien sus campañas electorales. Una reducción como la que propone esta iniciativa representaría un retroceso en la equidad de la competencia por el poder político y otorgaría protagonismo a intereses económicos hasta ahora relativamente marginados.
3. “En materia de revocación de mandato y consulta popular, se propone reducir a 30% la participación requerida para que sus resultados sean vinculatorios. Asimismo, se homologa la fecha para realizar la revocación de mandato para el mismo día de las elecciones ordinarias para elegir diputadas y diputados al Congreso de la Unión, así como la consulta popular”.²⁷ Si bien la homologación de las fechas puede considerarse pertinente, pues implicaría una mayor participación, la reducción del umbral para que los resultados de los instrumentos de participación ciudadana sean vinculatorios puede no ir en el mismo sentido.
4. “Se incorporan en los temas que no pueden ser objeto de consulta popular los relacionados con el sistema fiscal, incluyendo sus bases, tasas y tarifas, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Guardia Nacional. Asimismo, se elimina la restricción para aquellas vinculadas con la materia electoral y a las obras de infraestructura en ejecución”.²⁸ La inclusión de la materia electoral y de las obras públicas en ejecución no se alinea con las bandas de control institucional y de legitimidad de los procesos electorales y de sus resultados. Más bien, se orienta hacia un mayor control del poder político sobre este tipo de ejercicios de participación ciudadana.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como se observa, ninguno de los objetivos explícitos de la iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral se alinea con las tradiciones

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

que permitieron la superación del sistema hegemónico por la vía de dotar de mayor y mejor control institucional de los procesos electorales y de sus resultados, así como de abonar a la legitimidad de estos.

Quizá por esas razones, la presidenta electa, Claudia Sheinbaum, ordenó a las bancadas de sus partidos en la Cámara de Diputados, el 28 de agosto de 2024,²⁹ no dictaminar la reforma propuesta por el presidente López Obrador. Con ello, la iniciativa quedó descartada. No obstante, Sheinbaum se comprometió a presentar una nueva iniciativa de reforma en materia electoral durante el primer periodo de sesiones de la nueva legislatura. Veremos qué se propone.

V. BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ, Enrique y LÓPEZ CRUZ, Antonio, “Presentará Sheinbaum nueva reforma electoral”, *El Universal*, 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/presentara-sheinbaum-nueva-reforma-electoral/>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, senadurías*, 8 de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/senadurias/nacional/entidades>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, diputaciones*, 8 de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/distritos>.
- LINZ, Juan José, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- LÜHRMANN, Anna y LINDBERG, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019.
- NOHLEN, Dieter, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31, marzo de 2013.
- NOHLEN, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Memoria. III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1996.
- NOHLEN, Dieter, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Dirección de Fomento Editorial-

²⁹ Gómez, Enrique y López Cruz, Antonio, “Presentará Sheinbaum nueva reforma electoral”, *El Universal*, 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/presentara-sheinbaum-nueva-reforma-electoral/>.

Bogotá Universidad del Rosario, 2013.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 2023, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2022, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2021, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, 30 de noviembre de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2019, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2018, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018.

PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTORAL, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, Año XXVII, Número 6457-11, LXV Legislatura, Anexo 11, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1976.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, “Cien años de reformas políticas y electorales”, en VALDÉS ZURITA, Leonardo (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, México, IEEM, 2021.