

EL SINUOSO ANDAR DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL MEXICANA

Jesús CANTÚ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reformas electorales 1946-1996.* III. *Avances, retrocesos y omisiones de la reforma electoral de 2007.* IV. *Las futuras reformas electorales.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Como todo régimen autoritario, el mexicano basó su permanencia en la represión de la oposición y el falseamiento de la voluntad de sus súbditos,¹ pero lo realmente impactante es que lo preservó durante más de setenta años a través de la celebración periódica de elecciones, realizadas con unas reglas electorales claramente diseñadas para garantizar el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero conformadas con el apoyo y el compromiso de al menos una parte de la oposición.

El sistema electoral mexicano ha estado en constante renovación; en materia electoral la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sido reformada en veintitrés ocasiones (incluyendo la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 14 de noviembre de 2007) y durante ese lapso han regido siete diferentes leyes electorales, además de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y estas legislaciones también han sido reformadas en al menos doce ocasiones adicionales a las que se realizaron como producto de alguna adecuación constitucional.

* Profesor-investigador del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey.

¹ Colomer, Josep Maria, “México: una democracia a medias”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 87 noviembre de 1998, pp. 41-49.

Así, en los últimos noventa años las reglas electorales cambiaron en promedio cada dos años y medio. Particularmente en la década de 1986 a 1996, después de cada proceso electoral se establecía una modificación importante al sistema electoral, con el objeto de ganar credibilidad y legitimidad frente a la opinión pública.

Específicamente a partir de 1946 y a través de las sucesivas reformas, el PRI, con el apoyo (salvo contadas excepciones) del Partido Acción Nacional (PAN), logró conformar una original disposición de normas electorales que le permitieron acuñar un sistema que protegía el dominio del partido hegemónico en los puestos de elección popular, al mismo tiempo que permitía el ingreso a nuevos segmentos de la oposición, que crecía en forma lenta y siempre participaba dividida;² aseguraba el control gubernamental de los órganos responsables de la organización de los procesos electorales; preservaba la iniquidad en la contienda, y denegaba el acceso a tribunales independientes e imparciales,³ así como la protección efectiva de los derechos políticos de los ciudadanos.⁴

Tal como señala Josep M. Colomer⁵ en su ensayo “Derechos del voto e inestabilidad política en América Latina”, a partir de 1929 la estabilidad se consiguió: “...a costa de suprimir la competencia política... el Partido Revolucionario Institucional (PRI), formalmente creado en 1946, dominó hasta finales de los ochenta, gracias a un sistema de elecciones regulares basado en el sufragio universal pero también con la ausencia de competencia electoral, corrupción sistemática y un generalizado fraude electoral”.⁶

La Constitución de 1917 estableció la elección directa de un diputado por cada 160 mil habitantes o fracción mayor a 80 mil, sin que ningún

² Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, “Party Dominance and the Logic of Electoral Design in México’s Transition to Democracy”, *Journal of Theoretical Politics* 13 (3), 2001, pp. 271-292.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe N° 8/91 Caso 10.180 México*, 22 de febrero de 1991. Capturado el 20 de junio de 2008 de: <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm>.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 24 de septiembre de 1998. Capturado el 20 de junio de 2008 de: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>.

⁵ Colomer, Josep Maria, “Taming the Tiger: Voting Rights and Political Instability in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 2, verano de 2004, pp. 29-58. Capturado el 7 de junio de 2008 de: <http://www.jstor.org/stable/3177172>.

⁶ Traducción del autor.

estado pudiera tener menos de dos diputados; igualmente dispuso la elección de dos senadores por entidad federativa, así como la autocalificación de la elección en cada una de las cámaras y la resolución en “forma definitiva e inatacable de las dudas respectivas”.⁷

La Ley para la Elección de los Poderes Federales fue promulgada el 2 de julio de 1918 por Venustiano Carranza y estuvo en vigor hasta 1946, es decir, reguló las elecciones durante 28 años y únicamente sufrió cinco reformas. La legislación dejaba la organización del proceso en manos de las autoridades locales, primero de los gobernadores de los estados y, posteriormente, de los presidentes municipales.⁸

Fue hasta el nacimiento formal del PRI, en 1946, cuando se promulgó una ley electoral que centralizó en el gobierno federal la organización de los comicios para elegir al titular del Ejecutivo Federal y a los integrantes del Congreso de la Unión. Dicha legislación creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el secretario de Gobernación y otro integrante del gabinete, como comisionado del Poder Ejecutivo, un diputado y un senador, como comisionados de sus respectivas cámaras, y dos comisionados de los partidos políticos; también nacieron el Consejo del Padrón Electoral y las comisiones locales y distritales electorales. Igualmente regula el registro de los partidos políticos (aunque el primer ordenamiento legal de éstos aparece en la Ley Electoral de 1911) y se les reconoce explícitamente su facultad de representación ante los órganos electorales.⁹

Con la centralización de la organización electoral empezó también a conformarse el conjunto de normas jurídicas que le permitían al partido hegemónico presentarse regularmente en las urnas, sin riesgos de perder el poder. Entre 1946 y 1963, el eje principal de las reformas fue la estructura de la autoridad encargada de la organización electoral.

A partir de 1963 inició una serie de reformas electorales que modificaron repetidamente la conversión de votos en escaños, pero siempre para proteger el predominio priísta e incorporar minoritariamente a una

⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. Capturado el 17 de junio de 2008 de: www.bibliojuridica.org/libros/1/114/27.pdf.

⁸ Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁹ *Idem*; Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7.

oposición dividida.¹⁰ De acuerdo con Díaz Cayeros y Magaloni, la lógica del diseño institucional mexicano fue triple:

- 1) Preservar la naturaleza mayoritaria del sistema original de competencia en distritos uninominales, de tal manera que el sistema tiende a recompensar desproporcionadamente la mayoría existente.
- 2) Reducir los costos de entrada a partidos de oposición, añadiendo asientos plurinominales.
- 3) Minimizar el riesgo de que el PRI perdiera el control mayoritario en ambas cámaras, estableciendo “umbrales de seguridad de participación electoral” arriba de los cuales, artificialmente, se conformaba una mayoría de escaños. Este umbral de seguridad, como es evidente más tarde, nunca se utilizó porque fue hasta las elecciones de 1997 cuando el PRI oficialmente perdió la mayoría absoluta del voto.

Globalmente, las reformas electorales tendían a preservar el balance de fuerzas que emergía de la elección previa. A lo largo de la mayor parte del periodo, el PRI fue particularmente exitoso en construir instituciones para su beneficio.¹¹ Esta lógica (la de mantener el control de los órganos electorales y fórmulas de conversión de votos en escaños que le aseguraran siempre la mayoría) prevaleció incluso en la reforma electoral de 1996; sin embargo, los personeros del gobierno y el PRI incurrieron en dos errores de cálculo:

- 1) Se equivocaron en el porcentaje de votación que obtendría el PRI en la elección intermedia de 1997, pues la reforma fue diseñada “con la expectativa de conceder al PRI una virtual mayoría absoluta de diputados con poco más del 40% de los votos”.¹² Sin embargo, obtuvo únicamente el 39.1% de la votación y ganó en 164 de los 300 distritos electorales (contra 50.3% de los votos y 277 triunfos en los distritos electorales en la elección de 1994), lo que lo dejó con 238 diputados, 13 debajo de obtener la mayoría absoluta.

¹⁰ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, *op. cit.*, nota 2.

¹¹ *Idem* (traducción del autor).

¹² Colomer, Josep Maria, *op. cit.*, nota 1, p. 3.

- 2) Los alcances del nuevo diseño institucional del Instituto Federal Electoral y la conformación de su nuevo Consejo General, pues, como señala John Ackerman,¹³ el funcionamiento del Consejo de 1994 a 1996 y el control que todavía tenían sobre la estructura ejecutiva los hizo confiar en que:

...los consejeros y el consejero presidente permanecerían al margen, dejando al IFE en manos de la Junta General Ejecutiva tal como siempre había ocurrido... De esta forma el PRI se preocupó más por otros temas, como el dinero y las coaliciones, que consideraban que harían la diferencia entre ganar y perder en 1997. Desafortunadamente para ellos, pero afortunadamente para la democracia en México, se equivocaron. Los nuevos consejeros electorales tomaron exitosamente el mando del IFE y lo condujeron en una dirección positiva.

Así, la institucionalidad que permitió el arribo a la democracia electoral no fue construida intencionalmente para ese efecto, sino producto de errores de cálculo de los personeros del gobierno y el partido hegemónico, dado que sus márgenes para continuar con el proceso liberalizador, con intención inclusiva, ya eran muy estrechos por las sucesivas reformas en ese sentido.

El camino ha sido, en el mejor de los casos, zigzagueante y en algunas ocasiones con francos retrocesos. En ocasiones las reformas electorales muestran reacciones, casi pavlovianas, a los sucesos de las últimas elecciones, sin mayor análisis de las causas de éstos y, mucho menos, de las consecuencias de las modificaciones.

Entre las reformas más regresivas se encuentran la conformación de la autoridad electoral y la cláusula de gobernabilidad que permitía al partido que ganara obtener el mayor número de diputaciones de mayoría y así conseguir automáticamente la mayoría en la Cámara de Diputados, en 1986. Otro ejemplo ilustrativo, que además responde precisamente a esa lógica de reaccionar inmediatamente frente a los acontecimientos de la última elección, fue la eliminación de las candidaturas comunes y los excesivos requisitos para la conformación de coaliciones, en la reforma de 1989, como respuesta al inesperado crecimiento del Frente Democrático Nacional en la elección de 1988.

¹³ Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 87 y 88.

La reforma electoral de 2007 adolece de lo mismo; ciertamente ya no para preservar el control del partido hegemónico, pero sí para beneficiar directamente a los tres partidos con mayor participación electoral. Así, la más reciente reforma electoral conjunta indudables avances en la legislación electoral con evidentes retrocesos, principalmente en lo que tiene que ver con la estructura de la autoridad electoral.

El presente trabajo está dividido en tres apartados: el primero analizará en forma breve las reformas electorales entre 1946 y 1996, destacando particularmente los alcances de esta última; el próximo resumirá los retrocesos, limitaciones y omisiones de la reforma de 2007 y, finalmente, el último establece algunos de los elementos que deben tenerse en cuenta en las siguientes reformas electorales.

II. REFORMAS ELECTORALES 1946-1996

Como se señaló en un párrafo precedente, los cuatro elementos centrales que permitieron preservar el régimen autoritario a través de un sistema electoral conformado *ad-hoc* fueron: control de los organismos electorales, conversión de votos en escaños, inequitativas condiciones de la competencia electoral y la ausencia de instancias jurisdiccionales independientes. Los cuatro fueron motivo de negociación en las distintas reformas que se aprobaron durante este periodo, pero su énfasis varía notablemente en función del contexto de cada momento y, particularmente, de las preocupaciones de la oposición y el gobierno.

Entre 1946 y 1963, el énfasis se centró en la conformación de la autoridad electoral. A partir de 1963, el único tema que está presente en todas las reformas de este ciclo, salvo la de 1994, fue el de la conversión de votos en escaños y la preocupación del gobierno de abrir espacios limitados, pero suficientemente atractivos, para la incorporación a la arena electoral de nuevas fuerzas políticas y mantener el interés de las ya existentes. Mientras tanto, el tema del control de los organismos electorales cobra especial relevancia a partir de la reforma de 1986, cuando se sobrerrepresenta al PRI en las instancias directivas del órgano electoral federal. Asimismo, la preocupación sobre la integración, facultades y equilibrios al interior del mismo, de hecho prevalece hasta la reforma de diciembre de 2007. En cambio, la preocupación por las condiciones de la contienda y la independencia de las instancias jurisdiccionales, aunque

se regulan por primera ocasión en 1986, realmente se hacen presentes en forma relevante hasta la reforma de 1993 y, particularmente, en la de 1996.

La ley electoral de 1946 estuvo vigente únicamente hasta el 4 de diciembre de 1951, cuando se promulgó una nueva ley electoral que crea la Comisión Federal Electoral, autoridad que con diversas composiciones organizaría los procesos electorales federales hasta 1988, conformada por “los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, el cual era el secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, uno por cada cámara, y tres de los partidos políticos. También se crea el Registro Nacional de Electores”.¹⁴

Entre 1946 y 1962 las reformas electorales se dirigieron fundamentalmente al fortalecimiento del control gubernamental sobre la administración electoral. Una de las excepciones a esta regla general fue la reforma al artículo 34 de la Constitución en 1953, que amplió el sufragio femenino a todas las elecciones, pues desde 1946 se les reconocía el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales.

La reforma electoral de 1963 fue una respuesta al enrarecimiento del clima político-electoral en el país, cuyas principales manifestaciones fueron:

...la efervescencia cada vez mayor de movimientos sindicales disidentes, como el de maestros (1958) y el de los trabajadores ferrocarrileros (1958-1959); el boicot del Partido Acción Nacional (PAN) al régimen, al asumir una posición de enfrentamiento con éste, cuando propuso la renuncia a sus cargos de los seis diputados triunfadores en las elecciones de 1958; y la polarización política, producto del impacto que tuvo la Revolución cubana.¹⁵

Hasta esos momentos el sistema era únicamente de mayoría relativa para ambas cámaras, y con dicha reforma se introducen los llamados “diputados de partido” a partir de la elección presidencial de 1964, lo cual se traducía en que aquellos partidos minoritarios a los que se les recono-

¹⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7, p. 1047.

¹⁵ Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 749-806.

ciera oficialmente al menos el 2.5% de la votación total válida, les serían asignados 5 diputados y uno más por cada 0.5% adicional hasta llegar a un máximo de 20 diputados, precisamente el mismo número que habían obtenido en conjunto, en las tres elecciones anteriores sumadas, los tres partidos políticos de oposición (Partido Acción Nacional, 15; Partido Popular Socialista, 4 y Partido Auténtico de la Revolución Democrática, 1).

La ley promulgada el 5 de enero de 1973 redujo el mínimo de votación requerido para acceder al reparto de los “diputados de partido” a 1.5%, y el número máximo de diputados por partido por esta vía se incrementó a 25. De acuerdo con Colomer,¹⁶ en las cinco elecciones parlamentarias celebradas entre 1964 y 1976 los partidos de oposición obtuvieron en su conjunto un promedio de 18% de los asientos en la cámara baja.

Esta nueva legislación incluyó un sistema de garantías y recursos de reclamación y estableció que únicamente los representantes de los partidos políticos podían reclamar la negativa de registro de candidaturas.¹⁷ También amplió la regulación referente a los partidos políticos, particularmente en cuanto a los requisitos para el registro de nuevos partidos. De acuerdo con Becerra, Salazar y Woldenberg,¹⁸ “el cierre del sistema de partidos era, sin embargo, el rasgo negativo más ostensible”.

Sin embargo, fue en 1977 cuando el gobierno de José López Portillo, y más específicamente su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, estableció el sistema mixto para disminuir las barreras de entrada a los nuevos partidos políticos y ampliar a 100 (25% del total de los diputados) los escaños que se repartirían en forma proporcional a los partidos que ganaran menos de 60 diputados de mayoría relativa.

Tras la matanza del 2 de octubre de 1968, un sector de la izquierda optó por la vía armada como la única alternativa para cambiar al régimen, lo que se tradujo en la aparición de la Liga 23 de Septiembre (que operó en la primera mitad de los años setenta), asaltos bancarios, secuestros de connotados personajes de la vida nacional y de aviones, entre otras manifestaciones violentas. Un sector de la derecha optó por defenderse por su propia mano y fueron varios los cadáveres, de ambos bandos, que

¹⁶ Colomer, Josep Maria, *op. cit.*, nota 1.

¹⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7.

¹⁸ Becerra Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, p. 93.

se encontraron en diversas partes del país tras haber sido torturados. Además, en la elección presidencial de 1976 una crisis interna del PAN provocó que el único candidato con registro fuese José López Portillo, pues los llamados *partidos satélite* respaldaron la nominación priísta.

La respuesta del régimen priísta a la amenaza de ruptura de la vida institucional y la ausencia de una oposición en la elección de 1976 fue “esta reforma que puede verse como el punto de partida del proceso de liberalización política vivido por México”.¹⁹ El gobierno federal y el partido hegemónico continuaron ampliando los espacios, siempre de manera controlada, para la oposición y, sobre todo, ensanchando las vías para que la oposición, particularmente de izquierda, se incorporara a la vía electoral.

El resultado fue que en tres elecciones la participación del voto priísta se redujo en seis puntos porcentuales (de 74.1% en la elección de 1979, a 68.1% en la de 1985), pero el porcentaje de asientos en la cámara baja únicamente se movió dos puntos porcentuales (de 74% a 72%), lo cual implica que las nuevas reglas propiciaban una ligera sobrerrepresentación del partido hegemónico a costa del segundo lugar, que en ese entonces siempre fue el PAN.

La reforma constitucional también reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y su derecho a utilizar los medios de comunicación masiva, contar con elementos para la promoción del voto y participar en las elecciones estatales si contaban con el registro nacional. Igualmente estableció el acceso a los diputados de partido en los 31 Congresos estatales y los regidores de representación proporcional en los municipios con más de 300 mil habitantes.

La reforma al artículo 60 constitucional²⁰ instituyó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de sus miembros. Sin embargo, la decisión de la Corte no tenía carácter vinculatorio y el Colegio Electoral tenía la última palabra.

Para reglamentar la reforma constitucional, el 28 de diciembre de 1977 se promulgó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales,

¹⁹ Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando, *op. cit.*, nota 15, p. 756.

²⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7.

que también aseguraba el control de los órganos electorales. Becerra, Salazar y Woldenberg señalan:²¹

...los argumentos más poderosos esgrimidos contra la reforma fueron: que el gobierno tenía asegurado el control mayoritario de los nuevos órganos electorales en todas sus etapas, lo mismo en las organizativas que en las procesales; que la Comisión Federal Electoral se erigía como un “superpoder” sin posibilidad de defensa o de corrección de sus decisiones; el padrón electoral permanecía básicamente intacto en su diseño y en sus fuentes, con pocas posibilidades de revisión y examen; se subrayaba el papel meramente testimonial que se le había otorgado al Poder Judicial, y finalmente, que seguían existiendo las condiciones materiales para que las prácticas fraudulentas continuaran dominando a la construcción electoral.

Esta legislación permitió organizar tres elecciones federales (en 1979, 1982 y 1985); no obstante, la inconformidad ciudadana con la conducción de la nación empezó a manifestarse claramente en las urnas. La ciudadanía reaccionó frente a las crisis económicas de 1976 y 1982, la estatización bancaria en septiembre de 1982, la galopante escalada inflacionaria, el incesante incremento de la deuda externa y, como consecuencia de todo lo anterior, el deterioro de sus condiciones de vida.

Antes de la reforma (1977) el PRI obtenía en 24 (de las 32) entidades federativas más del 90% de los votos; en 1982 este porcentaje únicamente se sostuvo en tres estados.²²

En 1982 y 1983 el PRI perdió, entre otras ciudades importantes, tres capitales estatales: San Luis Potosí, Guanajuato y Durango, así como siete municipios en Chihuahua, entre ellos Ciudad Juárez. En 1983, 31 municipios se encontraban en manos de la oposición.²³

Sin embargo, las cifras reflejan los votos y los triunfos que las autoridades electorales le reconocían oficialmente a la oposición. Pero en realidad el voto opositor era mucho mayor, aunque el absoluto control que los gobiernos y el PRI mantenían en los órganos electorales les permitían manipular las cifras para preservar oficialmente las victorias priístas.

²¹ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 18, pp. 135 y 136.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

El Partido Acción Nacional empezó a reclamar el triunfo en varias gubernaturas y a denunciar el fraude electoral, que les impedía ocuparlas. En 1985 fueron muy controvertidas las elecciones en Nuevo León y en Sonora, y todavía más cuestionada fue la de Chihuahua en 1986.

Un reportaje de Juan Carlos Zúñiga, publicado en el periódico *El Imparcial*, de Hermosillo, Sonora, el 6 de octubre de 2002, revela el derrumbe de votos que sufrió el PRI a partir de la elección de 1982, de acuerdo con la información que en ese entonces recopiló la Dirección Federal de Seguridad (DFS), dependiente de la Secretaría de Gobernación. El expediente 026-037-001 de la Dirección Federal de Seguridad, fechado el 13 de septiembre de 1984, señala que en 1982 el PAN ganó 18 de los 69 municipios; las dos senadurías; cuatro diputaciones federales y seis diputaciones locales; sin embargo, habían tenido que recurrir al fraude electoral para garantizar el triunfo de Miguel de la Madrid, “quien perdió de manera abrumadora en Sonora”. El gobierno únicamente reconoció el triunfo del PAN en cuatro municipios.

De acuerdo con la publicación del diario, el informe de la DFS pronostica que cualquier candidato del PRI perdería frente al candidato del PAN, Adalberto Rosas López, por 10 a 1. Textualmente señala: “habrá que imponerlo [a Rodolfo Félix Valdés] porque democráticamente no ganará, del mismo modo que ningún otro del PRI, quien fuere”. Otro documento de la DFS, revelado también por *El Imparcial*, se refiere a Alejandro Sobarzo, entonces senador priísta, como “senador por fraude electoral”, y revela la existencia de grupos de choque que preparaba el PRI para “contrarrestar las protestas de fraude electoral que haría el PAN después de las elecciones de 1985”.

Éste es el escenario en el que se negocia y aprueba la reforma electoral de 1986 y que únicamente regularía la controvertida elección presidencial de 1988. La nueva normatividad refuerza el control del gobierno y el PRI en los órganos electorales, mantiene la autocalificación de las cámaras, elimina la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y establece la denominada “cláusula de gobernabilidad”.

La contrarreforma venía acompañada de algunas disposiciones que ampliaban los espacios de participación de la oposición (como el incremento de 100 a 200 del número de plurinominales) y atendía parcialmente (incluso con distorsiones) algunas de sus demandas (como el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano autónomo

de carácter administrativo que en los hechos dependía de la Secretaría de Gobernación, pero que permitió el establecimiento de los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional),²⁴ así como la autorización de las candidaturas comunes, entre otras modificaciones que resultaban aceptables para la oposición.

La Comisión Federal Electoral se integraba, de acuerdo con la nueva legislación, por el secretario de Gobernación, que la presidía; un representante del Senado, uno de los diputados y representantes de los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de su votación. El PRI tenía 16 representantes y todos los partidos de oposición juntos 12; los representantes del partido oficial tenían mayoría en la Comisión y “además los representantes de partido contaban con una facultad especial: uno solo podía concentrar todos los votos de sus correligionarios y votar por ellos”.²⁵ Además garantizan la verticalidad en la toma de decisiones al establecer que el presidente y el secretario de las comisiones estatales y distritales serían nombrados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; y el presidente y secretario de cada una de las casillas, por el presidente del comité distrital.

Esta autoridad electoral fue la responsable de organizar la elección presidencial de 1988. Los antecedentes electorales de los primeros años de los ochenta presagiaban el crecimiento de la oposición y se requería un órgano electoral centralizado, sólido y férreamente controlado por el gobierno y el PRI, para estar preparados para la eventualidad de una elección competida.

Pero también había que asegurar la mayoría en el Congreso y para ello nuevamente revisaron la fórmula para convertir votos en escaños, pues la vigente (conforme a la legislación de 1977) no contemplaba la posibilidad de ganar menos de 250 distritos electorales o del 50% de los votos. El partido que ganaba más de 60 diputados de mayoría relativa no participaba en el reparto de las plurinominales.

Para lograrlo se mantuvieron los 300 distritos uninominales, se incrementaron los diputados plurinominales de 100 a 200 y se establecieron nuevas reglas para su reparto. Participaban en el reparto todos los partidos que obtenían más del 1.5% de los votos; la participación del partido mayoritario estaba condicionada a que el número de diputados obtenidos

²⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7.

²⁵ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 18, p. 193.

por el principio de mayoría relativa fuera menor al porcentaje de su participación electoral y con un tope máximo de 350 diputados, pero en caso de que obtuviera menos del 50% más uno de los votos y hubiese obtenido el mayor número de triunfos en los distritos uninominales (sin importar el porcentaje de votación), automáticamente se le asignaría el número de diputados plurinominales necesario para asegurar la mayoría en la Cámara.

La reforma de 1977 estableció la existencia de boletas separadas para la elección de los diputados uninominales y plurinominales; de esta forma, el elector podía votar por un partido en la elección de mayoría relativa y por otro en la plurinomial, lo cual contribuía a elevar la competitividad de los distritos, sin limitar la decisión del votante de respaldar al partido de su preferencia, es decir, en el uninominal podía ejercer su *voto útil* por el partido de oposición que mayores posibilidades tuviera de triunfar y en el plurinomial favorecer al más cercano a sus preferencias. Sin embargo, según Díaz Cayeros y Magaloni:²⁶

...la reforma de 1986, con más largo alcance para sostener el predominio del PRI fue el establecer que los votantes únicamente podían emitir un voto en las elecciones de los distritos uninominales y que ése automáticamente se contaría para el reparto de las circunscripciones plurinominales. La votación dividida ya no era posible y eso tenía implicaciones muy importantes para la coordinación de la oposición... la prohibición de dividir los votos entre los distritos uninominales y los plurinominales fue particularmente importante. A través de la prohibición de la boleta dividida, las reglas incrementaron significativamente los costos de coordinación entre la oposición, dado que los electores ya no podían emitir un voto estratégico a favor del contendiente más fuerte del PRI en los distritos uninominales sin sacrificar, al mismo tiempo, el voto por su alternativa preferida en los distritos plurinominales. El resultado fue una ausencia total de coordinación de la oposición en los distritos uninominales.²⁷

La conclusión de los autores del referido ensayo es que las reformas de 1977 y 1986 consolidaron la sobrerrepresentación del PRI a costa de los partidos de oposición, aunque sin duda facilitaron el ingreso de nue-

²⁶ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, *op. cit.*, nota 2.

²⁷ Traducción del autor.

vas fuerzas a la contienda electoral y les permitieron a los partidos de oposición obtener mayores posiciones de las que podían obtener a través de un sistema puramente mayoritario. Sin embargo, en el largo plazo la reforma de 1986 creó los incentivos adecuados para desmotivar la coordinación de la oposición para enfrentar al PRI unidos.²⁸

La única elección que se organizó con esta legislación fue la elección presidencial más controvertida del siglo pasado y, obviamente, obligó a revisar la legislación antes de la siguiente elección federal, con la diferencia —con respecto a todo el resto de las reformas— que por primera ocasión el PRI no contaba con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados para reformar la Constitución, por lo cual se ensanchaban las posibilidades de negociación para la oposición.

El eje de las reformas en esta ocasión (1989-1990) era el órgano electoral y el jurisdiccional, precisamente los dos aspectos más cuestionados de la elección de 1988. Para la oposición, el fraude electoral se había realizado el mismo día de la jornada electoral y en los días posteriores por el control absoluto de los órganos responsables de la organización, la resolución de los recursos legales y la calificación de la elección. Y, por lo mismo, era donde había que centrar la atención.

En las reglas para la integración de la Cámara de Diputados, básicamente el único cambio significativo fue el establecimiento del 35% como participación electoral mínima para asegurar la mayoría y una escala móvil para consolidar dicha mayoría entre el 40% y el 60% de los votos. Y la respuesta directa al crecimiento de la oposición en la elección de 1988 fue la cancelación de las candidaturas comunes y el establecimiento de reglas difíciles de cumplir para la construcción de coaliciones entre los distintos partidos de oposición, lo que complementaba los incentivos perversos para evitar la unidad de la oposición señalados en párrafos precedentes.

Por primera vez se establecieron cuatro rubros de financiamiento público para los partidos políticos: por actividad electoral, que se entregaba proporcionalmente a los votos obtenidos; por actividades generales, igualitario y que equivalía al 10% del anterior; por subrogación, lo que implicaba que el Estado entregaba el 50% del monto anual que correspondiera por dietas a sus diputados y senadores; y por actividades espe-

²⁸ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, *op. cit.*, nota 2.

cíficas, que era el reembolso del 50% de los gastos que hicieran en actividades editoriales, de investigación, educación cívica y demás.²⁹ Igualmente se legisló para ampliar el tiempo para los partidos en radio y televisión y para intentar garantizar que las tarifas que les aplicaran a los partidos en la compra de tiempo para sus promocionales, fueran iguales a las de los clientes comerciales.

La reforma constitucional, aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 1989, creó tres nuevas instancias: el Registro Nacional de Ciudadanos (que todavía hoy no funciona, en virtud del artículo segundo transitorio que señala: “En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales”), el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. En cuanto al Tribunal, el órgano pasó de ser administrativo a jurisdiccional, sin embargo seguía siendo independiente del Poder Judicial y era básicamente el presidente el que decidía su integración, pues aunque se exigía que los magistrados cumplieran con los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia y serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, era de entre las propuestas que hiciera el Ejecutivo Federal, y en caso de no obtener la mayoría requerida en la primera votación, se procedía a la insaculación.

Hubo un avance en cuanto a los recursos de impugnación, pues se precisaron formas, tiempos, causas y quiénes podían interponer los cuatro recursos considerados en la legislación; se estableció que las resoluciones a los medios de impugnación previos a la jornada electoral eran definitivas e inatacables, pero los colegios electorales de ambas cámaras sí podían revocar (con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes) las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad, que era el medio para demandar la nulidad de casillas o elecciones.

Sin embargo, el cambio más notable fue la creación del IFE, pues implicaba la creación de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; pero al mismo tiempo el régimen estaba convencido de que tenía que mantener el control del órgano responsable de organizar las elecciones.

²⁹ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 18.

Como bien señala John M. Ackerman:³⁰

La creación del IFE en 1990 siguió en esta tradición de reforma electoral de doble filo. Nació como respuesta a la crisis de legitimidad política que había emergido del fraude en torno a las elecciones presidenciales de 1988 y de la masiva movilización social que siguió a esas elecciones demandando democratización. El régimen priísta tenía que demostrar a la sociedad civil nacional e internacional que sus intenciones eran serias con respecto a la organización de elecciones limpias. Sin embargo, al mismo tiempo estaba interesado en mantener su poder sobre el proceso electoral. Como resultado, la reforma de 1990 no otorgó una autonomía significativa al IFE del PRI/gobierno. El secretario de Gobernación fue nombrado presidente del Instituto, y los miembros con voto incluían un número desproporcionado de consejeros cuyos nombramientos estaban controlados por el PRI y el gobierno.

El mayor problema del IFE fue que el secretario de Gobernación mantuvo el pleno control del mismo, sobre todo de su aparato ejecutivo, pues todos los nombramientos derivaban de él. Él nombraba al director ejecutivo, quien a su vez nombraba a los integrantes de las juntas ejecutivas en los tres niveles (nacional, local y distrital), y gran parte de las designaciones en las delegaciones y subdelegaciones fueron propuestas de los propios gobernadores de los estados, que en ese entonces eran totalmente priístas, salvo el de Baja California.³¹

El control también se mantenía en la estructura ciudadana, pues aunque los consejeros magistrados eran formalmente nombrados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en realidad eran designados por el presidente de la República, pues era él quien hacía las propuestas, pero en caso de no lograrse dicha mayoría en la primera votación se procedía a la insaculación, como en el caso del

³⁰ Ackerman, John M., *op. cit.*, nota 13, p. 49.

³¹ En una comida en el año 2000 con el entonces representante del PRI ante el Consejo General, Marco Antonio Zazueta, quien fue el primer vocal ejecutivo local del IFE en Sinaloa y, posteriormente, director de Delegaciones del Registro Federal de Electores a nivel nacional, me comentó cómo siendo el director de Gobierno de la Secretaría de Gobierno de Sinaloa participó en todas las reuniones nacionales que se dieron para la creación del IFE, y cómo ante la urgencia de resolver quién ocuparía la Vocalía en Sinaloa, el entonces gobernador Francisco Labastida Ochoa le dijo “tómala tu”. El caso ilustra cómo se eligió a los integrantes de la estructura ejecutiva del IFE en los estados.

Tribunal. Y aunque era el Consejo General quien designaba a los consejeros locales y éstos a los distritales, en ambos casos lo hacían a propuesta de la estructura ejecutiva, es decir, en este caso el control se ejercía por el lado de la propuesta.

Los cambios fueron de forma, pero no de fondo. En la rama ejecutiva se mantuvieron muchos de los integrantes de la estructura de la Comisión Federal Electoral, únicamente que ahora bajo el membrete del IFE. Y en la rama ciudadana se aseguraba la mayoría de integrantes afines al partido oficial y, sobre todo, cercanos al vocal ejecutivo para asegurar un proceso electoral sin contratiempos.

A pesar de que también se introdujo el azar en la designación de los integrantes de las mesas directivas de casilla, en realidad los márgenes de maniobra de los vocales de las juntas distritales eran tales, que les permitían nombrar a personas de su entera confianza.³²

Las conclusiones a las que llega Ackerman³³ son contundentes:

Las reformas de 1989 y 1990 llevaron simultáneamente a un aumento en el poder formal del Ejecutivo y el PRI sobre el proceso electoral y a un aumento en la aparente legitimidad del gobierno. En vez de dejar las elecciones en manos de la ahora incontrolablemente plural Cámara de Diputados, el gobierno creó una autoridad electoral “independiente” que parecía objetiva y autónoma, pero que estaba, de hecho, bajo las órdenes directas del presidente y del PRI. Si el fraude electoral se descubría ahora, sería una falla de la autoridad independiente, no la directa responsabilidad del gobierno o del PRI. Esta reforma, por tanto, es un excelente ejemplo de lo que puede llamarse “delegación de manos limpias”, pues se refiere a un esfuerzo del gobierno por limpiar su expediente sin abordar las raíces del problema.

En las elecciones intermedias de 1991 el PRI se recuperó: ganó 290 de los 300 distritos electorales y obtuvo el 61.43% de los votos válidos;

³² Tras la elección presidencial de 1994, como director editorial del periódico *Noroeste* de Sinaloa, revelamos en dicho diario una serie de documentos e investigaciones que probaban que las autoridades electorales habían cruzado las listas de ciudadanos insaculados con la de los funcionarios de gobierno de los tres órdenes (delegaciones federales, oficinas estatales y municipales) para designar al mayor número posible de funcionarios de entre estos últimos. El porcentaje de presidentes de casilla que trabajaban en alguna oficina gubernamental era de más del 50%.

³³ Ackerman, John M., *op. cit.*, nota 13, p. 60.

además, nuevamente arrasó en las elecciones de gobernador que se celebraron en concurrencia con la jornada federal, y particularmente dos de ellas (San Luis Potosí y Guanajuato) fueron muy controvertidas. A pesar de las reformas y la creación de nuevas instituciones, las acusaciones de fraude electoral no desaparecían del escenario político mexicano y el gobierno federal, finalmente, negoció las dos posiciones, en lo que se denominaron las “concertaciones” (concertaciones al margen de la ley y que implicaban una concesión a la fuerza opositora).

Esto condujo a una nueva reforma electoral en 1993, en esta ocasión básicamente para modificar la concepción del Tribunal; entregarle la calificación de las elecciones de senadores y diputados, pero dejar la presidencial en la Cámara de Diputados; modificar la integración de la Cámara de Senadores para dar cabida a las minorías; revisar la distribución de los diputados plurinominales, y establecer mecanismos para controlar el dinero y el acceso a los medios de comunicación en las campañas electorales.

En cuanto al Tribunal, la reforma constitucional lo convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional electoral y lo dotó de una sala de segunda instancia, integrada por miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, y con competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, salvo en el caso de la elección presidencial, que seguía en manos de la Cámara de Diputados, erigido en Colegio Electoral.³⁴

Finalmente, tras muchas demandas de la oposición y luego de que en las reformas de 1989 y 1990 el gobierno y el PRI únicamente habían accedido a renovar la Cámara de Senadores por mitades, cada tres años, en esta ocasión aceptaron duplicar el número de senadores y elegir a tres de mayoría y uno de primera minoría. Con ello la oposición aseguraba que, al menos, el 25% de los escaños estuvieran en sus manos.

El PRI había mantenido el 100% de los escaños hasta 1988, cuando perdió las senadurías del Distrito Federal y Michoacán a favor del Frente Democrático Nacional y en 1991, una. La forma definida en 1993 implicaba la elección de los cuatro senadores cada seis años, emitiendo un solo voto en una boleta que presentaba fórmulas de tres senadores por partido y el cuarto sería para quien encabezara la fórmula del partido que obtuviera el segundo lugar en la entidad. Como bien señalan Díaz Caye-

³⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7.

ros y Magaloni:³⁵ “...La reforma electoral estaba específicamente diseñada para beneficiar al PAN sobre el PRD, abriendo un espacio político que había estado virtualmente cerrado, pero sin poner en peligro el control del PRI sobre la asamblea”.

Además, la reforma generaba fuertes incentivos para que los dos mayores partidos de oposición compitieran entre sí por el segundo lugar.

En cuanto a la Cámara de Diputados, se redujo el tope de representación del 70% al 63%, con lo cual ningún partido político podía tener el número suficiente de diputados para reformar la Constitución. La reforma también modificó el régimen para el registro de los partidos políticos a favor de los ya existentes, pues en la misma se contemplaba que un instituto perdiera su registro únicamente si en dos elecciones federales consecutivas no obtenía, al menos, el 1.5% de los votos.

Los otros aspectos que revisó esta reforma electoral fue el control del financiamiento público y privado a los partidos políticos. Aunque las medidas fueron muy limitadas, estableció la prohibición de recibir cualquier aportación pública, aparte de la que entregaba la autoridad electoral, y limitó las contribuciones anónimas a únicamente el 10% del total del financiamiento público total a todos los partidos.

En cuanto a los medios de comunicación se estableció que únicamente los partidos políticos podrían contratar tiempo para hacer campañas electorales y se establecieron algunas medidas que pretendían acabar con las exclusiones que los dueños de los medios de comunicación hacían de los partidos de oposición, al negarse a venderles tiempo y espacio. En estos dos últimos apartados las nuevas disposiciones eran muy acotadas para atender la problemática presente en la realidad nacional.

Sin embargo, los acontecimientos al inicio de 1994, particularmente el alzamiento zapatista en Chiapas, obligaron a una nueva reforma electoral antes de las elecciones presidenciales de ese año. En esta ocasión la modificación a la normatividad electoral provino de un elemento totalmente ajeno a los procesos electorales y, dadas las características del evento que orillaba a la misma, se requería la participación del Partido de la Revolución Democrática en las negociaciones. Finalmente, el apoyo de los legisladores de este partido no fue unánime, pero sí hubo miembros de su bancada que votaron a favor de las nuevas normas.

³⁵ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, *op. cit.*, nota 2, p. 288.

En esta ocasión el cambio se centró básicamente en la conformación del órgano responsable de organizar el proceso electoral, es decir, el IFE. Se estableció en el texto constitucional que la organización de las elecciones “se realiza a través de un organismo público autónomo” en el que “concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos”.

También se modificó la integración del Consejo General del IFE y el mecanismo de designación de los denominados consejeros ciudadanos, que ya no surgirían de las propuestas del presidente, sino de los mismos grupos parlamentarios.

En el Consejo General únicamente conservaron el voto: el secretario de Gobernación, que también presidía el Consejo General; los cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos de los senadores, uno de la mayoría y uno de la primera minoría; y dos de los diputados, con la misma distribución), y los seis consejeros ciudadanos. Integraban también el Consejo, con voz pero sin voto, el director general y el secretario del Consejo, así como un representante de cada partido político con registro.

El acuerdo de la reforma incluyó la designación de nuevos consejeros y éstos fueron nombrados en mayo de 1994, aunque únicamente por un periodo de seis meses. Y obviamente, el aparato ejecutivo del Instituto permaneció totalmente bajo el control del gobierno y el PRI, pues esas reglas no sufrieron ninguna modificación.

De acuerdo con Ackerman:³⁶

Una vez en sus cargos, los nuevos consejeros sólo tuvieron dos meses y medio para intervenir en el proceso electoral de 1994. No había suficiente tiempo para limpiar al IFE y asegurar elecciones libres y justas en 1994. En general, los consejeros asumieron el papel de observadores en el proceso electoral, sin involucrarse demasiado en las operaciones cotidianas del IFE o directamente enfrentar las posiciones de los partidos políticos.

Obviamente la versión de Woldenberg³⁷ es otra. En el libro, con sus coautores, pondera las medidas que tomaron en materia de registro federal de electores, la auditoría al mismo, el monitoreo de medios, la designación de funcionarios de mesas de casilla, tinta indeleble, mamparas, la

³⁶ Ackerman, John M., *op. cit.*, nota 13, p. 71.

³⁷ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 18.

remoción de varias decenas de funcionarios electorales impugnados por los partidos políticos, el talón de las boletas foliadas, la difusión televisiva directa de los cierres de campaña de todos los candidatos, la invitación a los visitantes extranjeros, la evaluación del sistema electoral por parte de la Organización de las Naciones Unidas, la suspensión de la publicidad de los programas gubernamentales 20 días antes de la elección, entre otras que contribuyeron a la celebración de unas elecciones pacíficas.

Sin embargo, es innegable que el control del aparato electoral continuó en manos del gobierno y el PRI, pues en los puestos clave (director general, secretario general, directores ejecutivos —salvo el de partidos políticos, que fue designado por consenso con los consejeros— y la abrumadora mayoría de los integrantes de las juntas ejecutivas —nacional, locales y distritales—) se mantenían personas leales a ellos.

Como bien señala el mismo Ackerman³⁸ al resumir la actuación del Consejo 1994-1996: “En suma, el logro principal del nuevo Consejo fue demostrar que los ciudadanos independientes eran tanto técnicamente preparados para dirigir el Instituto como capaces de mantener su posición de neutralidad. Esto sentó un precedente clave para la reforma de 1996”.

A pesar de la copiosa votación el 21 de agosto de 1994, cuando acudieron a las urnas 35,285,291 ciudadanos (casi el doble de los que oficialmente sufragaron seis años antes, 19.1 millones), y las mínimas denuncias de fraude electoral, particularmente de parte del PRD y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas, el mismo presidente Ernesto Zedillo se ocupó del tema en su mensaje de toma de posesión el 1o. de diciembre de 2004:

México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, disipe las sospechas, recriminaciones y suspicacias que acompañan los procesos electorales. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos

³⁸ Ackerman, John M., *op. cit.*, nota 13, p. 71.

electorales. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática.³⁹

Más adelante, durante una visita de Estado que realizó a Inglaterra, al ser cuestionado por los medios de comunicación sobre su insistencia en la reforma electoral a pesar de que la legalidad de su elección había sido avalada por los visitantes extranjeros y la misma misión de la ONU, señaló que aunque no estaba en duda la legalidad, sí la equidad de la competencia, y en ese sentido se volvió a comprometer a impulsar una nueva reforma electoral básicamente para impulsar dos temas: el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas, y el acceso de éstos a los medios de comunicación masiva.⁴⁰

Obviamente, la necesidad de la reforma electoral se incrementó por la grave crisis económica y financiera que afectó al país unos días después de que Zedillo tomó posesión como presidente. A eso se le sumaban las denuncias de fraude electoral en diversas entidades del país, particularmente en Tabasco, en las elecciones de 1995, donde se llegó a pensar en la realización de nuevas elecciones.

Todo ello se conjugó para lograr la reforma de agosto y noviembre de 1996, que constituyó un cambio significativo en el sistema electoral mexicano.⁴¹ Orozco establece entre los principales logros de esta reforma los siguientes:

- a) Consolida la autonomía y refuerza la imparcialidad del IFE mediante el retiro de la representación del Poder Ejecutivo ante el Consejo General y la supresión del derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, quienes preservan su derecho a voz; los consejeros electorales son electos, a propuesta de las propias fracciones parlamentarias, por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a la vez que les aumentan sus facultades.

³⁹ Zedillo, citado en Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando, *op. cit.*, nota 15.

⁴⁰ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 18.

⁴¹ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7, pp. 1051 y 1052.

- b) Consuma la judicialización del contencioso electoral no sólo al eliminarse la injerencia del Congreso en la calificación electoral presidencial, sino también porque la Suprema Corte de Justicia adquiere facultades para conocer de la inconstitucionalidad de las normas electorales, en tanto que el Tribunal Federal Electoral se incorpora —como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia— al Poder Judicial y sus magistrados son electos, a propuesta de la SCJN, por dos tercios de la Cámara de Senadores.
- c) Establece un tope del 8% a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados para el partido con votación más alta, y en la Cámara de Senadores introduce la figura del senador de representación proporcional.
- d) Amplía los derechos y las obligaciones de los partidos políticos y crea la figura de la agrupación política nacional.
- e) Establece condiciones equitativas para la competencia a través de ajustes favorables a las prerrogativas de los partidos políticos en materia de financiamiento público y medios de comunicación, junto con reglas específicas para topes de campaña y controles en el gasto.
- f) Introduce nuevos controles y mecanismos para garantizar la autenticidad y libertad del sufragio, particularmente en el desarrollo de la jornada electoral.
- g) Reestructura y precisa el régimen de faltas y sanciones, así como el de delitos electorales, definiendo los órganos encargados de su conocimiento y aplicación.

A esto hay que agregar otros dos elementos centrales. El primero apenas esbozado por Orozco al referirse al aumento de las facultades de los consejeros, pues el cambio más significativo para el funcionamiento de la institución electoral fueron estas nuevas facultades que permitieron al Consejo General del IFE convertirse efectivamente en el órgano superior de dirección de la institución y, por lo mismo, finalmente sacar de la órbita del PRI-gobierno el control de la estructura ejecutiva.

Varias fueron las facultades que se modificaron para lograrlo, pero entre otras destacan las siguientes: la designación, con el voto de las dos terceras partes del Consejo, del secretario ejecutivo del IFE a propuesta del consejero presidente; la designación, por mayoría simple, de los di-

rectores ejecutivos a propuesta del consejero presidente; la designación directa de los vocales ejecutivos-consejeros presidentes de las juntas ejecutivas locales y distritales; la designación por los consejeros electorales de los consejos locales a propuesta de los mismos consejeros (con lo que se eliminó el control que tenía la estructura ejecutiva, al tener la facultad de proponer a los integrantes de los mismos), y, de manera determinante, la integración y funcionamiento de las comisiones, en las que el director ejecutivo del ramo fungía como secretario técnico, lo que permitió dar un seguimiento puntual a las actividades de cada una de ellas, así como participar en las decisiones importantes que les correspondían, particularmente en lo que se refiere a los procedimientos electorales.

Precisamente el cumplimiento de estas facultades fue lo que motivó los conflictos más serios al interior del Consejo 1996-2003. El primero, y sin duda el más serio, se dio en torno a las facultades del Consejo en relación con el secretario ejecutivo. Felipe Solís, designado secretario ejecutivo el mismo día en que el nuevo Consejo rindió protesta, pretendió convertirse en un valladar infranqueable para preservar intacta la estructura ejecutiva y ejercer con toda libertad su jerarquía frente a ésta, obviamente a costa de las nuevas facultades del Consejo General. Otro conflicto importante se dio en torno al funcionamiento de las comisiones del Consejo General, pues los directores y su coordinador (el secretario ejecutivo) buscaban limitar las facultades de monitoreo y seguimiento de los consejeros.

Ackerman hace un análisis muy detallado de la pugna que se vivió al interior del IFE y cómo ésta rebasaba el ámbito de la resistencia al cambio para ubicarse claramente como un problema político surgido a partir de un error de cálculo de los negociadores priístas y gubernamentales:

Los nuevos consejeros electorales inmediatamente se enfrentaron con una institución que no quería reconocerlos como “el órgano superior de dirección”. El IFE había existido como una dependencia gubernamental independiente durante seis años y había desarrollado sus propias formas de funcionar, por lo que se mostró reacio a la llegada de los nuevos externos. Pero éste no era un ejemplo típico de resistencia burocrática. El problema era político hasta el fondo. A pesar de que el PRI-gobierno había aprobado tanto la reforma constitucional como la selección de los nuevos consejeros en aras de evitar la inestabilidad política, no estaba preparado para perder el control efectivo sobre el instituto electoral.

Los funcionarios del IFE habían aprendido cómo operar elecciones bajo las órdenes del PRI-gobierno. Dejar al IFE bajo su control le garantizaría beneficiosos resultados al gobierno. Por lo que al PRI le concernía, se haría todo lo posible para presionar a que el nuevo Consejo ejerciera sólo un papel externo, meramente de supervisión. Ésta era más o menos la forma en que el Consejo había funcionado entre 1994 y 1996.⁴²

A pesar de ello, las disposiciones legales eran lo suficientemente claras para que el Consejo cumpliera a cabalidad con su función de órgano superior de dirección. Y como también detecta claramente Ackerman, el conflicto no únicamente no obstaculizó el buen funcionamiento de la institución, sino que fue realmente el motor e impulsor del mejor desempeño institucional:

La cada vez más efectiva organización de las elecciones no surgió de la nada, ni tampoco fue solamente una cuestión de la modernización tecnológica. Fue el resultado de una intensa lucha en el interior y en torno al IFE, y surgió del comportamiento proactivo de los nuevos consejeros, particularmente aquellos que no habían sido nominados por el PRI. Ese comportamiento proactivo impulsó al IFE a hacer mucho más que la mera organización de las elecciones y se lanzó de lleno a trabajar directamente por la consolidación de la democracia en México.⁴³

Obviamente, la reforma no era definitiva (a pesar de lo dicho por Zedillo), y respecto al diseño institucional, uno de los elementos discutibles es particularmente la doble estructura de autoridad (la estructura ejecutiva y la ciudadana) que “crea una especie de confusión organizacional”.⁴⁴ Sin embargo, a la luz de la experiencia de lo sucedido en el IFE entre 1996 y 2003, habría que revalorar si la tensión intrínseca que el mismo conlleva fue un defecto o una virtud.

Otras tres deficiencias señaladas por el propio Ackerman⁴⁵ son incuestionables: la carencia de autonomía financiera del IFE, cuando el presupuesto tiene que ser aprobado anualmente por la Cámara de Diputados y

⁴² Ackerman, John M., *op. cit.*, nota 13, p. 97.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Ibidem*, p. 81.

⁴⁵ *Idem.*

se convierte realmente en un ajuste de cuentas entre los partidos y el Instituto; los insuficientes poderes de fiscalización, que ya fueron atendidos en la última reforma, aunque con elementos que pueden resultar contraproducentes; y la carencia de suficiente poder para controlar y castigar el uso ilegal de fondos públicos y privados, así como la posibilidad de prevenir la compra y coacción del voto.

Con muchas bondades y algunos defectos, la reforma electoral de 1996 significó un avance determinante para la autonomía y desempeño del órgano responsable de organizar las elecciones, una de las grandes disputas de la oposición en años previos, precisamente por la recurrencia de los fraudes electorales gestados desde la autoridad electoral, particularmente a partir del inicio de los años ochenta. Hubo de pasar poco más de tres lustros para llegar al diseño institucional que permitiera garantizar la existencia y funcionamiento de una autoridad electoral autónoma e imparcial.

El segundo elemento central que omite en su recuento Orozco, no afecta la organización de los comicios federales, pero sí fue determinante para ganar la confianza ciudadana en los comicios, al convertir al TEPJF en la última instancia para la resolución de las impugnaciones en las elecciones estatales. La participación del Tribunal en elecciones sumamente conflictivas como la de Yucatán, Tabasco y Colima, sin duda contribuyó en forma determinante para que los actores políticos y los ciudadanos resolvieran sus diferencias en las instancias jurisdiccionales.

A pesar de que las nuevas reglas permitieron primero la existencia de un gobierno dividido, en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y posteriormente la alternancia en el Ejecutivo, en 2000, cuando el PAN ganó la Presidencia de la República, algunas de ellas no están exentas de críticas. Particularmente, Colomer⁴⁶ considera que las reglas para la conversión de votos en escaños en la Cámara de Diputados fueron diseñadas según “las expectativas electorales de los partidos”⁴⁷ y son “relativamente excluyentes y poco proporcionales”.⁴⁸ Entre las características que cuestiona se encuentran las siguientes:

⁴⁶ Colomer, Josep Maria, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, 2003. Capturado el 29 de junio de 2008 de: http://www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/reflexiones-sobre%20la%20reformadt.htm.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁴⁸ *Idem*.

- Es bastante desproporcional, hasta el punto de que ha producido entre el 7% y el 10% de desproporcionalidad entre las cuotas de curules y las cuotas de votos obtenidas por cada partido, respectivamente, en las dos elecciones de 1997 y 2000.
- Es inequitativo, hasta el punto de que un partido puede obtener más votos pero recibir menos curules que otro —como le ocurrió al PAN con respecto al PRD en 1997—.
- Es imposible de aplicar. En el sistema electoral de 1996 se previeron dos recuentos de votos incoherentes para la asignación de las curules de la Cámara de Diputados por representación proporcional: uno en un distrito único a nivel nacional con 200 curules y otro a nivel de cada una de las cinco circunscripciones regionales con 40 curules cada una.⁴⁹

De acuerdo con Colomer, el PRI accedió a conceder el techo de representación en la Cámara de Diputados porque consideraba que ningún partido recibiría en el futuro más de dicho porcentaje, y a disminuir la sobrerrepresentación porque sus expectativas eran obtener “algo más del 40 por ciento de los votos, por lo cual diseñaron un sistema que podría darles hasta ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación y la consiguiente mayoría en el Congreso”.⁵⁰

Otra crítica que hace Colomer es la introducción del senador de representación proporcional por la vía de una lista nacional, pues esto va en contra de los “principios típicos de representación en un régimen bicameral federal”,⁵¹ conforme a los cuales el Senado mantiene un “criterio de representación proporcional basado en los estados que componen la Federación”.⁵²

⁴⁹ *Idem.* Tal como señala Colomer, la distribución de curules siguiendo estrictamente las disposiciones establecidas en la legislación resulta contradictoria entre la asignación con fórmula nacional y la distribución por circunscripciones; por lo mismo, el Consejo General del IFE emitió un acuerdo en cada uno de los procesos electorales para darle coherencia a la distribución del número de curules que corresponden a cada fuerza electoral con el recuento nacional y la asignación de las mismas con el recuento a nivel de cada una de las cinco circunscripciones, logrando asignar 40 en cada circunscripción.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Ibidem*, p. 4.

⁵² *Idem.*

Por su parte, Díaz Cayeros y Magaloni⁵³ destacan respecto a la reforma del Senado que se mejoró la proporcionalidad porque los umbrales de la sobre y subrepresentación se movieron del 75% al 66.6% y del 25% al 33.3%, pero al introducir la representación proporcional en únicamente un cuarto de la Cámara, aseguraba la mayoría para el PRI y tendía a beneficiar al PRD. Destacan que esta reforma “no sólo desincentiva la coordinación de la oposición, sino que promueve la competencia entre los dos mayores partidos de oposición”, pues los votantes enfocarán sus fuerzas en la elección de mayoría y la primera minoría.

Y, desde luego, el incremento de 10.5 veces en el financiamiento público (pasó de 201 millones de pesos en 1994 a 2 mil 100 millones en 1997) y al mejorar la equidad de la fórmula de la distribución, las diferencias en los montos de los recursos que recibían los partidos políticos se redujeron en más del 50%, lo que, a la par con las nuevas reglas para la determinación de los topes de gastos de campaña, permitió mejorar la equidad en la contienda. En 1997, por primera vez en la historia de las elecciones mexicanas, los tres principales partidos políticos compitieron por los espacios en los medios electrónicos para transmitir sus promocionales.

Los resultados de las nuevas reglas y la actuación de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) se reflejaron en el ánimo ciudadano y, finalmente, en los resultados oficiales (que en esta ocasión sí correspondían al cien por ciento con la voluntad ciudadana expresada en la urnas) de la elección intermedia de 1997: el PRI perdió más de la quinta parte de su votación con respecto a la elección de 1994 (50.3% en 1994 y 39.1% en 1997) y perdió casi seis veces más distritos uninominales (23 en 1994 y 136 en 1997), por lo que la sobrerrepresentación del 8% fue insuficiente para librarlo de la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez en la historia.

III. AVANCES, RETROCESOS Y OMISIONES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Básicamente con la misma legislación electoral se celebraron otras tres elecciones federales (2000, 2003 y 2006); en las dos primeras sin mayo-

⁵³ Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, *op. cit.*, nota 2, p. 289.

res conflictos pos-electorales, a pesar de que el resultado de la elección de 2000 permitió la alternancia en la Presidencia de la República. Sin embargo, la sucesión presidencial de 2006 generó acres disputas, principalmente en siete aspectos:

- 1) La desconfianza en la autoridad electoral, particularmente por parte del candidato y los simpatizantes de la Coalición por el Bien de Todos, surgida desde octubre de 2003, cuando el procedimiento de designación de los integrantes del Consejo General dejó fuera del acuerdo final a los tres partidos que a la postre integraron la citada coalición y generó dudas sobre la independencia de los nuevos consejeros.
- 2) El inicio anticipado de los actos de campaña, en algunos casos disfrazados como parte de los procesos de selección interna de los partidos políticos.
- 3) Las denominadas campañas negativas en los medios de comunicación masiva, que provocaron la interposición de múltiples recursos de impugnación de las diversas fuerzas electorales, cuya resolución incluso originó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creara el procedimiento especial sancionatorio para que el IFE resolviera en forma expedita dichas controversias y pudiera ordenar el cese inmediato de la transmisión de aquellos spots que considerara contrarios a las normas legales.
- 4) La intromisión de autoridades de los distintos órdenes de gobierno, particularmente del Ejecutivo Federal y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en la contienda electoral, especialmente con la intensificación de sus campañas propagandísticas.
- 5) La participación de terceros en la compra de mensajes publicitarios en radio y televisión para pronunciarse a favor o en contra de determinados candidatos o los programas por ellos postulados.
- 6) La demanda de recuento total de votos, ante la mínima diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar (243,934 votos, equivalentes a 0.58 puntos porcentuales), y la presencia de errores e inconsistencias en un alto número de actas de escrutinio y cómputo de los votos en las casillas electorales.
- 7) La discusión sobre la posibilidad o no de anular la elección presidencial por parte del TEPJF al momento de calificarla, así como las causales para hacerlo.

La controvertida elección obligó a una nueva reforma electoral, que se concretó en el último trimestre de 2007. Antes de esta reforma se hicieron dos reformas sobre aspectos específicos: la primera en 2002 para incorporar tres artículos al COFIPE (175-A, 175-B y 175-C) a fin de garantizar que los partidos políticos en ningún caso incluyeran más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género en el registro de las candidaturas a diputados y senadores; la segunda, en diciembre de 2003, para endurecer los requisitos para registrar nuevos partidos políticos.

Esta última ya anticipaba el sentido de la reforma electoral de 2007, pues claramente pretendía limitar el ingreso de nuevas fuerzas políticas al duplicar los requisitos legales y circunscribir la posibilidad de solicitar el registro únicamente a las agrupaciones políticas nacionales. La propuesta de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, que finalmente se convirtió en ley, elevó de 10 a 20 el número de entidades federativas donde se tenía que realizar una asamblea con un mínimo de 3 mil ciudadanos credencializados asistentes; la vía alternativa también se elevó de 100 a 200 distritos con un mínimo de 300; y lo mismo sucedió con el número total de afiliados, al pasar de un mínimo del 0.13% del padrón electoral al 0.26%.

Esta reforma también estuvo atemperada por la loable modificación que perfeccionaba los medios de verificación con los que contaba la autoridad electoral para corroborar el cumplimiento de los requisitos que debían cumplir las organizaciones de ciudadanos que pretendían constituir un nuevo partido político. Así, una reforma que fortalecía las atribuciones de la autoridad electoral sirvió de pretexto para elevar los requisitos para el registro de nuevos partidos.

Esta ambivalencia de las reformas, presente —en mayor o menor medida— en las reformas electorales, se hace nuevamente presente en la reforma electoral de 2007. Representan avances significativos en la nueva legislación electoral, entre otros, los siguientes:

- a) Limitar toda la propaganda electoral a los llamados tiempos del Estado y, por lo mismo, garantizar el acceso gratuito a los partidos políticos y sus candidatos a través del Instituto Federal Electoral.
- b) La prohibición de difundir en los medios de comunicación masiva propaganda gubernamental (de los tres órdenes de gobierno y de cualquier ente público) durante todo el periodo que comprenden las campañas electorales federales y estatales.

- c) La prohibición de que la propaganda que difunden los entes públicos, en cualquier momento, incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personal de los servidores públicos.
- d) Elevar a rango constitucional el derecho de réplica, aunque mientras no se expida la ley reglamentaria no tendrá aplicación práctica.
- e) La renovación escalonada del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de los magistrados de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- f) La eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal para el cabal cumplimiento de las tareas de fiscalización de ingreso y destino de los recursos que utilizan los partidos políticos.
- g) La posibilidad de que el IFE pueda requerir información y sancionar a personas físicas y morales nacionales y extranjeras.
- h) El reconocimiento explícito de la posibilidad de declarar la invalidez de la elección presidencial, aunque las causales establecidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación sean muy limitadas.
- i) La disposición expresa en la Constitución de que el TEPJF sí puede juzgar la constitucionalidad de las normas electorales al momento de su aplicación, y la solución para las eventuales contradicciones de tesis con las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.
- j) La disposición expresa en la Constitución de que las salas del TEPJF pueden hacer uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones.
- k) La regulación de los procesos de selección interna de los partidos políticos y, por lo tanto, el establecimiento de tiempos acotados para las precampañas, así como la prohibición expresa de la realización de precampañas o campañas anticipadas.
- l) La participación como partidos independientes en las coaliciones, lo que permitirá computar separadamente los votos que reciba cada uno de ellos para efectos del registro.⁵⁴

⁵⁴ Los legisladores habían cedido a las presiones de los partidos minoritarios con la llamada cláusula de la “vida eterna”, que contemplaba que los partidos que hubieran participado en una coalición y obtuvieran al menos el uno por ciento de los votos podían obtener el otro uno por ciento necesario para conservar el registro de los otros partidos coaligados que tuvieran más de ese porcentaje. Dicha cláusula fue declarada inconstitucional por la SCJN y por lo mismo fue revocada. La misma violentaba totalmente la voluntad

- m) La reducción de los tiempos de campaña.
- n) El límite máximo del 10% de los topes de gastos de campaña establecido para la última campaña presidencial como barrera superior para los ingresos que los partidos políticos obtengan a través de aportaciones de simpatizantes y militantes, así como el denominado autofinanciamiento.
- o) La regulación del procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierden el registro, la recuperación de sus bienes y las responsabilidades de sus dirigentes.

En lo que se refiere a las disposiciones que tienen que cumplir las legislaturas estatales, destacan positivamente las siguientes:

- a) La homologación de la celebración de todas las elecciones estatales (gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos) el primer domingo de julio del año de la elección, con excepción de las elecciones que se celebren el mismo año que corresponda a los comicios federales y no sean concurrentes. La fecha no es la ideal para la celebración de los comicios, pero es un gran avance que todas las elecciones locales se concentren en un día.
- b) El establecimiento de causales explícitas para la anulación de las elecciones de gobernador.
- c) La posibilidad del registro de partidos locales en el Distrito Federal.

Sin embargo, junto a estos avances aparecen las insuficiencias, los retrocesos y las omisiones.

Entre las primeras destaca particularmente la disminución del financiamiento público de los partidos políticos, pues aunque hay una reducción, ésta es efímera y enfocada a los recursos para la promoción del voto, pero a cambio de esto aseguran millonarios recursos para el financiamiento ordinario. Las nuevas disposiciones en materia de financiamiento público en realidad se traducirán en un incremento sustancial de los recursos que recibirían las tres principales fuerzas políticas en los próximos años, básicamente por tres razones: primero, la nueva fórmula, como veremos en los párrafos siguientes, en realidad se traduce en un aumento en la bol-

ciudadana, pues implica que aunque el sufragio se hubiese emitido por un determinado partido, se beneficiaba a otro por un acuerdo entre ellos.

sa total del financiamiento para actividades ordinarias a partir de 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.

Para verificar el impacto real del cambio de fórmula basta hacer las previsiones de la bolsa total de financiamiento con ambas fórmulas; para ello se establecieron las siguientes premisas: un incremento anual del 4% y nulo crecimiento en el padrón electoral (que parece muy poco probable, pero dado que ahora las credenciales tienen fecha de expiración puede suceder) para hacer el cálculo con la fórmula actual; y un ajuste en los topes de gastos de campaña (el referente para calcular la bolsa total) del 4% anual y el sostenimiento de los 8 partidos políticos que actualmente tienen registro, para la fórmula anterior.

Los resultados muestran (véase tabla 1) que en el caso del financiamiento para actividades ordinarias hay un decremento en las bolsas de los años 2008 y 2009, pero a partir de 2010 empieza el saldo a favor. Y ya para el 2018, es decir, a diez años de la entrada en vigor de la presente legislación (cuya fórmula por cierto quedó establecida en la Constitución, por lo cual su reforma no será sencilla), la diferencia a favor de los partidos ya es de más de 900 millones de pesos.

TABLA 1. FINANCIAMIENTO ANUAL PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS.
MILLONES DE PESOS DE 2007

<i>Año</i>	<i>Fórmula nueva</i>	<i>Fórmula anterior</i>	<i>Diferencia</i>
2008	2,538.5	2,680.5	(142)
2009	2,640.1	2,691.4	(51.3)
2010	2,745.7	2,703.1	42.6
2011	2,855.5	2,715.2	140.3
2012	2,969.5	2,727.8	241.7
2018	3,757.7	2,814.6	943.1

En el caso del financiamiento para la promoción del voto, la historia es diferente, porque donde sí aplicaron una reducción importante en la bolsa total fue precisamente en este rubro. Antes, en todos los procesos electorales (presidenciales e intermedios) se asignaba otro tanto de lo que se otorgaría por financiamiento para actividades ordinarias, es decir, en año electoral se duplicaba el financiamiento. Con la reforma, esta bolsa se redujo en el caso de las elecciones presidenciales al 50% de la bolsa para actividades ordinarias, y en las intermedias al 30% (véase tabla 2).

Por lo mismo, el impacto es mayor y más perdurable para el denominado financiamiento electoral. Sin embargo, en el caso de las elecciones presidenciales la bolsa total (ordinarios más electorales, sin considerar actividades específicas, que con la nueva fórmula en realidad es automático, significa un 3% de incremento directo) únicamente se reducirá para la próxima elección de 2012, pues para la de 2018 ya será prácticamente la misma en cualquiera de las dos fórmulas. Así, en realidad el único ahorro es el que se obtendrá en los años de elecciones intermedias, que se compensará con creces con el aumento en el financiamiento ordinario en los dos años no electorales (véase tabla 3).

El ahorro neto (los decrementos menos los incrementos) en los próximos diez años de aplicación de la nueva fórmula en realidad es de únicamente 1,787.2 millones de pesos, que es prácticamente el ahorro que se tendrá en el proceso electoral del próximo año, por lo cual es evidente que si se elimina el ahorro de ese año electoral, en realidad el financiamiento público es el mismo con ambas fórmulas, pero como los principales ahorros se logran a partir de 2019, en realidad se incrementará medido en ciclos de tres años. Así de efímero es el ahorro de los recursos públicos.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO PARA LAS ACTIVIDADES TENDENTES A LA PROMOCIÓN DEL VOTO. MILLONES DE PESOS DE 2007

<i>Año</i>	<i>Fórmula nueva</i>	<i>Fórmula anterior</i>	<i>Diferencia</i>
2009	792.0	2,691.4	1,899.4
2012	1,484.9	2,727.8	1,242.9
2015	1,002.2	2,768.6	1,766.4
2018	1,878.8	2,814.6	935.8

TABLA 3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO TOTAL.
MILLONES DE PESOS DE 2007

<i>Año</i>	<i>Fórmula nueva</i>	<i>Fórmula anterior</i>	<i>Diferencia</i>
2008	2,538.6	2,680.4	(141.8)
2009	3,432.1	5,382.9	(1,950.8)
2010	2,745.7	2,703.1	42.6
2011	2,855.5	2,715.2	140.3
2012	4,454.6	5,455.5	(1,000.9)
2013	3,088.5	2,740.9	347.6
2014	3,212.1	2,754.5	457.6
2015	4,342.7	5,537.3	(1,194.4)
2016	3,474.2	2,783.4	690.8
2017	3,613.2	2,798.7	814.5
2018	5,636.5	5,629.2	7.3

Otro ámbito en el que el avance es evidentemente insuficiente es en el de la transparencia de los partidos políticos, e incluso puede considerarse anticonstitucional, pues para proteger la secrecía inventa una nueva clasificación de información: la “no pública”. El artículo 6o. constitucional establece claramente en sus primeros dos incisos los principios y bases que regirán el manejo de la información en “posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal”, y señala en el primero de ellos que toda la información es pública “y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

En el segundo inciso señala: “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. Así, es evidente que las tres categorías de información son: *a)* pública, que es la regla general; *b)* reservada temporalmente (y hay que subrayar el término *temporalmente*, pues la información clasificada como reservada invariablemente se convertirá en pública cuando se cumpla el plazo establecido para ello o se cumplan ciertas condiciones), que es la excepción, que además debe justificarse frente a

una autoridad independiente, y *c*) la confidencial, que se refiere a la vida privada y los datos personales de los individuos.

En la Constitución no aparece en ningún lado la categoría de “información no pública” que se establece en el artículo 44 del COFIPE:

1) No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Es evidente que dicha información en todo caso caería dentro de la categoría de reservada, pero eso obligaría a que fuera pública en algún momento, y lo que los partidos políticos querían era mantener la secrecía de esa información. Esto al margen de las restricciones temporales que se establecen para el acceso a otra información, como los informes de sus ingresos y gastos, que serán públicos “una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código”, y el que la vía para hacerles las solicitudes sea el IFE, en lugar de obligarlos a atender directamente las solicitudes y que el Instituto fuese el órgano revisor.

Dentro de los retrocesos destacan básicamente cinco aspectos:

- a) La vulneración de la autonomía del IFE y la redefinición de los equilibrios internos entre la estructura ejecutiva y ciudadana. Esto se concretó a través de la designación de un contralor general por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; la clasificación de los consejeros estatales y distritales como servidores públicos y, por lo mismo, sujetos a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la modificación en las reglas de operación de las comisiones del Consejo General, y la creación de un órgano técnico de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
- b) El blindaje de los partidos políticos y el fortalecimiento de sus dirigencias nacionales. A través de cinco medidas: la limitación, en tiempos y formas, para que las autoridades electorales revisen la vida interna de los partidos políticos; la disposición para que el registro de nuevos partidos se celebre únicamente cada seis años, des-

pués de cada elección presidencial; el establecimiento de la información “no pública”, ya comentada en los párrafos precedentes; el requisito de que únicamente el órgano de dirección nacional puede aprobar las coaliciones en las elecciones estatales, y la participación de sus representantes en la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del IFE, que discute los dictámenes y proyectos de resolución de las quejas administrativas en contra de los partidos políticos.

- c) Los criterios establecidos en el COFIPE y la LGSMIME para la realización de recuentos parciales y totales de votos, así como su impacto en la nulidad de las casillas o las elecciones.
- d) El quebranto al federalismo, al dejar a una autoridad federal (el Instituto Federal Electoral) la sanción de las campañas negativas y de propaganda gubernamental dentro de los procesos electorales para renovar autoridades estatales y municipales.
- e) La prohibición de las candidaturas no partidistas en las legislaciones estatales.

La Cámara de Diputados controla todos los recursos federales que ejercen el Ejecutivo, el Judicial y hasta el Senado, así como todos los órganos autónomos (a excepción del Banco de México, cuyo presupuesto es únicamente aprobado por su Junta de Gobierno), al aprobar anualmente el presupuesto que éstos someten a su consideración. Además vigilan el adecuado destino de esos recursos y hasta el buen desempeño institucional, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, los legisladores, o los partidos políticos que los postularon, requerían una forma de control más eficaz y directa sobre el IFE que la que ejercen por las vías señaladas sobre el resto del gobierno federal y los órganos autónomos, por ello decidieron designarles directamente al contralor interno de la institución. La vulneración a la autonomía de la institución es flagrante, pues la creación de la Contraloría General representa la incrustación de un órgano externo en la estructura de la institución y con amplios poderes de control sobre todos los servidores públicos del IFE.

A través de esta nueva figura la Cámara de Diputados se encargará de vigilar y sancionar no sólo el adecuado manejo de los recursos públicos, sino la actuación de todos los servidores del IFE, incluidos el consejero

presidente y los consejeros electorales de todos los consejos (General, locales y distritales), así como el secretario ejecutivo. Este contralor designado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados será el responsable de decidir la procedencia de las quejas o denuncias que se presenten en contra de todos los servidores del IFE o a iniciar de oficio el procedimiento administrativo; en su caso, suspender temporalmente al presunto responsable, integrar el expediente y, finalmente, sancionar o exonerar al servidor público.

Las únicas excepciones a esta regla son: en el caso de la suspensión temporal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario del Consejo General; en el de las sanciones, el consejero presidente y los consejeros electorales, que únicamente pueden ser sancionados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; y el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del Instituto, cuyas sanciones serán determinadas por el Consejo General del IFE. Así, en el caso del consejero presidente, consejeros electorales y secretario del Consejo General, el contralor no puede suspenderlos temporalmente ni sancionarlos, y en el caso de “infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas” (COFIPE, artículo 384) su función termina con la notificación y remisión del expediente al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara o al Consejo; en el de los directores ejecutivos, sí puede suspenderlos temporalmente, pero no sancionarlos, pues tiene que remitir el expediente al Consejo. Pero aun en el caso de los consejeros locales y distritales, el contralor tiene la facultad de suspenderlos temporalmente y sancionarlos. Y las sanciones van desde el apercibimiento privado hasta la destitución del cargo y la inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar cualquier cargo en el servicio público.

Al respecto, José Antonio Crespo, en su más reciente libro, señala:

Pero un problema distinto de la nueva legislación es el estatus jurídico-administrativo de los consejeros locales y distritales, pues en el artículo 379 se les considera como servidores públicos del propio instituto, sujetos por tanto a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Desde luego, eso puede verse como un avance en términos de rendición de cuentas para todos los que participan en el proceso electoral, aunque de cualquier manera los consejeros, como cualquier ciudadano, ya eran sujetos de responsabilidad penal en caso de cometer delitos electora-

les, estipulados en el Código Penal Federal. Pero, por otro lado, se pone en duda el carácter independiente de los consejeros locales y distritales cuando caen en la categoría de funcionarios, así sean contratados de modo temporal: fácilmente podrían establecer una relación de subordinación, en lugar de contrapeso, con quien encabeza cada consejo, es decir, los vocales ejecutivos locales y distritales del IFE. Y entre las causas de responsabilidad a que estarán sujetos —artículo 380 del COFIPE— está la de “emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento”. Así, queda en extremo borroso el límite entre la confidencialidad de cierta información que manejen y la libertad para opinar —muchos analistas y periodistas han fungido como consejeros— e incluso denunciar públicamente alguna anomalía que detecten, o una postura contraria al presidente de su respectivo consejo. Existe el riesgo de que los ciudadanos con ánimo crítico y escudriñador, en verdad comprometidos con el desarrollo democrático del país, declinen la invitación para formar parte de los consejos locales y distritales bajo estas nuevas condiciones legales.⁵⁵

Sin embargo, esa no es la única causal de responsabilidad que puede inhibir la participación de los consejeros electorales locales y distritales —que por definición no requieren ser expertos en asuntos electorales o la administración pública, sino personajes respetables en su comunidad y con ánimo crítico y escudriñador y comprometidos con el desarrollo democrático (como señala Crespo)—, como estas otras tres establecidas en el mismo artículo 380 del COFIPE:

- a) Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competen a otros órganos del Instituto.
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.

Pues precisamente las mayores tensiones entre la estructura ciudadana y ejecutiva se generan porque los integrantes de la segunda piensan que los consejeros se involucran en asuntos que únicamente les competen a ellos y, además, sin tener los conocimientos necesarios sobre la función

⁵⁵ Crespo, José Antonio, 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008, pp. 151 y 152.

electoral, es decir, son tres causales que serán muy útiles para que los integrantes de la estructura ejecutiva y, eventualmente, hasta los supervisores y capacitadores electorales, levanten barreras artificiales para contener la actuación de los consejeros.

De por sí la estructura ejecutiva tiene importantes ventajas sobre la estructura ciudadana, como son: el conocimiento y dominio de la materia electoral; su permanencia en la función; la dedicación de tiempo completo; el control de los recursos materiales y el conocimiento de la institución, y ahora tendrán de su lado la amenaza de que “tendrán” que denunciarlos ante el contralor general en el caso de incurrir en cualquiera de las causales establecidas en el multicitado artículo 380, pues en caso de no hacerlo, ellos mismos estarían incurriendo en una responsabilidad.

Todavía sin la amenaza del contralor y el artículo 380 del COFIPE, en lo general, los consejeros distritales “fueron convencidos” por los vocales ejecutivos para limitar al mínimo la apertura y recuento de los paquetes electorales en la elección presidencial de 2006, ante la amenaza de que podrían provocar la nulidad de la elección en su distrito electoral.⁵⁶ “Argumentos” similares utiliza reiteradamente la estructura ejecutiva en los ámbitos locales y distritales para contener la participación de los consejeros en las múltiples tareas de organización y preparación del proceso electoral, como la selección de los supervisores y capacitadores electorales, la supervisión de la calidad de la capacitación electoral, el apego a los acuerdos del Consejo General para la realización de dicha tarea, la inhibición de prácticas de compra y coacción del voto y tantos otros ámbitos en los que los consejeros con ánimo crítico y escudriñador se involucraron en pasados procesos electorales.

Así, la nueva categoría de los consejeros locales y distritales y la nueva figura del contralor general, designado por los partidos políticos a través de sus diputados, tendrá un doble efecto sobre la estructura ciudadana: primero, muchos ciudadanos con el perfil ideal para participar como consejeros, seguramente declinarán ante los nuevos riesgos; y, segundo, los que acepten tendrán permanente y reiteradamente la amenaza de que su *proactividad y compromiso* puede someterlos a un procedimiento administrativo.

Llevado al extremo, la vía puede utilizarse incluso para separar temporalmente de su cargo a los consejeros más críticos, escudriñadores y

⁵⁶ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota anterior.

comprometidos en los momentos cruciales del proceso electoral, pues para ello basta la presentación de una queja lo suficientemente bien armada para convencer al contralor de su procedencia y de la importancia de suspender temporalmente al consejero. Y así, aunque al final resulte exonerado, le impedirán participar (por la vía de la suspensión temporal) en la selección y designación de capacitadores electorales, la determinación de los lugares donde se instalarán las casillas o el día de la jornada electoral, o en la sesión de escrutinio y cómputo de las elecciones.

Y aunque no los puedan separar temporalmente o sancionar directamente, el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General también pueden ser sometidos a *distracciones* en momentos críticos del proceso electoral por la misma vía, pues el simple inicio de un procedimiento administrativo lo someterá a la presión de formular, “en un término de cinco días hábiles... un informe sobre los hechos que ofrezca las pruebas correspondientes y exponga lo que a su derecho conveniga” (COFIPE, artículo 383).

Así, más allá de vulnerar la autonomía institucional, la Contraloría General puede convertirse en un instrumento de control de los *consejeros incómodos*. Obviamente, también puede revertirse en contra de los miembros de la estructura ejecutiva del IFE, pero ellos siempre habían estado sujetos a estas responsabilidades; la novedad es la inclusión explícita de los integrantes de la estructura ciudadana y la designación de un *contralor externo*.

Asimismo, el embate en contra de la estructura ciudadana del IFE se complementa con las nuevas disposiciones establecidas en el artículo 166 para el funcionamiento de las comisiones del Consejo General, entre las que destacan: el limitar a tres el número de consejeros electorales que pueden integrar una comisión; limitar a dos las comisiones permanentes en las que puede participar un consejero electoral; establecer la rotación anual de las presidencias de las comisiones; eliminar la participación del director ejecutivo del ramo como secretario técnico de la comisión; y autorizar la participación de los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo en todas las comisiones, salvo la del Servicio Profesional Electoral.

Estas normas impactan por partida doble los equilibrios institucionales. Por un lado, debilitan a las comisiones, por la vía de evitar la especialización de los consejeros electorales y, eventualmente, convertirlas

en espacios de deliberación política al abrirlas a la participación de los partidos políticos y no técnica, como era el pasado. Por el otro lado, rompen el vínculo directo del órgano máximo de dirección de la institución con la estructura ejecutiva, al circunscribir la participación del director ejecutivo del ramo a un mero asistente con derecho a voz, sin responsabilidad específica y directa en el funcionamiento de la misma, como lo tenía en el anterior COFIPE.

Finalmente, la sustracción de la tarea de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos como responsabilidad directa de una Comisión de Consejeros como se encontraba en el pasado, también significa un debilitamiento del Consejo General en particular, y de la estructura ciudadana en lo general. Esto más allá del impacto que puede tener sobre la calidad, rigor y profundidad de dicha labor, lo cual puede tener otras repercusiones en la democracia electoral.

Otro de los retrocesos de la reforma electoral es la nueva normatividad respecto a los partidos políticos, pues contrario a la demanda ciudadana de transparentar y democratizar la vida interna de los partidos, la reforma tiende a blindarlos y a fortalecer a sus dirigencias nacionales, lo que tiene exactamente el efecto contrario. En primera instancia limitan los tiempos y formas en las que las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) pueden intervenir en su vida interna, particularmente en lo referente a la elección de dirigencias y candidatos y la modificación de sus documentos básicos. Específicamente, el IFE cuenta con 10 días, a partir de la fecha de notificación, para verificar si se cumplieron los procedimientos estatutarios para la elección de los dirigentes y para limitar los cuestionamientos a dichos procedimientos. El artículo 47 establece lo siguiente: “Los estatutos de un partido político podrán ser impugnados exclusivamente por sus afiliados, dentro de los 14 días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General para la declaratoria respectiva. Dicho órgano, al emitir la resolución que corresponda, resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido”.

Obviamente, la decisión del Consejo General puede ser impugnada ante el Tribunal, pero una vez resueltas dichas impugnaciones, “los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación”. Además, por la vía de la reglamentación de las comisiones permanentes del Consejo General, ahora los representantes de los parti-

dos también podrán participar en la Comisión de Quejas y Denuncias, instancia responsable de revisar dictámenes y proyectos de resolución de la Secretaría Ejecutiva del IFE. De esta manera, los partidos serán juez y parte, pues aunque sean quejosos o inculpados podrán deliberar sobre las resoluciones en un ámbito en el que únicamente estarán tres consejeros electorales. Resulta obvio que la presión que ejercerán en dicha instancia será mayor a la que puedan aplicar, por ejemplo, en el Consejo General, donde las sesiones son públicas y cuenta con nueve integrantes con derecho a voz y voto. Así, los partidos abren otro espacio de audiencia y deliberación, y también podrán conocer con anticipación los documentos para preparar con detalle sus impugnaciones.⁵⁷

Por otra parte, las dirigencias nacionales de los partidos políticos también se protegieron contra las insubordinaciones de las dirigencias estatales, que particularmente durante los comicios estatales en ocasiones acordaban alianzas que las dirigencias nacionales rechazaban. Para evitar estas divergencias centralizaron dicha decisión con la inclusión en el inciso *e* del párrafo 1 del artículo 36, sobre los derechos de los partidos políticos: “Formar 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”. Así, ahora las dirigencias nacionales tendrán que dar su venia para la celebración de todos los convenios de coalición o candidaturas comunes.

Y para cerrar el círculo también estrecharon la vía para la formación de nuevos partidos políticos, pues mantuvieron los mismos requisitos que 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 a la elección presidencial, con lo cual nuevamente establecen una norma que afecta el registro de nuevos institutos políticos por partida doble. Primero, el procedimiento se realiza cada seis años, en lugar de cada tres como era en el pasado, con lo cual las fuerzas emergentes que pretendan competir en una elección presidencial tienen que iniciar su proceso cinco años y medio antes. Segundo, disminuyen las posibilidades de mantener el registro de las nue-

⁵⁷ Cantú, Jesús, “Partidos blindados”, *Proceso*, México, núm. 1618, 11 de noviembre de 2007.

vas fuerzas políticas. Más allá de las evidentes condiciones de inequidad en las que participan, lo hacen en una elección en la que es más difícil obtener el 2% de la votación, pues es un proceso en el que la competencia se dispersa en los 300 distritos electorales y no se centra en una única figura central, como en las presidenciales. Así, los partidos políticos utilizaron la reforma para estrechar la puerta de entrada a nuevos contendientes, blindar a sus dirigencias nacionales y “legalizar su opacidad”.⁵⁸

El retroceso más paradójico es el de los recuentos de votos, pues a pesar de que los cambios en la legislación se hicieron para tratar de eliminar los obstáculos que se enfrentaron en la elección de 2006, y por lo mismo deberían facilitar el recuento parcial o total de votos bajo ciertos supuestos, en realidad lo hacen más conflictivo.⁵⁹ Una de las deficiencias importantes es que el recuento total de votos únicamente se podrá realizar si el representante del partido político que ocupó el segundo lugar en el distrito lo solicita expresamente. Otro retroceso estriba en que en una de las nuevas disposiciones del artículo 295 del COFIPE se señala que “aquellos paquetes que hayan sido abiertos por el IFE no podrán después ser sujetos de nueva revisión por parte del Tribunal, ni aun en condiciones excepcionales”,⁶⁰ esto a pesar de que el recuento realizado en los consejos distritales no haya resuelto las inconsistencias que llevaron a realizarlo.

Al redactar las nuevas normas, los legisladores se centraron en el impacto que las inconsistencias o errores tienen sobre los resultados de la casilla o el distrito, pero perdieron de vista el panorama estatal (para las elecciones de senadores) o nacional. Así, las nuevas normas prevén la posibilidad del recuento parcial cuando los diferentes referentes (número de votos nulos, diferencia entre el primero o segundo lugar, diferencias en el número de votantes y número total de votos) tienen un impacto en el resultado de la elección a nivel de casilla o distrito. Pero olvidaron hacerlo cuando dicho impacto fuese a nivel estatal o nacional.

Para dar una idea de lo que esto significa, el artículo 295 establece explícitamente que el Consejo Distrital “deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo” de una casilla electoral cuando “el número de votos

⁵⁸ Cantú, Jesús, “Golpea la reforma a minipartidos”, *Proceso*, México, núm. 1613, 30 de septiembre de 2007.

⁵⁹ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 55.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 155.

nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación”. Sin embargo, no establece la misma previsión para el caso de que esto suceda a nivel distrito, estado o país. En la elección de 2006 los votos nulos fueron casi cuatro veces la diferencia entre el ganador y el segundo lugar. Los nulos fueron 904 mil 604 votos, que representan el 2.16%, contra los 243 mil 934 (0.58%) de diferencia entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador.

A nivel de los distritos la variación es tal que va del 1.09% en dos distritos (el 15 del Distrito Federal, con cabecera en la Benito Juárez, y el 7 en el Estado de México, con cabecera en Cuautitlán Izcalli) al 6.7% en el distrito 7 de San Luis Potosí, con cabecera en Tamazunchale; por cierto, en este último distrito los votos nulos también fueron ligeramente mayores que la diferencia entre el primero y el segundo lugar.⁶¹

Por otra parte, la regla para el recuento total de votos contemplada en el párrafo 2 del mismo artículo, señala como condición para solicitarlo “que la diferencia entre el candidato presunto ganador *de la elección en el distrito*⁶² y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual”, lo cual reduce el análisis de la diferencia a lo que sucede en los distritos, pero no en el estado o el país.

En su libro, Crespo⁶³ muestra con el estudio pormenorizado de las actas de la totalidad de las casillas en 150 distritos electorales que existen casillas que se recontaron en el IFE o el Tribunal sin subsanar las inconsistencias y cuya suma podía ser determinante en el resultado de la elección en el distrito; que el número de votos nulos o irregulares (como él los denomina) en ocasiones supera el 1% establecido como tope en la diferencia para recontar; y que con la regla para el recuento total, “en 2006, la CBT (Coalición por el Bien de Todos) sólo hubiera tenido derecho a solicitar el recuento total en tres de los 300 distritos legislativos”.⁶⁴ Con este análisis demuestra que la nueva normatividad no resuelve el problema que pretende atender, sino que lo complica.

Los legisladores tampoco modificaron las causales de nulidad de una casilla en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Im-

⁶¹ Cantú, Jesús, “Legisladores no resuelven recuento de votos en elecciones competidas”, *Noroeste*, 1o. de julio de 2008.

⁶² Resultado mío.

⁶³ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 55.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 161.

pugnación en Materia Electoral, por lo cual los únicos dos incisos aplicables son los siguientes:

f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.

k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables... en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Ambas causales ya fueron aplicadas en el pasado y el TEPJF interpretó que se anulan únicamente cuando son determinantes para el resultado de la casilla, en estos casos ni siquiera del distrito. Las causales de nulidad de las elecciones de diputado, senador o presidente, simplemente se limitan a establecer el porcentaje de casillas anuladas o no instaladas que se tienen que reunir para aplicarla o que el candidato ganador resulte ilegible.

La causal genérica de nulidad establecida en el artículo 78 tampoco resuelve el problema, pues más bien se refiere a irregularidades generalizadas durante la jornada electoral que no conducen a la anulación específica de casillas, al señalar:

Las salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados, de senadores, o de presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, o en el territorio nacional, se encuentren plenamente acreditadas y además se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Así, a pesar de que el libro de Crespo fue escrito antes de conocer las reformas a la ley de medios de impugnación, su conclusión se sostiene:

...la normatividad para atender el recuento de paquetes electorales es absolutamente ineficaz para lo que se supone debe ser su propósito: despejar dudas sobre cuál fue la voluntad del electorado, no sólo a nivel de cada distrito legislativo, sino considerando el total de sufragios de una única

demarcación nacional, que define al ganador de la contienda. De hecho, la nueva legislación puede resultar más restrictiva que la anterior, pues si en 2006 no se hizo un recuento amplio de los paquetes cuyas actas registraban inconsistencias, no es porque la ley no lo permitiera, según se vio, sino porque ni el IFE ni el Tribunal —cada uno en su momento— quisieron hacerlo. Pero bajo la nueva normatividad, incluso si el Tribunal estuviera dispuesto a transparentar al máximo posible una elección reñida, ahora sí podría encontrar más restricciones legales que antes. Lo que nos lleva a concluir que, de darse una nueva elección cerrada —como la de 2006—, no será posible resolver legalmente la legítima demanda ciudadana y partidista de claridad, transparencia y certeza sobre por cuál candidato sufragó la mayoría de los electores.⁶⁵

Los últimos dos retrocesos tienen que ver con las elecciones en los estados.

En primer lugar la evidente vulneración de los principios del federalismo, al establecer el párrafo 1 del artículo 368 que: “Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral”. Lo que reduce a la autoridad estatal electoral a una mera oficialía de partes que traslada la resolución de la queja a la instancia nacional.

La intromisión de una autoridad administrativa nacional en el proceso electoral estatal es una franca violación a la soberanía de los estados. Bajo los principios del federalismo y reconociendo que la materia de comunicaciones, y particularmente de radio y televisión, es competencia de la autoridad nacional, el IFE simplemente debería ser el conducto mediante el cual los órganos electorales estatales transmitieran sus resoluciones a los medios de comunicación.

Es decir, los órganos estatales deben ser los responsables de resolver las quejas y conflictos que se presenten durante los procesos electorales estatales en materia de “propaganda política o electoral en radio y televisión”; si la resolución implica la modificación de las pautas de transmisión, ejecutar dicha resolución a través del IFE; si implica la aplicación de sanciones a los medios electrónicos de comunicación, ponerlo a con-

⁶⁵ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 55, p. 162.

sideración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Lo cual implicaría que la autoridad que resuelve sería el órgano estatal y los nacionales serían los intermediarios, no como se estableció en la normatividad actual, que es exactamente a la inversa: la autoridad estatal es el intermediario y la federal la que resuelve, a pesar de que se trata de un asunto que afecta directamente la forma de gobierno de los estados.

En segundo lugar, la nueva disposición constitucional que obliga a que las Constituciones y las leyes de los estados en materia electoral garantizan que los partidos políticos “tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, con lo cual se obliga a dar marcha atrás a las candidaturas no partidistas establecidas en las legislaciones de Sonora y Yucatán. Lo cual limita el derecho del ciudadano, reconocido en el artículo 35 de la misma Constitución, de “poder ser votado para todos los cargos de elección popular”, pues para ejercerlo requiere ser registrado por un partido político.

Antes de la reforma la limitación se encontraba en el COFIPE y regía para los cargos federales, en tanto que los estados podían establecer sus propias reglas. En los últimos años, los estados de Sonora y Yucatán reformaron sus Constituciones y leyes para establecer la posibilidad de que los ciudadanos registraran sus candidaturas sin la necesidad de un respaldo partidista. La nueva disposición constitucional obligará a revertir dichas enmiendas.

Finalmente, entre las *omisiones* destacan las siguientes:

- a) La permanencia del procedimiento de designación del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del IFE.
- b) La ausencia del IFE en el artículo 105 de la Constitución, entre los órganos que pueden interponer controversias constitucionales.
- c) La ausencia de una fórmula determinada para calcular el presupuesto anual del IFE en forma automática, tal como sucede con el financiamiento público para los partidos políticos, lo cual consolidaría su autonomía financiera.
- d) La ausencia de normas que permitan fortalecer la sanción de los delitos electorales y cerrarle las puertas, o al menos dificultar el ingreso, al dinero ilícito en las campañas electorales.
- e) Lo limitado de los recursos de impugnación que pueden interponer los ciudadanos para defender su voto.

La primera es la más sorprendente, pues el principal incentivo que tuvieron el PRD y el PRI para impulsar la reforma electoral fue precisamente su interés por cambiar a los integrantes del Consejo General del IFE, por considerar que existía una marcada parcialidad a favor del partido en el gobierno. Cierta o no la percepción, su existencia implicaba que el procedimiento para designarlos adolecía de fallas insuperables, como quedó de manifiesto en el proceso de renovación de octubre de 2003. Aunque una parte del problema se subsanó con la renovación escalonada del órgano máximo de dirección, la parte central prevalece.

El actual procedimiento adolece de dos vicios de origen: en primer lugar, las propuestas surgen de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, pues al margen de las simulaciones de convocatorias públicas y abiertas, la única forma de llegar al Consejo General es bajo el cobijo de un partido político, con un conflicto de interés evidente, pues “el vigilado selecciona a su vigilante”; y, segundo, el que el mismo órgano que propone sea el que designe, así que en realidad no hay dos momentos, sino uno; al momento en que se consensa la propuesta se consensa la designación.

Es difícil encontrar en este caso un procedimiento óptimo, pues definitivamente la mejor vía para designar a los integrantes de los órganos de dirección de los órganos autónomos es el Congreso de la Unión. Pero lamentablemente en este caso hay un conflicto de interés que tampoco se evitaría si la propuesta surgiese del Ejecutivo, y tampoco se trata de un órgano tan especializado o adscrito al Poder Judicial, como el Tribunal, para dejar la propuesta en manos del pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Al respecto hay más interrogantes y dudas que propuestas concretas que permitan salvaguardar la plena ciudadanización del órgano y, por lo mismo, generar confianza en la ciudadanía y los actores políticos. Pero sí hay algunos elementos mínimos que debe cumplir cualquier procedimiento: absoluta transparencia a lo largo de todo el procedimiento; establecer criterios claros (entre los que deben señalarse con toda claridad los requisitos indispensables que deben cubrir los candidatos) que eviten la selección arbitraria y discrecional de los candidatos en cada una de las etapas; fundar, razonar y motivar abiertamente cada una de las decisiones con respecto a cada uno de los candidatos, tanto los excluidos como los incluidos; dar igualdad de oportunidades a todos los candidatos de mostrar sus competencias; permitir en todo momento que la ciudadanía

pueda proponer candidatos, observar a los inscritos y revisar cada una de las decisiones; y establecer tiempos adecuados para las diferentes etapas.

Las omisiones de los incisos *b* y *c* no sorprenden, pero sí evidencian que entre las motivaciones de la reforma no se encontraba realmente el fortalecimiento de la autoridad electoral, pues la consolidación de su autonomía precisamente requiere de estos dos elementos básicos: la capacidad de defender sus atribuciones —especialmente con las nuevas responsabilidades en materia de radio y televisión— y de sanción de autoridades, y tener una autonomía financiera que permita despreocuparse de los aspectos económicos y dedicarse a los sustantivos.

Ackerman señala como uno de los cuatro problemas del diseño institucional:

El IFE carece de suficiente autonomía financiera. El presupuesto no está establecido de forma independiente por ley. Debe ser aprobado por la Cámara de Diputados cada año. Esto obliga a que las autoridades del IFE hagan trabajo de *lobby* en el área legislativa para defender su presupuesto, abriéndolo al mundo de las políticas del *quid pro quo* que puede dañar seriamente su independencia.⁶⁶

De hecho, la aprobación del presupuesto se convierte anualmente en un ajuste de cuentas entre los partidos, a través de sus diputados, y los consejeros. En la medida en que el IFE haya sancionado a los partidos, éstos presentan mejor o peor disposición para aprobar la solicitud del Instituto. Los años con mayores sanciones a los partidos políticos coinciden con los mayores recortes al presupuesto original, salvo situaciones excepcionales como año electoral o nuevo Consejo.

El inciso *d* es de la mayor relevancia por dos razones fundamentales. Uno, que los cuantiosos recursos públicos que recibirán los partidos políticos ya no se dedicarán en su mayoría, como fue hasta el proceso electoral de 2006, a la compra de espacios en los medios electrónicos de comunicación, sino a la promoción directa del voto. Y en estos operativos hay muchas acciones que lindan en lo ilegal, y una de esas prácticas es precisamente la compra y coacción del voto. Dos, la creciente influencia de la delincuencia organizada en muchos ámbitos de la vida nacional también obliga a reparar en el peligro que existe de que se apoderen de los espa-

⁶⁶ Ackerman, John M., *op. cit.*, nota 13, p. 82.

cios políticos a través del financiamiento de campañas electorales, para asegurar la protección de sus intereses y territorios.

Respecto a este segundo punto, el jueves 26 de junio de 2008 se publicó en el periódico *El Norte*, de Monterrey, Nuevo León, una declaración de Edgardo Buscaglia, asesor de la Organización de las Naciones Unidas, que señalaba que “la mitad de los municipios de México está controlada por el crimen organizado, que ha cooptado a los ayuntamientos financiando las campañas políticas de los alcaldes o sobornando a sus funcionarios”.

De acuerdo con la nota periodística de Rolando Herrera, el asesor de la ONU señaló a los nuevos integrantes del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR que:

El control patrimonial de los actores políticos es una cuestión indispensable para que se comiencen a introducir los anticuerpos para poder frenar este proceso de feudalización, que normalmente va de abajo hacia arriba. Comienza con las alcaldías, pero termina normalmente en gobernaciones y, finalmente, como sucedió en Afganistán, sucedió en el Líbano, sucedió en varios países, en Colombia, termina con la feudalización del poder político federal.⁶⁷

Respecto al peligro de la compra y coacción del voto hay mayores estudios e información. Son varias las instituciones y los estudiosos que se han dedicado a la investigación del mismo. El investigador norteamericano Wayne A. Cornelius ha definido los términos de compra y coacción del voto de la siguiente manera:

La compra involucra el intercambio de beneficios materiales y servicios por votos. La coacción se refiere al conjunto de actividades que van desde la violación del voto secreto dentro de los lugares de votación, hasta la intimidación de los votantes fuera de los mismos, la confiscación de sus credenciales de elector, y/o el registro de los números de dichas credenciales durante el periodo anterior a las elecciones, el condicionar la distribución de algún servicio o beneficio gubernamental al votar por un partido o candidato específico, además de amenazas de violencia física.⁶⁸

⁶⁷ *El Norte*, México, 26 de junio de 2008.

⁶⁸ Cornelius, Wayne A., “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, junio de 2002, pp. 11-31.

De acuerdo con las investigaciones de Cornelius, el porcentaje de votantes expuestos a estas prácticas durante las elecciones federales de 2000 “va desde el 4.7% en la encuesta posterior a la elección de FLACSO/IFE, un 11% en la de salida de consulta y un 26.1% (15.3%, PRI; 4.4, PAN; 3.3, PRD; 3.1, otros) del Estudio Panel México del Grupo Reforma”.⁶⁹ Pero afirma que la incidencia ha disminuido y más su efectividad.

Héctor Díaz Santana concuerda con la apreciación de Cornelius respecto a la disminución del problema, pero establece que aproximadamente 3 millones 800 mil personas son sujetas a diferentes formas de manipulación del voto, que describe como “toda clase de acciones que condicionan e imposibilitan el desarrollo del sufragio, como derecho individual, intransferible, libre, secreto y legítimo”.⁷⁰

Al analizar las posibilidades para combatir dicha actividad, identifica una problemática muy diversa que deja a las autoridades electorales en una franca posición de debilidad. En cuanto al IFE, señala cuatro aspectos que limitan su actuación: primero, que sólo conoce estas acciones después de que un partido político interpone un recurso; segundo, que el denunciante se puede desistir en cualquier momento; tercero, “la complejidad de la investigación y los escasos medios con que cuenta la institución para este efecto”; y cuarto, que la legislación electoral no define claramente sanciones aplicables a los actos de manipulación del voto.⁷¹

Respecto a la vía penal, tras definir el delito electoral como “toda clase de acciones tipificadas en una norma penal que vulneran al sistema electoral en su conjunto, que impiden el libre ejercicio del voto y modifican el resultado de la voluntad ciudadana”,⁷² indica que el problema es la complejidad para tipificarlo, pues la línea que divide el delito de la falta administrativa y de los propios actos legales de una campaña política “que pueden considerarse antidemocráticos”,⁷³ es muy tenue.

Así, ambos investigadores coinciden en que la práctica ha disminuido, pero que sigue presente en los procesos electorales mexicanos. Asimismo, las estimaciones que presentan muestran que afectan a una parte im-

⁶⁹ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁰ Díaz-Santana, Héctor, “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, junio de 2002, p. 103.

⁷¹ *Ibidem*, p. 110.

⁷² *Ibidem*, p. 113.

⁷³ *Ibidem*, p. 114.

portante de los votantes, que en una elección competitiva como la presidencial de 2006 puede ser determinante en el resultado de la misma. Díaz Santana, por su parte, señala con toda claridad las dificultades que enfrentan las autoridades para hacer frente al problema, y varias de éstas se encuentran en las leyes. Sin embargo, los legisladores parecen ignorarlo porque el tema no estuvo siquiera presente en las discusiones sobre la reforma electoral, cuando hoy por hoy es uno de los tópicos de mayor relevancia en torno a los procesos electorales.

Finalmente la última omisión: la marginación del ciudadano como actor principal del proceso electoral mexicano. En la legislación vigente en 1911 los ciudadanos tenían derecho a reclamar la nulidad de la elección en su distrito.⁷⁴ Todavía, como señalan Becerra, Salazar y Woldenberg,⁷⁵ en la legislación vigente hasta 1973, al contemplar las causales de nulidad de las casillas, “los reclamantes podían ser los ciudadanos avocindados en el distrito de la denuncia y por supuesto los partidos políticos nacionales”.

Sin embargo, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA el 14 de septiembre de 1998, precisaba:

Cabe señalar que los ciudadanos están impedidos para hacer una propuesta legalmente válida, cuando su ejercicio del voto no se ajusta a lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 4o. del COFIPE. Es decir, que el ciudadano carece de medios para hacer respetar su derecho al voto libre y secreto... En consecuencia, la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral.

A su vez, Héctor Fix-Fierro⁷⁶ destaca la importancia de la incorporación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano entre los recursos que contempla la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, promulgada en 1996, pues considera que éste permite al ciudadano

⁷⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 7.

⁷⁵ Becerra, Ricardo *et al.*, *op. cit.*, nota 18, p. 121.

⁷⁶ Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

...por primera vez impugnar los actos o resoluciones que afecten sus derechos constitucionales a votar (por ejemplo, por no habersele incorporado en el listado nominal de electores), a ser votado (por ejemplo, contra la negativa de registro de su candidatura) y de asociación política (por ejemplo, que se le haya negado el registro a la agrupación o partido político en cuya formación participe con otros ciudadanos) (artículo 80, LGSMIME).

A esto habría que agregar que con la reforma de 2006 se reconoce el derecho del ciudadano de defenderse en contra de las decisiones de los órganos de dirección de los partidos políticos, y aunque el reconocimiento se estableció más para limitar la actuación de las autoridades electorales, particularmente del TEPJF, el mismo prevalece y es un hecho que los ciudadanos hoy pueden utilizar este recurso para defender los derechos a ser votado y de asociación en contra de los mismos institutos políticos.

El mismo Fix-Fierro señala algunas de las carencias de la legislación en cuanto a los derechos de los ciudadanos, al establecer que el sistema “dejó una laguna en el control de constitucionalidad, pues no permite a los ciudadanos”⁷⁷ recurrir la inconstitucionalidad de una norma electoral. Y más adelante señala que “el sistema de medios de impugnación en materia electoral no será integral mientras esté vedado al ciudadano, quien es el titular de los derechos políticos originarios, la posibilidad de impugnar, de manera directa o en un juicio concreto, la constitucionalidad de las leyes político-electorales...”⁷⁸

Crespo,⁷⁹ por su parte, al revisar la nueva normatividad electoral cuestiona el que únicamente el partido del candidato que quedó en segundo lugar pueda solicitar el recuento total de votos en un distrito, y señala que esto

...contrasta con buena parte de las legislaciones de otros países democráticos, donde incluso los ciudadanos, bajo ciertas circunstancias, tienen el derecho de solicitar recuentos parciales o totales —como es claramente el caso de varias entidades de Estados Unidos y varios países latinoamericanos— ...Eso exalta el hecho de que allá son los ciudadanos, no los parti-

⁷⁷ *Ibidem*, p. 97.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 99.

⁷⁹ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, nota 55, p. 161.

dos ni los candidatos, los protagonistas de los comicios, a diferencia de lo ocurrido en México.

Así, son evidentes las limitaciones de la legislación electoral mexicana respecto a los derechos políticos de los ciudadanos, además del monopolio del registro de candidaturas que detentan los partidos políticos, como ya se comentó en párrafos precedentes.

Hay otros aspectos de la reforma electoral de 2006 que también merecen atención, pero se trata en realidad de disposiciones previas que fueron elevadas al rango constitucional, como la prohibición de las denominadas campañas negativas o la de que terceros compren propaganda político-electoral. Sin duda son controvertidas, pero son disposiciones que se encontraban en el COFIPE desde 1990 y que cobraron relevancia por la negligencia de la autoridad electoral para aplicarlas durante el proceso electoral de 2006.

IV. LAS FUTURAS REFORMAS ELECTORALES

A la luz de las reflexiones realizadas a lo largo del presente trabajo, es evidente que el eje de las reformas electorales en México nunca ha sido la democratización del sistema electoral mexicano, sino una liberalización controlada, fundamentalmente con la intención de evitar estallidos sociales a través de la incorporación de nuevas fuerzas políticas al sistema electoral; pero siempre bajo la óptica de preservar el control de la organización de los procesos electorales, la mayoría en el Congreso y la conservación del Ejecutivo, hasta 1996; y mantener bajo control a la autoridad electoral y preservar los privilegios de esta mutación de *partidos cartel*⁸⁰ en la de 2006.

⁸⁰ De acuerdo con la versión de Richard Katz y Peter Mair (citados por Lisa Young, "Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, núm. 2, junio de 1998), algunas de las características de los partidos cartel son las siguientes: su trabajo partidista y de campaña es intensivo en el uso de capital y conducido por profesionales, más que por activistas voluntarios; su principal fuente de recursos es el presupuesto público; las elites nacionales y los notables estatales son mutuamente autónomos; la distinción entre miembros y no miembros del partido es borrosa, porque ni los derechos ni las obligaciones de los miembros del partido son particularmente importantes; los miembros son valorados en función

En 1946 empezó el proceso de centralización de los procesos electorales, que en esta última reforma de 2007 incluso establece a nivel constitucional la posibilidad de que los órganos estatales firmen convenios con el órgano federal para que sea éste el responsable de la organización de los procesos electorales estatales. A través de las diferentes reformas y hasta 1996, el PRI y el gobierno siempre cuidaron de mantener el control del órgano organizador y en realidad lo perdieron por un error de cálculo de sus personeros.

En el terreno de la inclusión de las minorías, el proceso inició tímidamente en 1963 y con mayor decisión en 1977, cuando se introduce el sistema mixto. Sin embargo, siempre hubo la intención de mantenerlas *encapsuladas*,⁸¹ y si en 1997 perdió la mayoría en la Cámara de Diputados fue porque el margen del 8% de la cláusula de gobernabilidad les resultó insuficiente.

Lamentablemente, la primera reforma electoral de la era tripartidista, la de 2007, centra su atención en la preservación de los privilegios de los partidos con registro, y particularmente de los tres mayoritarios, a través de limitar los alcances de los órganos electorales; asegurar un alto financiamiento público y el acceso gratuito a los medios electrónicos de comunicación; blindar a los partidos del escrutinio de las autoridades y la ciudadanía, y particularmente fortalecer a sus dirigencias nacionales; así como restringir el ingreso de nuevas fuerzas políticas, entre otras de las características fundamentales.

Precisamente por todas estas consideraciones, es urgente una reforma electoral que deje atrás la preservación y se aboque a la construcción de un sistema electoral democrático en el que el eje sea la ciudadanía y no los partidos políticos. Una reforma electoral cuyos dos ejes centrales sean: el empoderamiento ciudadano y la descentralización de la organización de los procesos electorales. Es decir, revertir en ambos casos las tendencias de las reformas electorales del siglo pasado y la primera de este siglo.

de sus contribuciones a legitimar el mito y el partido enfatiza su individualidad más que como un cuerpo organizado (lo que podría convertirse en un reto creíble al liderazgo partidista y la demanda de rendición de cuentas a los líderes del partido). Según Katz y Mair, los partidos cartel se convierten en agentes del Estado, la competencia entre ellos es limitada y se unen en función de la preservación de sus privilegios y el interés particular.

⁸¹ Colomer, Josep Maria, *op. cit.*, nota 1.

Respecto al primer punto es fundamental atender, al menos, cuatro rubros: recuperar el órgano electoral; reconocer la posibilidad de las candidaturas no partidistas; reconocer, proteger y hacer justiciables los derechos político-electorales del ciudadano; e impulsar la reelección en el Poder Legislativo y los ayuntamientos.

En cuanto al órgano electoral, no basta regresar a las disposiciones legales que rigieron de 1996 a 2006. Como ha quedado ampliamente explicado en los párrafos precedentes, en el procedimiento para la designación del consejero presidente y los consejeros electorales, las deficiencias son notables. Así, el gran reto es revertir los retrocesos e impulsar los cambios que permitan la consolidación de una institución que se ganó la confianza ciudadana y permitió, primero, la instauración de un gobierno dividido y, posteriormente, la alternancia en el Ejecutivo.

En el mediano plazo habrá que pensar en que el órgano nacional mantendrá únicamente aquellas funciones que por sus características tienen que realizarse a nivel nacional: elaboración del padrón electoral, fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, entre otras, para dar paso a la centralidad de los órganos estatales, que deben responsabilizarse de las tareas de organización de los procesos electorales bajo normas nacionales pero con amplios márgenes de actuación para permitir la adecuación a las características locales y regionales de la amplia diversidad nacional.

Por otra parte, el paso franco para las candidaturas no partidistas es simplemente el reconocimiento de que el titular de los derechos político-electorales es el ciudadano y no los partidos políticos, pues hasta hoy el de ser votado está sujeto a su anuencia y voluntad. Las dificultades que enfrentan las candidaturas no partidistas no son menores. Sin duda, el riesgo de que por esa vía se ensanche el control de la delincuencia organizada sobre las instancias políticas es real y tangible. Sin embargo, como es evidente por las declaraciones del asesor de la ONU, el concederle el monopolio a los partidos políticos no es ninguna garantía en contrario.

Y dicho monopolio sí contribuye al deterioro de las fuerzas políticas, que prefieren promover reformas que los blinden del escrutinio externo y fortalezcan a sus dirigencias en detrimento de sus vínculos con la ciudadanía, como ya se analizó en párrafos precedentes. Además, en las últimas reformas electorales (las de diciembre de 2002 y de 2007) los partidos políticos se cuidaron de elevar más los costos de entrada para las

nuevas fuerzas políticas e inclusive restringir el registro de nuevos partidos políticos a cada seis años. Lo cual, aunado a las nuevas disposiciones en materia de financiamiento público y coaliciones, contribuirá a disminuir el número de partidos políticos en el futuro inmediato y mediano.

La existencia de una multiplicidad de partidos políticos no necesariamente asegura una mejor representatividad de la sociedad, pero es la ciudadanía —a través de su voto— la que tiene que decidir el ingreso y la permanencia o no de una fuerza política. Por lo mismo, los requisitos para la formación de nuevos partidos políticos deben ser mínimos y previos a cada proceso electoral, precisamente para que sea la ciudadanía la que les otorgue la permanencia o los rechace.

Aunque las tres principales fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD, por orden de registro) acumulan más del 90% de los votos de las siete elecciones federales celebradas desde 1988 (salvo la de 1991, cuando el porcentaje de participación de las tres fuerzas fue de 87.43%), el porcentaje de ciudadanos que no se identifican con ningún partido político se mantiene alrededor del 40% del electorado general,⁸² lo cual indica que es pertinente ampliar el espectro de opciones políticas.

La reelección en los poderes legislativos, estatales y federal, y los ayuntamientos tiene el mismo sentido: dejar a la ciudadanía la ratificación o rectificación de un mandato; establecer la rendición de cuentas vertical por la vía electoral, que precisamente significa el premio o el castigo ciudadano al buen o mal desempeño de un gobernante. La actual situación, aunada al monopolio del registro de candidaturas y a la restricción del ingreso de nuevos partidos, fortalece el control de las dirigencias de los partidos políticos. Esta medida no resolverá, por sí misma, muchos de los problemas de gobernabilidad que se han planteado. Para ello tiene que complementarse con muchas otras reformas a sus respectivas instituciones; pero sí contribuirá a empoderar al ciudadano.

Finalmente, hace falta el pleno reconocimiento de los derechos político-electorales del ciudadano. Esto pasa por la posibilidad de cuestio-

⁸² Un estudio de Alejandro Moreno y Patricia Méndez (“La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIV, núm. 1, primer semestre de 2007, disponible en: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIV_N1_2007/02MORENO.pdf) con base en las encuestas (de salida y preelectorales entre enero y julio de 2000 y 2006) realizadas por el periódico *Reforma*, muestra cómo el porcentaje de encuestados que se consideran independientes o no partidistas y apolíticos fue de 35% en 2000 y de 41% en 2006.

nar la constitucionalidad de las leyes en la materia, pero también de interponer los recursos necesarios para asegurar el ejercicio del voto libre de cualquier intento de manipulación, limpiar los procesos electorales de cualquier irregularidad o sospecha y garantizar el ejercicio pleno de todos sus derechos.

El eje de la descentralización tiene que ver con dejar en manos de las autoridades administrativas electorales la organización de todos los procesos electorales (estatales y federales), lo cual implicaría un importante ahorro de recursos para el erario público, además de hacer más eficaz, eficiente y oportuna la actuación de la autoridad electoral. Esto, desde luego, implica el establecimiento de reglas mínimas que tienen que cumplir las normas y el diseño de los organismos estatales, para evitar el encumbramiento de los cacicazgos locales. También implica la conservación de ciertas funciones estratégicas en manos de una autoridad nacional, como la integración del padrón electoral y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, entre otros. Habría que dar un vuelco total a la actual tendencia a la centralización, manifiesta desde la reforma de 1946.

Hay también muchos temas puntuales que habrá que perfeccionar, complementar o corregir, como la prohibición de las campañas negativas, los recuentos de votos, las disposiciones que regulan la vida de los partidos políticos, entre otros, pero ya son temas específicos que si se revisan bajo la óptica de los dos temas centrales planteados, sufrirán cambios positivos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- ARANDA VOLLMER, Rafael, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, 2004.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- CAMOU, Antonio, "Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta", *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.

- CANTÚ, Jesús, “Golpe al IFE”, *Proceso*, México, núm. 1622, 2 de diciembre de 2007.
- , “Golpea la reforma a minipartidos”, *Proceso*, México, núm. 1613, 30 de septiembre de 2007.
- , “IFE: lo que se pueda salvar”, *Proceso*, México, núm. 1614, 7 de octubre de 2007.
- , “Las trampas de la reforma electoral”, *Proceso*, México, núm. 1612, 23 de septiembre de 2007.
- , “Legisladores no resuelven recuento de votos en elecciones competidas”, *Noroeste*, México, 1o. de julio de 2008.
- , “Partidos blindados”, *Proceso*, México, núm. 1618, 11 de noviembre de 2007.
- , “Una reforma con luces y sombras”, *Proceso*, México, núm. 1610, 9 de septiembre de 2007.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000.
- CLEARY, Matthew R., “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre de 2003.
- COLOMER, Josep María, “Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy”, *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3), 2001.
- , “México: una democracia a medias”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 87, noviembre de 1998.
- , *Reflexiones sobre la reforma política en México*, 2003, disponible en: http://www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/reflexiones-sobre%20la%20reformadt.htm.
- , “Taming the Tiger: Voting Rights and Political Instability in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 2, verano de 2004, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3177172>.
- , “Teorías de la transición”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, octubre-diciembre de 1994.
- , “Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way”, *The American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, diciembre de 1991, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1963946>.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe núm. 8/91 Caso 10.180 México*, 22 de febrero de 1991, disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm>.
- , *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 24 de septiembre de 1998, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>.
- CORNELIUS, Wayne A., “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, junio de 2002.
- CRESPO, José Antonio, 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Random House Mondadori, 2008.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatriz, “Party Dominance and the Logic of Electoral Design in México’s Transition to Democracy”, *Journal of Theoretical Politics* 13 (3), 2001.
- DÍAZ-SANTANA, Héctor, “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, junio de 2002.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derecho políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- HERRERA, Rolando, “Alerta ONU: controla el narco 50% de municipios de México”, *El Norte*, México, 26 de junio de 2008.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio y LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando, “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004.
- MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MEYENBERG, Yolanda (ed.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, UAM-I, 2001.
- MORENO, Alejandro y MÉNDEZ, Patricia, “La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 1, primer semestre de 2007, disponible en: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIV_N1_2007/02MORENO.pdf.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/1/114/27.pdf.
- SHEDLER, Andreas, “La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000”, en MEYENBERG, Yolanda (ed.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, UAM-I, 2001.
- , “Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE”, *Política y Gobierno* 6, núm. 1, 1999.
- YOUNG, Lisa, “Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, núm. 2, junio de 1998, visible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0008-4239%28199806%2931%3A2%3C3339%3APSAPCI%3E2.0.CO%3B2-8>.
- ZÚÑIGA, Juan Carlos, “Fraude electoral en Sonora”, *El Imparcial*, México, octubre de 2002, disponible en: www.consejociudadano-periodismo.org/section.php?name=articulo&id=174.