

37 AÑOS DE EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

SUMARIO: I. *El papel de las reformas electorales.* II. *Las reformas de la apertura política.* III. *Las reformas de la construcción institucional.* IV. *Las reformas de la equidad en la competencia electoral.*

I. EL PAPEL DE LAS REFORMAS ELECTORALES

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

Es cierto que ese proceso, eminentemente electoral, fue acompañado de transformaciones que se dieron en otras áreas de la estructura del Estado,¹ pero, en todo caso, se trató de situaciones aisladas y, que si bien, fueron importantes en sí, no tuvieron la continuidad ni la intensidad que, por el contrario, han tenido las distintas reformas electorales.

El proceso de cambio político-electoral arranca de manera clara en 1977 y se ha distinguido por su carácter continuo y paulatino. En efecto, ninguna de las reformas electorales que se efectuaron significó un cambio que se haya traducido en una ruptura radical con el pasado o

* Consejero presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

¹ Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de la creación de varios organismos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (y sus homólogos estatales) o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de la concesión de autonomía y renovadas atribuciones al Banco de México, o también la trascendental reforma al Poder Judicial de 1994, con la que se ampliaron considerablemente las facultades en materia de control de la constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que con las reformas de 2011 la consolidaron como instancia cúspide en el sistema de garantía de los derechos humanos.

que constituyera un momento fundacional particular. La transición a la democracia solo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente.

El proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de ocho reformas electorales federales que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática.

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

Las reformas electorales mencionadas son la de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996, la de 2007 y, finalmente, la de 2014. Estas se pueden clasificar, según sus efectos, en tres tipos: *a*) reformas de la apertura política; *b*) reformas de la construcción institucional, y *c*) reformas de la equidad en la competencia electoral.

II. LAS REFORMAS DE LA APERTURA POLÍTICA

Las reformas electorales de la apertura política son aquellas que incorporaron vías y mecanismos de acceso para las fuerzas políticas y sociales que se encontraban excluidas en los procedimientos de formación de la voluntad colectiva.

Estas transformaciones permitieron garantizar la participación de la multiplicidad de intereses, ideologías, orientaciones, creencias, valores y opiniones existentes en el Estado mexicano, en los procedimientos de acceso, formación y ejercicio del poder político.

Las reformas de 1977 y 1986 establecieron mecanismos de apertura en el sistema de partidos políticos y en la conformación del Poder Legislativo. Actos que dieron origen a la transformación democrática del sistema político mexicano.

1. *La reforma de 1977*

Antes de 1977 en México prevalecía un régimen compacto y vertical, articulado en torno a la figura presidencial, que por su hermetismo resultaba refractario a la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes. Esa falta de cauces legales e institucionales, poco a poco, ante el lento pero paulatino crecimiento del pluralismo político, fue presentándose como un obstáculo que, en perspectiva, abría la posibilidad de estallidos sociales de consecuencias imprevisibles. De hecho, las manifestaciones de esas posturas contrarias al régimen y que difícilmente encontraban un espacio no disruptivo en el diseño institucional se evidenciaron a través de diversas luchas sindicales (iniciadas desde finales de la década de los cincuenta y particularmente desde la década de los setenta), movilizaciones y protestas públicas (sistemáticamente reprimidas), y del surgimiento de varios grupos guerrilleros urbanos y rurales durante las décadas de los sesenta y los setenta. Se trató de eventos cada vez más frecuentes, que pusieron en evidencia el agotamiento del sistema político existente y su incapacidad de incluir la creciente diversidad de la sociedad mexicana.

De manera paralela, la presencia de los partidos de oposición era prácticamente testimonial. Al ser una atribución exclusiva y arbitraria de la Secretaría de Gobernación el otorgar el registro a los partidos políticos nacionales, y dada la existencia de requisitos legales especialmente gravosos para poder aspirar a constituir un partido, en los hechos, el sistema estaba cerrado para la creación de nuevas fuerzas políticas. Así lo demuestra, de manera emblemática, el hecho de que el Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919, hubiera estado marginado de la competencia electoral. Además, de los pocos partidos políticos que contaban con registro, solo el Partido Acción Nacional (constituido en 1939) podía considerarse una verdadera oposición; en efecto, resulta emblemático en ese sentido el hecho que desde 1958 y hasta 1976 los otros dos partidos opositores, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, hubieran postulado invariablemente en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI.²

La intención de la reforma de 1977, fue expuesta de manera clara y simbólica por quien es reconocido como el autor intelectual de la misma,

² Esa tendencia sería mantenida por esos dos partidos incluso en las elecciones presidenciales que siguieron a la reforma de 1977, en 1982, cuando ambos volvieron a postular al mismo candidato del PRI.

Jesús Reyes Heróles, primer secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo. Para Reyes Heróles, la reforma política debía permitir "... que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación..."³ La finalidad resultaba clara: permitir que esas minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.

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

- a) La incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados (el 25%, es decir, 100 de los 400 diputados que a partir de entonces integraban a dicha Cámara), con lo se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación de ese órgano legislativo.
- b) La posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado "registro condicionado" (que era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el "registro definitivo"), mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los votos válidos).⁴
- c) El acceso a financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación.
- d) La posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales.⁵

³ *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son mías.

⁴ La figura del registro condicionado tendría presencia intermitente en las diversas legislaciones electorales de la etapa de la transición: introducida en 1977, se suprimió con la reforma de 1986. En 1989-1990 volvió a instrumentarse y en 1996 desapareció definitivamente.

Por otra parte, vale la pena mencionar que el piso mínimo para mantener el registro como partido político se mantuvo en el 1.5% de la votación válida emitida, hasta que, con la reforma de 1996, se elevó hasta el 2% que sigue vigente actualmente.

⁵ *Cf.* Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, pp. 103 y ss.

La reforma de 1977 tuvo, para decirlo con una de las interpretaciones más sistemáticas y originales, un carácter desencadenante.⁶ En efecto, permitió, por un lado, que el hasta entonces cerrado, estático y excluyente sistema de partidos se abriera dando entrada a nuevas fuerzas políticas, con lo que propició y estimuló la recreación de la pluralidad política e ideológica; por otro lado, consintió que los espacios representativos también se abrieran, dando así acogida de manera consistente a la oposición, incorporándola decididamente a la vida institucional del Estado.⁷

Los efectos de esta reforma fueron inmediatos: en los ocho años siguientes seis nuevos partidos políticos se incorporaron a la arena político-electoral,⁸ la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados fue consistente,⁹ y el número de municipios ganados por los partidos opositores poco a poco se fue incrementando.¹⁰

2. La reforma de 1986

La reforma de 1986, siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política. En efecto, el cambio más evidente al sistema

⁶ Me refiero a la convincente interpretación planteada por Becerra, R. *et al.*, *op. cit.*, p. 149.

⁷ Para decirlo en palabras de Alonso Lujambio: "... la Cámara de Diputados se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes. Era una Cámara con una clara mayoría del PRI. Pero era el ámbito de la convivencia plural entre los grupos políticos... No es fácil imaginar qué hubiera pasado con la transición democrática de México sin ese ámbito de construcción de interlocutores, de reconocimiento mutuo entre actores políticos, de convivencia continua y difícil, pero a la postre productiva..." (Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33).

⁸ Se trata del Partido Comunista Mexicano (1979, luego transformado, en 1982, en Partido Socialista Unificado de México), el Socialista de los Trabajadores (1979), el Revolucionario de los Trabajadores (1982), el Socialdemócrata (1982), el Mexicano de los Trabajadores (1985), todos ellos de izquierda, así como del sinarquista Partido Demócrata Mexicano (1979).

⁹ En las tres elecciones realizadas bajo el régimen legal establecido con la reforma de 1977, los escaños obtenidos por la oposición fueron 106 en 1979, 101 en 1982 y 108 en 1985, sobre un total de 400 legisladores (Gómez Tagle, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES de El Colegio de México, 1990).

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

electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional, mediante listas cerradas y bloqueadas, se duplicara para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara aumentó para llegar a sus dimensiones actuales (500 diputados en total).

Además, los cambios de 1986 suprimieron la cláusula, hasta entonces existente, que impedía al partido que hubiera obtenido más del 60% de los votos participar en el reparto de las diputaciones de representación proporcional, que, en los hechos, había excluido al PRI de acceder a escaños asignados por ese principio. Se estableció también una cláusula de gobernabilidad, que tenía por finalidad impedir la subrepresentación del partido mayoritario en esa cámara, garantizándole que, al menos, contaría con un porcentaje de diputados igual al de su votación.

Esa reforma también inauguró un modelo de institucionalidad electoral que, si bien trajo consigo resultados acotados en ese momento, a la larga, devendría muy exitoso. Me refiero a la introducción de una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), ubicada todavía dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, ante el cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios. Sin embargo, la calificación final de las elecciones quedaba todavía en manos de instancias políticas, los llamados “colegios electorales”, conformados en el seno del Congreso de la Unión, con lo cual la construcción de un arbitraje electoral objetivo e imparcial tenía aún un largo camino por recorrer. A pesar de ello, la introducción del Tricoel tuvo la virtud de marcar la ruta por la que transitaría en el futuro inmediato el proceso de resolución de controversias electorales.

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

III. LAS REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Las reformas de la creación institucional son aquellas que diseñaron la estructura, integración, competencia, facultades, atribuciones y obligaciones de las autoridades electorales de índole administrativa y jurisdiccional.

Estas transformaciones legales, además, definieron las bases de los procedimientos relativos al padrón electoral, credencial de elector, fiscalización, financiamiento, acceso a radio y televisión, capacitación electoral, organización electoral, entre otros.

Las reformas electorales de 1989-1990, 1993 y 1994 fueron el cimiento fundacional, institucional y normativo del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral.

1. *La reforma de 1989-1990*

La elección de 1988 constituye un quiebre en la historia política del país. La oposición de izquierda abanderó como candidato presidencial a un reconocido miembro de la clase política priista, Cuauhtémoc Cárdenas, quien se había escindido junto con otros destacados militantes de las filas del así llamado “partido oficial”. Ello le dio renovados bríos y unidad a la hasta entonces fragmentada izquierda mexicana para alcanzar, según las cifras oficiales, el 30% de la votación.

Sin embargo, la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año, opacando dramáticamente el proceso de reforma política iniciado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso (en esa elección se dio el tristemente célebre episodio cuando “calló” el sistema de cómputo de resultados), así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, son solo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces.

Las consecuencias del proceso electoral de 1988 son dobles: por un lado, encontramos un consistente crecimiento de la oposición en el país, particularmente de la izquierda, que permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado, así como terminar con el monopolio de la mayoría calificada al PRI en la Cámara de Diputados (mayoría que jamás volvería a alcanzar y que obligaba al partido en el gobierno a tener que pactar, consecuentemente, toda reforma constitucional, visto el procedimiento agravado de dos tercios que conlleva). Por otro lado, a partir de entonces se evidenció la gran urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, necesidad que marcaría profundamente el sentido de las reformas electorales por venir.

Desde el punto de vista político, si bien el PRI siguió manteniendo el control de ambas cámaras, el tradicional modo de hacer política cam-

bió sustancialmente; la crisis de legitimidad que acarreó el cuestionado proceso electoral del que resultó elegido presidente, le planteó a Carlos Salinas de Gortari la necesidad de instrumentar intensas políticas de asistencia y de inversión social y, paralelamente, de pactar con el Partido Acción Nacional (PAN) el éxito de una serie de profundas reformas constitucionales, entre las que se encontraría, precisamente, el futuro diseño del sistema electoral.

De manera paralela, la presencia de los partidos de oposición en el país se hacía cada vez más consistente. El triunfo del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California de 1989 y la multiplicación exponencial de los municipios gobernados por la oposición en los años siguientes son la prueba de la profundidad del cambio que se estaba operando en el país.¹¹

La reforma de 1989-1990 significó una serie de cambios de gran calado en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales mexicanos. Por una parte, la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la desacreditada Comisión Federal Electoral. A diferencia de su antecesora, que se ubicaba dentro de la órbita de la Secretaría de Gobernación, la nueva institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), se concibió como un órgano constitucional autónomo,¹² en cuya integración, en primera instancia, participaban el Poder Ejecutivo (a través del secretario de gobernación, que seguía presidiendo al organismo), el Poder Legislativo, los partidos políticos y un conjunto de ciudadanos que no representaban intereses partidistas.¹³ En

¹¹ Alonso Lujambio subraya claramente el crecimiento de la presencia de la oposición en el nivel municipal a partir de 1988 y, sobre todo, en los primeros años de los noventa (*op. cit.*, pp. 82 y ss.).

¹² Se trata de una figura que a lo largo las últimas décadas fue instrumentada con éxito en diversos campos de la vida pública y que implica organismos estatales que se encuentran fuera de los tradicionales poderes del Estado. Tal es el caso del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral (antes de que se incorporara al seno del Poder Judicial como un órgano especializado en 1996), el Banco de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y más tarde del Instituto Federal de Telecomunicaciones y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otros.

¹³ A partir de 1990 y hasta la reforma de 1994, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, se integró por el secretario de gobernación, quien presidía esa instancia, dos senadores (uno de la bancada parlamentaria más numerosa y otro de la que le seguía), dos diputados (designados mediante el mismo criterio que los senadores), representantes de los partidos políticos en un número que iba de uno a

efecto, a partir de entonces se introdujo una tendencia que poco a poco se intensificaría: la llamada “ciudadanización” del órgano electoral, que implicaba que personas sin ninguna dependencia partidista formaran parte de todas las instancias que conformaban al IFE, desde las mesas receptoras del voto hasta los cuerpos colegiados de dirección del Instituto.

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

Al lado del IFE se estableció al Tribunal Electoral (Trife), que tenía la función de revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal. Si bien no se trataba todavía de una última instancia en términos de la calificación de los comicios, sí se trataba de un órgano con total autonomía, que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y la ley. Se trató de un consistente paso hacia la plena judicialización de los conflictos político-electorales que culminaría años más tarde.¹⁴

La reforma de 1989-1990 introdujo modificaciones sustanciales también en los procedimientos electorales. Nuevas reglas, más claras y precisas, fueron la ruta seguida por las reformas en la década de los noventa, al grado de que la legislación electoral llegó a convertirse en una auténtica “carta de navegación” en la que paso a paso se detalla la organización de los procesos electorales por parte del IFE. Un ejemplo de esas nuevas reglas son la determinación de construir un nuevo padrón electoral

cuatro como máximo dependiendo del porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados, y seis consejeros magistrados, que eran funcionarios que debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República (estos consejeros buscaban ser la componente ciudadana en el Consejo), todos ellos con derecho a voto.

¹⁴ Sobre el proceso de judicialización de la política, véase, en particular, Orozco, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, en especial pp. 1 y ss. y 331 y ss.; Woldenberg, J., “Orígenes, función y perspectivas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en varios autores, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003, pp. 345-366.

desde cero, incluyendo numerosos candados y mecanismos de supervisión por parte de los partidos políticos para garantizar la confiabilidad del listado de electores, además de que éste sería la base para expedir una identificación que permitiría a los ciudadanos ejercer su voto. Un ejemplo más lo constituye el proceso de selección de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla para recibir el voto durante las elecciones; se trató de un mecanismo que a través de una insaculación permitía determinar aleatoriamente a los ciudadanos encargados de esa delicada tarea, sin sesgos ni dudas que empañaran la confianza en el proceso electoral. Otro ejemplo es que a partir de ese año se redefinió el esquema del financiamiento público, estableciendo por primera vez con claridad sus modalidades y la manera de calcularlo.

También el sistema electoral y los mecanismos de integración del Congreso de la Unión sufrieron modificaciones. En relación con la integración de la Cámara de Diputados, la reforma de 1989-1990 estableció una nueva modalidad de la llamada cláusula de gobernabilidad mediante la cual le garantizaba al partido mayoritario una mayoría absoluta; en efecto, en caso de haber obtenido más del 35% de la votación total, al partido más votado le sería asignado el número de diputados de representación proporcional que fueran necesarios para alcanzar el 50% más uno de los 500 miembros de la Cámara. Pero además, el premio de mayoría se alimentaba de un mecanismo denominado “escala móvil”, el cual implicaba que, adicionalmente a los legisladores otorgados mediante la cláusula de gobernabilidad, el partido mayoritario recibía dos diputados adicionales por cada punto porcentual de la votación que hubiera obtenido por arriba del 35%. Se trataba de mecanismos que, sobra decirlo, provocaban una distorsión importante en la votación al favorecer de manera evidente al partido más votado, si bien es cierto que también se estableció un techo de representación al permitir que un partido político pudiera tener un máximo de 350 diputados.

Aun cuando la reforma de 1989-1990 sirvió para revertir en gran medida la desconfianza en torno a las elecciones, desbordada en 1988, todavía quedaban en el tintero muchas de las demandas de cambio que planteaba la oposición y una sociedad civil cada vez más participativa y atenta a los procesos de cambio político. No obstante, la ruta finalmente aparecía clara y las reformas posteriores tuvieron por objeto modelar el diseño electoral que se había introducido entonces.

2. *La reforma de 1993*

En 1993 nuevamente volvieron a cambiarse las normas tanto constitucionales como legales que regían el sistema electoral del país. La integración y estructura de las autoridades electorales prácticamente quedaron invariadas.¹⁵ No ocurrió lo mismo con sus atribuciones, dado que recibieron nuevas y muy importantes facultades. Por su parte, el IFE tuvo a su cargo la función de fiscalizar, por primera vez en nuestra historia, los recursos de los partidos políticos, verificando que éstos cumplieran con las disposiciones en materia de financiamiento, tanto por lo que hacía al destino de sus recursos como a los recién introducidos límites y prohibiciones en el origen de los recursos de tipo privado que se allegaban y, en caso contrario, dictaminar para que las salas del Tribunal Federal Electoral aplicaran las sanciones correspondientes.

Cabe señalar que la fiscalización de los recursos —introducida en 1993— fue en una primera etapa (hasta 1996) muy acotada, pues se limitaba a verificar los datos que los partidos hacían del conocimiento del IFE a través de informes anuales (referidos a sus ingresos y egresos para actividades ordinarias) y de Informes de campaña (en donde reportaban los fondos recabados y gastados en cada campaña electoral), careciendo de mecanismos de auditoría y de compulsas para constatar que lo reportado por los partidos efectivamente coincidía con su realidad financiera. Si bien las capacidades fiscalizadoras del IFE, eran bastante limitadas, tuvieron la enorme virtud de permitir conocer, por primera vez, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos, las dimensiones de los recursos, públicos y privados, que fueron utilizados en las campañas electorales del año siguiente, así como las enormes asimetrías de gasto que prevalecían entonces.¹⁶

¹⁵ La única modificación que sufrió el IFE fue que en cada uno de los consejos locales y distritales (la estructura de decisión en cada uno de los estados de la Federación y en cada uno de los trescientos distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa) el número de consejeros ciudadanos aumentó de seis a nueve. Por su parte, al Tribunal Federal Electoral se le agregó una Sala de Segunda Instancia, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables, ante la cual podían impugnarse las resoluciones de las salas regionales.

¹⁶ De acuerdo con la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de fiscalizar los gastos de campaña de 1994, en las elecciones presidenciales de ese año el PRI dispuso del 71.4% del total del dinero gastado, el PAN 17.8%, el PRD 6.05%,

Por su parte, la reforma de 1993 hizo recaer en el Tribunal Federal Electoral la trascendental función de calificar las elecciones de diputados y senadores, que a partir de entonces dejó de ser un proceso político y devino plenamente jurisdiccional, con lo que quedó en sus manos decir la última palabra en los procesos electorales para elegir a los legisladores federales. De esta manera, y a partir de entonces, los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, y con base en reglas y principios procesales, ante la cual las partes en disputa (candidatos y partidos políticos) podrían exponer sus argumentos y presentar sus pruebas, con la certeza de que serían ponderados y valorados a partir de criterios jurídicos y no ya políticos, como había venido sucediendo anteriormente.

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

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

Probablemente, el cambio más trascendente de la reforma de 1993 tuvo que ver con la integración de los órganos representativos. Hasta ese momento, el Senado de la República había permanecido prácticamente intocado; solo en 1986 se acordó que habría una renovación por mitades cada tres años, debiendo elegirse en cada elección a un senador por entidad federativa. Sin embargo, la necesidad de inyectar pluralidad a ese órgano legislativo, en donde la presencia de la oposición había sido marginal, hizo que para 1993 se aprobara duplicar su tamaño, pasando de 64 legisladores a 128, y se adoptara una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario. En efecto, se estableció que en cada uno de los 32 estados se elegiría a cuatro legisladores, tres de los cuales serían asignados al partido que mayor votación hubiera obtenido, y el senador

el PT 1.15%, el PDM 1.02%, el PPS 0.9%, el PFCRN 0.87%, el PVEM el 0.56% y el PARM 0.24% (*cf.* Becerra, R. *et al.*, *op. cit.*, pp. 371 y 372).

restante correspondería al segundo partido en votación mediante el llamado mecanismo de “primera minoría”. Con ello se garantizaba que, al menos, 32 senadores, es decir, la cuarta parte de ese órgano legislativo, estarían reservados para los partidos de oposición. Se trató, hay que decirlo, de un sistema que continuaba premiando al partido mayoritario con una importante sobrerrepresentación, pero que abrió la puerta a que también en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que para entonces ya atravesaba el país. Esos cambios trajeron consigo que se abandonara la idea de renovar por mitades al Senado y se volviera a una renovación total cada seis años.

3. *La reforma de 1994*

Sin embargo, y a pesar de su alcance, las reformas de 1993 no fueron suficientes para encarar las elecciones presidenciales del año siguiente, en virtud del enrarecimiento del ambiente político como consecuencia de los sucesos de violencia que caracterizaron los primeros meses de 1994.

La aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 10. de enero —con el que, al cabo de algunas semanas de enfrentamientos, el gobierno entabló un proceso de diálogo—, a la que seguiría un par de meses más tarde el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, provocó que desde el primer mes del año los partidos políticos acordaran promover una serie de compromisos que se instrumentarían en reformas y acciones desarrolladas en tres niveles: legal, gubernamental, y a partir de acuerdos del Consejo General del propio IFE.¹⁷ Esos compromisos derivaron algunos meses más tarde en una reforma de emergencia que permitiera encarar las elecciones presidenciales en el convulso ambiente que se había generado ese año.

Los cambios que se instrumentaron con la reforma de 1994 se centraron en mecanismos que permitieran realizar un proceso electoral lo más cierto, transparente y confiable posible. En primer lugar se modificó sustancialmente la integración del IFE, en donde todos los partidos políticos pasaron a tener una representación unipersonal y perdieron el derecho a voto; además, se sustituyó la figura de los seis consejeros magistrados —introducidos con la reforma de 1989-1990— por un igual número de “consejeros ciudadanos”. El Consejo siguió estando presidido por el secretario de gobernación y también subsistieron los cuatro consejeros del

¹⁷ Cfr. Carpizo, J., “La reforma electoral de 1994”, en Alcocer, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995.

Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las cámaras, mismos que integraban el órgano desde sus orígenes en 1990), quienes tenían derecho de voz y voto; pero en términos de la capacidad de decisión, el conjunto de los seis consejeros ciudadanos tenía posibilidades de imponerse a estos cinco funcionarios (suponiendo que votaran juntos, lo que terminó ocurriendo prácticamente todas las ocasiones), con lo cual, por primera vez, se garantizó la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del gobierno.¹⁸

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

IV. LAS REFORMAS DE LA EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

Las reformas que siguieron fueron instrumentadas para eliminar las conductas, hechos, elementos y circunstancias de índole legal, partidista, institucional, gubernamental, empresarial, televisiva, radiofónica y ciudadana, que distorsionaban las reglas del juego electoral a favor de un partido político o candidato, y en consecuencia, alteraban las bases de equidad en la contienda política-electoral.

Este propósito de inyectar un piso de equidad más sólido caracterizó a las tres últimas reformas electorales (1996, 2007-2008 y 2014).

¹⁸ En los hechos, el secretario de gobernación durante 1994, Jorge Carpizo, declinó ejercer su derecho de voto en el Consejo General salvo en ocasiones en las que el mismo tenía un valor simbólico, como la validación del renovado padrón electoral el 20 de julio de 1994 (*cf.* *Memoria del proceso electoral federal de 1994*, México, IFE, 1995, pp. 137 y ss.).

1. *La reforma de 1996*

Tal como lo demostró el primer ejercicio de fiscalización a las finanzas partidistas durante las campañas presidenciales y legislativas de 1994, el problema se centró en la profunda inequidad que caracterizó la competencia electoral, como lo reconoció el presidente surgido de la misma, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el 1o. de diciembre de ese año, al anunciar la necesidad de promover lo que llamó una “reforma electoral definitiva” que atendiera esa nueva generación de problemas.

El proceso de negociación de una nueva reforma electoral, misma que se dio en el marco de una de las más profundas crisis económicas de la historia del país, culminó a mediados de 1996.

La reforma de 1996 se centró en cuatro ejes fundamentales: 1) la revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales (la autoridad administrativa y la jurisdiccional); 2) la renovación de las condiciones de la competencia; 3) establecimiento de nuevas reglas para integrar al Poder Legislativo (particularmente al Senado), y 4) la reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal.

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

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

les temporales, pues se instalan solo durante los procesos electorales, entrando luego en receso. En cuarto lugar, el Tribunal dejó de ser un mero controlador de la legalidad para vigilar también la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. En quinto lugar, se extendió a todas las autoridades electorales del país el control de constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral, con lo que *de facto* se convirtió en la última instancia para revisar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales. En sexto lugar, se le dio competencia para calificar ya no solo las elecciones de diputados y senadores, sino también las elecciones de presidente de la República. Por último, se instrumentó un recurso que podía ser interpuesto por los ciudadanos para impugnar ante la Sala Superior, actos de autoridades electorales que violaran derechos político-electorales del ciudadano.¹⁹

De manera adicional, la reforma de 1996 también modificó las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para incorporar dentro de la Acción de Inconstitucionalidad (un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad de leyes y normas de carácter general que permite declararlas inválidas si no están conformes con la Constitución y que se había creado dos años antes) la posibilidad de impugnar leyes electorales federales o locales que violen los principios y los dictados de la Constitución federal.²⁰

También las condiciones de la competencia fueron objeto de una profunda revisión con el propósito de generar condiciones más equitativas en los procesos electorales. Por una parte, se estableció un nuevo equilibrio entre los recursos públicos que se otorgaban a los partidos políticos y los recursos de origen privado, debiendo prevalecer los primeros sobre los segundos.

De manera paralela, se estableció una nueva fórmula para calcular la bolsa total de dinero que por la vía de prerrogativas el Estado entregaría

¹⁹ Se trató del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que constituyó una innovación no menor, pues, hasta ese momento, el único recurso a disposición de los ciudadanos para contrarrestar actos de autoridad violatorios de derechos había sido el juicio de amparo, pero que, por disposición expresa de la ley de la materia (artículo 73 de la Ley de Amparo) y en virtud de un añejo criterio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho juicio no procedía en materia electoral, por lo que en este ámbito los ciudadanos estaban en una total desprotección.

²⁰ Dicho recurso puede ser interpuesto ante la Suprema Corte por el 33% de los legisladores de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión (o el 33% de los legisladores de un Congreso local cuando se impugne una ley electoral local), o por el procurador general de la República, o por un partido político nacional (o por un partido político local cuando se impugne una ley electoral local).

a los partidos para financiar sus actividades ordinarias, así como un mecanismo de distribución equitativo (el 30% de esos recursos se entregaría a los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a su última votación de diputados). Además, durante los años en los que se realizaran elecciones federales los partidos recibirían un tanto igual más para financiar sus actividades de proselitismo, y también recibirían un reembolso por los gastos realizados en materia de investigación, estudios y capacitación de cuadros.

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

Paralelamente, las facultades de fiscalización y control de recursos del IFE se reforzaron al posibilitarlo para realizar auditorías, visitas de verificación, pedir informes detallados (además de los informes anuales y de campaña que ordinariamente le deben entregar los partidos), así como iniciar procedimientos de oficio y conocer las quejas que los partidos y ciudadanos (involucrados así en una especie de control recíproco) le presentarían.²¹

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

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

Por otra parte, si bien se mantuvo el número de 128 senadores, el número que sería elegido en cada una de las 32 entidades federativas se

²¹ Sobre la evolución de la fiscalización electoral en México véase Córdova, L., “Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LVI, núm. 245, enero-julio de 2006, pp. 33-59; Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

redujo a tres (dos asignados al partido más votado y uno a la primera minoría), mientras que los restantes 32 legisladores se elegirían a través del sistema electoral proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción en el país.

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

La reforma de 1996 generó un periodo de relativa estabilidad política. De hecho ha sido la reforma que propició el marco normativo que ha regulado más procesos electorales (cuatro de ellos: 1997, 2000, 2003 y 2006). Además, se trató de la reforma a cuyo amparo se materializaron en México fenómenos típicamente democráticos, como la alternancia en la presidencia de la República, la falta de mayorías predefinidas en las cámaras del Congreso de la Unión, elecciones con resultados cerrados, “gobiernos divididos”, entre otros muchos.

Sin embargo, esa estabilidad normativa permitió evidenciar, y a la postre potenciar, una serie de problemas, tales como la presencia de lagunas legales frente a fenómenos nuevos no previstos por la legislación, o bien la insuficiencia de los alcances de las normas (como ocurrió con las facultades de fiscalización del IFE que no comprendieron la posibilidad de éste de trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y el largo litigio judicial que se derivó en consecuencia), o los efectos no queridos por las normas (como es el caso del crecimiento exponencial del financiamiento público para los partidos políticos, al ser el número de éstos con presencia en el Congreso de la Unión un multiplicador de la bolsa de dinero a repartir).

2. La reforma de 2007-2008

El inédito escenario de la elección presidencial de 2006 fue producto de una elección reñida y, al cabo, resuelta con un margen muy estrecho de votos

(apenas 233 000 votos de diferencia, el 0.56% de la votación total),²² provocó que una serie de problemas y circunstancias que en el pasado no habían tenido una mayor trascendencia, ahora cobraran una magnitud y un peso decisivos.

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

El contexto político de la elección de 2006 resultó tierra fértil para que el discurso de la desconfianza proliferara y lograra erosionar de manera importante la confianza ciudadana que había logrado construir a lo largo de la década y media pasada. Si un afán exhaustivo, sino meramente sistemático, enumero a continuación una serie de características que marcaron la elección de 2006 y que inevitablemente gravitaron en el ánimo y en las intenciones del legislador de cara a la reforma de 2007-2008:²³

- a) Las elecciones de 1996 se desarrollaron en un ambiente político sumamente polarizado. De hecho el enrarecimiento del mismo venía gestándose desde antes del inicio formal del proceso electoral. El episodio del desafuero de López Obrador en el año anterior a la elección, marca el tono de confrontación política con el que se desarrollaría la contienda por la Presidencia. La abierta utilización del aparato de justicia para impedir la postulación de quien para entonces se perfilaba claramente como el principal candidato de la oposición a la primera magistratura (reconocida cínicamente en diversas declaraciones a la prensa por Vicente Fox, tiempo después de haber dejado el poder), abrió las puertas a una lógica en la parecía valerse de todo.

²² Los resultados finales de la elección presidencial de 2006 arrojan una votación para Felipe Calderón, candidato del gobernante Partido Acción Nacional, de 15,000,284 votos (el 35.89% del total), seguido por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, que obtuvo 14,756,350 votos (el 35.31%). Las cifras oficiales pueden consultarse en: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>.

²³ Un análisis de las elecciones de 2006 desde diversas perspectivas puede encontrarse en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.

- b) Una segunda característica tiene que ver con la irresponsabilidad con la que se condujeron buena parte de los actores políticos y sociales que intervinieron directamente en la contienda. En primer lugar destacan, por supuesto, los partidos políticos y sus propios candidatos, quienes con frecuencia actuaron pasando por alto los límites y las prevenciones que tanto la autoridad electoral como la lógica de una sana contienda democrática imponían. El denuesto recíproco y el desconocimiento de éstos al trabajo de las autoridades marcaron de manera significativa el comportamiento de los partidos durante el proceso electoral.
- c) Las estrategias centradas en una abierta campaña de descalificación de sus adversarios son otra característica de la elección de 2006. Las campañas de denigración se convirtieron, de manera inédita, en el eje principal de las estrategias políticas de cara a la elección. Ese hecho colocó a las autoridades electorales en el delicado papel de tener que interpretar constantemente si los límites legales se estaban violando o no, al grado que la profusión de esas campañas provocaron que el Tribunal Electoral resolviera que el IFE podía instaurar procedimientos especiales (análogos a los previstos en la ley pero mucho más expeditos) que le permitieran enfrentar con rapidez los asuntos relativos a las “campañas negativas” y ordenar, en su caso, la suspensión de la propaganda que excediera los límites legales.
- d) Por otra parte, a lo largo de las campañas electorales de 2006 la intervención de diversos actores ajenos a la contienda propició un enconado debate que a la larga se tradujo en elementos de impugnación del proceso en su conjunto y respecto de los cuales el Tribunal Electoral se pronunció en su dictamen final. Esos actores son, en breve: *a)* la Presidencia de la República, que desplegó una intensísima campaña publicitaria en la que se exaltaban los logros conseguidos y se alertaba sobre los riesgos (maximizándolos) de “cambiar el rumbo” político del país; *b)* la intervención de grupos empresariales que contratando una amplia campaña de publicidad en medios electrónicos (situación prohibida por la ley) apoyaron al candidato del partido en el gobierno y atacaron claramente al principal candidato de oposición; *c)* la campaña de un *outsider*, un pretendido candidato independiente —figura no reconocida en el ámbito federal—, el empresario farmacéutico Víctor González Torres, mejor conocido como el “Dr. Simi”, que abiertamente se pronunció en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos (integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia).

- e) Otro elemento característico de la elección es el de los continuos errores de comunicación social cometidos por el IFE frente a las acusaciones que hizo la Coalición por el Bien de Todos desde el término de la jornada electoral. Esos errores que el IFE cometió en la noche misma de los comicios y a lo largo de las semanas siguientes terminaron por acentuar la incertidumbre y alimentar la desconfianza en su actuación. Se trató fundamentalmente de errores en el manejo de la información, de falta de oportunidad en aclarar lo que estaba sucediendo ante las acusaciones de manipulación de los resultados preliminares que la coalición a la postre perdedora realizaba, y de una serie de decisiones que resultaron contraproducentes y que acabaron poniendo en entredicho a una elección técnicamente bien hecha.
- f) Por otra parte, el papel que asumió el IFE en algunos temas particularmente delicados frente a los partidos fue otro factor que jugó a favor de la desconfianza. En ocasiones el Consejo General del IFE pareció olvidar su papel de autoridad que, como tal, debe actuar con firmeza frente a los partidos políticos y actuó frente a ellos de manera demasiado condescendiente. Dos ejemplos resultan emblemáticos: *a)* al discutir el diseño y modalidades que tendría el PREP, se aceptó sin mayor oposición la demanda planteada por algunos partidos políticos de que las causas por las cuales un acta de escrutinio y cómputo de casilla no fuera incluida en la sumatoria de resultados que aparecerían en la página de Internet en las horas siguientes al término de la votación se incrementaran considerablemente (incorporando causales que, en ocasiones anteriores, no se habían contemplado). Ello a la larga provocó que un número muy importante de actas (cerca de 11 000, equivalentes a más del 8% del total) no se contabilizaran en la sumatoria preliminar y se almacenaran en una base de datos de actas con “inconsistencias”. Además, nunca se previó que la página electrónica del PREP advirtiera de algún modo a los usuarios que la información que fluía ante sus ojos no contemplaba los datos de una considerable cantidad de casillas; *b)* en las semanas previas a la elección, el Consejo General aprobó un acuerdo en el que se determinó que si el conteo rápido que el IFE habría de realizar el día de la elección no arrojaba una diferencia de votos mayor al rango de variación estadística que permitiera definir claramente a un ganador, no se darían los resultados de ese ejercicio y el Instituto se limitaría a señalar la imposibilidad de declarar el triunfo de alguno de los candidatos a la presidencia de la República. Esa determinación respondió, entre otras razones, a la demanda de

algunos partidos políticos que planteaban esa actuación, con lo que se inhibió la posibilidad de que el IFE hiciera públicos datos con los que efectivamente contaba. En sentido contrario se argumentó que revelar las tendencias podía provocar una situación de mayor incertidumbre y confusión; sin embargo, en los hechos, la imagen que acabó por proyectarse es la de una autoridad que ocultaba información, abonando a la confusión e incertidumbre.

- g) El proceso de renovación de su Consejo General en octubre de 2003, a cargo de la Cámara de Diputados. En ese entonces, tres de los entonces seis partidos políticos con presencia en ese órgano legislativo fueron excluidos del proceso de negociación que culminó con la designación de los integrantes del Consejo (el Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática), se encontró entre los partidos excluidos uno de los tres institutos políticos más importantes (el PRD). Vale la pena hacer notar que se trató, precisamente de los partidos que conformaron a la postre la Coalición por el Bien de Todos que fue derrotada en los comicios del 2 de julio de 2006. Se trató de un procedimiento legal en el que se cumplió la mayoría calificada de dos terceras partes requerida por el artículo 41 constitucional, pero que creó un problema de legitimidad de origen no menor para ese órgano que frecuentemente se enfrentó a la descalificación por parte de los institutos políticos que no fueron involucrados en el nombramiento. En la renovación del máximo órgano de dirección del IFE realizada en 2003 se olvidó que la legalidad del procedimiento debe estar preponderantemente acompañada de la legitimidad que el consenso proporciona. En ese sentido, en la designación del árbitro electoral no bastaba con cumplir los requisitos legales, sino que el factor político de legitimación que el consenso traía consigo era algo que debía sin falta procurarse.
- h) Un último aspecto relevante que caracterizó a la elección de 2006 fue que nunca como antes el contencioso electoral había jugado un papel tan central en la estabilidad política del país y nunca como entonces se evidenciaron las carencias legales presentes en esa fase tan delicada de los procesos electorales. En efecto, aunque la calificación jurisdiccional de las elecciones de legisladores se había establecido desde 1993 y en el caso de la elección presidencial desde 1996, en el ámbito federal las impugnaciones a los resultados de los comicios habían sido excepcionales. De hecho, en los doce años que median entre 1994 y 2006 solo habían sido anuladas cuatro elecciones de diputados (dos en el proceso de 1994 y dos en el de 2003). Además,

si se piensa en los comicios presidenciales en los que se concretó la alternancia en el Ejecutivo federal, los del año 2000, la etapa de resolución de impugnaciones y de calificación de la elección había pasado prácticamente desapercibida. En 2006 ocurrió todo lo contrario: las impugnaciones en contra de los resultados fueron masivas y sumamente complejas y al Tribunal Electoral se le demandó, desde el recuento de los votos en un gran número de casillas hasta, incluso, la anulación de la elección presidencial. La mínima diferencia de los votos obtenidos entre los dos principales candidatos a la Presidencia de la República y el crispado clima que precedió y que se acrecentó luego de la jornada electoral del 2 de julio, provocó que todas las irregularidades, los errores y eventuales inconsistencias presentadas a lo largo del proceso, aun las más pequeñas, cobraran enormes dimensiones y se convirtieran en motivo de controversia e impugnación de la elección. El reto que tuvo que enfrentar el Tribunal Electoral fue gigantesco y las herramientas jurídicas, las reglas y los procedimientos totalmente insuficientes frente a las demandas que se plantearon, muchas de ellas imprevistas e impensables. La falta de reglas claras y de precedentes ciertos para realizar el recuento de votos, la ausencia de causales precisas para provocar la nulidad de la elección.

La reforma electoral de 2007-2008 no solo buscó atender los problemas estrictamente electorales relacionados con los procesos comiciales, con sus actores principales (los partidos), con las condiciones en las que se desarrolla la competencia política entre ellos, con las instituciones electorales y con sus atribuciones, sino que además encarnó una verdadera apuesta de parte de los poderes del Estado para redefinir su relación con los poderes mediáticos, relación que es siempre complicada y tensa, pero que en los años recientes había degenerado a condiciones realmente insostenibles que llegaron a evidenciar una capacidad de sujeción y condicionamiento de las instituciones públicas por parte de los intereses privados de los titulares de las concesiones.

A mi entender, existen tres razones que inspiraron esta reforma: la primera tiene que ver con la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional electoral a una realidad política sumamente diferente de la que había inspirado los cambios una década atrás. La segunda responde a las exigencias derivadas del proceso electoral de 2006 el cual colocó a las normas, a los procedimientos y a las instituciones electorales en una situación límite sumamente compleja, disruptiva e incluso peligrosa. La

tercera se refiere al papel que los medios electrónicos de comunicación —entendidos como poderes de facto— llegaron a jugar en su relación —tensa y conflictiva— con la política y con el Estado. Dado que cada una de estas razones es compleja y presenta múltiples aspectos, conviene analizarlas por separado a pesar de que todas ellas guardan nexos de continuidad e influencia recíproca.

Los objetivos de la reforma electoral de 2007-2008 son múltiples y muy complejos. Sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos señalar que hay, al menos dos finalidades concretas.

La primera es la de integrar y actualizar la legislación que regula la materia. En ese sentido, los cambios legales son múltiples y abarcan numerosos aspectos. Entre otros podemos destacar los siguientes:

- a) Se modificó el régimen de partidos políticos mediante la incorporación de nuevas reglas en lo que hace a su constitución y a sus obligaciones; se renovó el régimen de coaliciones que ahora se flexibiliza y que impide que sean utilizadas como una manera de burlar el cómputo de los votos que cada partido coaligado recibe en las elecciones; se estableció un proceso de liquidación de los bienes partidistas en caso de pérdida de registro y también se establecieron límites más precisos en la intervención y control que las autoridades electorales pueden ejercer en los asuntos de “vida interna” de los partidos.
- b) También se modificaron las condiciones de la competencia electoral al racionalizar el mecanismo de financiamiento público a través de nuevas fórmulas de cálculo, y permitió así una disminución de los montos que el Estado destina a la política; se establecieron nuevos límites para las aportaciones privadas a los partidos; se redujo considerablemente la duración de las campañas federales y se regularon las precampañas tanto en su duración, como en su financiamiento y modalidades y finalmente se compactaron los calendarios electorales de los Estados en una misma fecha (el primer domingo de julio) en los años en los que no se realizan comicios federales.
- c) Se fortalecieron las atribuciones de las autoridades electorales. Por lo que hace al IFE, se modificó la duración en el encargo de los consejeros electorales y del consejero presidente, diferenciando el mandato de los primeros y de este último; además se estableció una renovación escalonada del Consejo General atendiendo así a una vieja demanda; se modificó el régimen de las Comisiones del Consejo General con la finalidad de permitir la rotación de sus integrantes y de permitir un ejercicio más ágil de las áreas ejecutivas del Instituto; se creó

una Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos nombrada por el Consejo pero dotada de autonomía técnica y operativa que, además, está facultada para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus atribuciones; se convirtió al IFE en la autoridad encargada de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para que los partidos puedan acceder a ellos, así como de vigilar que las nuevas reglas y prohibiciones se respeten y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; finalmente, se afinaron también los procedimientos administrativos sancionatorios a cargo del IFE así como las sanciones que el mismo puede imponer en caso de que se determinen conductas violatorias a la ley. Por lo que respecta al Tribunal Electoral, también se estableció un procedimiento de renovación escalonado para su Sala Superior y las cinco salas regionales, además estas últimas adquieren un carácter permanente, lo que supuso una compleja distribución de competencias entre éstas y la Sala Superior; se determinó la existencia de una serie de medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones, situación que no estaba contemplada con claridad y, además, se facultó expresamente a las Salas del Tribunal para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso, puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La segunda finalidad específica de la reforma y que contiene, como lo hemos señalado, una gran apuesta política, es el establecimiento de un nuevo modelo de comunicación social político-electoral que busca, por un lado, fortalecer la equidad en la competencia como principio rector de todo proceso electoral democrático y, por otro lado, impedir que los intereses privados irrumpieran disruptivamente en las elecciones y en la política. En ese sentido, el tema del acceso a los medios constituye la parte medular de la reforma y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país a partir de la prohibición para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. De manera muy breve, las características del nuevo modelo son las siguientes:

- I) Los partidos políticos podrán acceder a la radio y a la televisión solo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales).
- II) El IFE será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá

tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE será competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación con fines electorales pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.

- III) En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral los tiempos que tendrá a disposición el IFE son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales podrán distribuirse de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
- IV) De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 en total), mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición será de, al menos, el 85% del tiempo total.
- V) El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
- VI) Fuera de las campañas el IFE tendrá a disposición el 12% de total de tiempos del Estado, el cual se distribuirá en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponderá directamente al IFE.
- VII) La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.
- VIII) Además se contemplan una serie de prohibiciones, a saber:
 - Al igual que los partidos, tampoco los particulares podrán contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato (elevando a rango constitucional la actual prohibición que fija el Cofipe).
 - No se podrán transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
 - No se podrán realizar expresiones que denigren a instituciones, a partidos o que calumnien a las personas.
 - La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
 - Por último, la propaganda pública deberá tener carácter institucional y por ello no podrá ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

3. *La reforma de 2014*

Por primera vez en 27 años, la reforma electoral de 2014 no fue producto de las problemáticas derivadas de los procesos electorales federales, puesto que la aplicación de las reglas electorales emanadas de la reforma electoral de 2007-2008 configuró un modelo electoral sólido y, en consecuencia, el balance de su aplicación fue, sin duda, positivo.

Basta mencionar que la elección de 2009 fue la primera prueba de las nuevas reglas emanadas de la reforma electoral de 2007-2008. La misma fue superada de manera satisfactoria, ya que a pesar de que las autoridades electorales, tanto administrativa como jurisdiccional, contaron con escasos meses de preparación para realizar la adecuación del complejo marco reglamentario, el proceso comicial fue exitoso, debido a que las transformaciones legales permitieron mayor equidad en la competencia electoral y mejor funcionamiento de las atribuciones legales de las autoridades electores.

En ese sentido, la elección presidencial de 2012 constituyó la prueba del ácido definitiva respecto a las reglas establecidas en la reforma electoral de 2007-2008 y la constatación de su viabilidad y pertinencia. El asunto no es menor, pues frente a los excesos de la retórica discursiva y a los embates que apostaron desde su origen por su impracticabilidad y su fracaso, la elección demostró en definitiva que esas reglas fueron pertinentes y resolvieron en términos generales los problemas que pretendieron enfrentar.

Sin lugar a dudas el proceso electoral de 2012 fue instrumentado de manera exitosa por las autoridades electorales, para muestra, basta con señalar algunas circunstancias:

- a) El conteo de los votos de los ciudadanos efectivamente fue correcto como lo demostró el inédito y amplísimo recuento realizado durante los cómputos distritales.
- b) Los mecanismos de resultado preliminar de los resultados electorales (también cuestionados en 2006) funcionaron a la perfección (Programa de Resultados Electorales Preliminares y conteos rápidos) y estuvieron perfecta y totalmente alineados con los cómputos legales de los votos.
- c) Las quejas sirvieron para “depurar” de eventuales irregularidades el proceso electoral a lo largo de su desarrollo.
- d) Los debates que, por primera vez estuvieron mandatados al IFE desde la ley se realizaron sin contratiempos (no por ello sin anécdotas).

- e) La depuración del Padrón Electoral y del Listado Nominal derivado de la pérdida de vigencia de la 03 funcionó sin contratiempo.

Sin embargo, la elección presidencial de 2012 fue objeto de una serie de impugnaciones que no solo se plantearon públicamente, sino que articularon los recursos legales que se presentaron ante el TEPJF demandando la nulidad de dicha elección, alegando graves violaciones a los principios constitucionales que provocaron que no se cumpliera el principio democrático de voto libre y auténtico.

El destino de las impugnaciones fue ampliamente conocido: ninguno de los hechos denunciados pudo ser satisfactoriamente probado y con ello la elección presidencial fue declarada válida.

La médula de las impugnaciones al proceso electoral fue la acusación de una presunta compra del voto masiva. Cómo determinar el alcance de ese fenómeno es complejo —si no es que imposible—; no solo porque se expresa en múltiples formas que adquiere el clientelismo político, sino también por ser transversal a las fuerzas políticas que ocupan distintos espacios de poder público.

Lo cierto es que un fenómeno de ese tipo no puede entenderse sino desde la lógica que le subyace y, si es así, resulta inevitable asumir que si hay alguien que compra un voto, indudablemente debe haber alguien que lo venda. Por ello, las razones que subyacen a la compra del voto trascienden lo electoral y tienen que ver más con problemas estructurales de nuestra sociedad de tipo bien distinto a los electorales: la desigualdad y la pobreza y la precaria cultura política (el voto es la expresión de un derecho fundamental y quien lo aliena, está declinando del ejercicio soberano de un derecho humano que le es consustancial).

Otro problema que no es ajeno a lo electoral, pero sí se origina fuera de él, es el caso de la responsabilidad de los servidores públicos. No debe olvidarse que entre las acusaciones que se presentaron en el proceso electoral de 2012, fue el presunto desvío de recursos de servidores públicos (particularmente gobernadores) que alteraron las condiciones de la competencia.

El de la rendición de cuentas es uno de los grandes pendientes de nuestro proceso de democratización. Prueba de ello es que el título octavo de la Constitución no ha sufrido ninguna reforma de trascendencia y la impunidad es la regla. Un eficaz sistema de revisión de la gestión pública y de exigencia de responsabilidades es todavía uno de los grandes pendientes de nuestra agenda democrática.

Otra de las grandes impugnaciones al proceso tiene que ver con el presunto sesgo de los grandes consorcios mediáticos para favorecer a un

candidato. Que la relación con los medios de comunicación ha sido conflictiva para el IFE, particularmente desde la reforma de 2007-2008, es algo claro y evidente. Los roces con la desafiante industria han sido constantes. Este mismo proceso electoral no estuvo exento de ellos; piénsese solo en la dolosa confusión que se pretendió generar en torno al tema de la posibilidad o no de realizar debates, o bien el grosero desafío que alguno de los dueños de los monopolios televisivos lanzó para boicotear la difusión del primer debate presidencial organizado por el IFE.

Si bien, a nivel federal la normativa electoral necesitaba un ajuste, ya que existían mejoras y áreas de oportunidad para perfeccionar el sistema electoral, ejemplo de ello son los temas de fiscalización, procedimientos sancionadores, la responsabilidad de servidores públicos y la compra del voto. Situaciones que ameritaban un análisis específico y la transformación de una parte del sistema electoral. Siempre es oportuno revisar las leyes electorales para afinarlas y actualizarlas para enfrentar oportunamente los problemas que la dinámica y siempre desafiante lucha político-electoral supone.

Sin embargo, la reforma electoral de 2014 abandonó la meta de ajustes graduales y paulatinos, y optó por transformar de manera radical el sistema electoral. Los legisladores, por primera vez en tres décadas, modificaron radicalmente las bases del sistema comicial, para pasar de un sistema federal electoral a un sistema nacional electoral en torno al Instituto Nacional Electoral (INE).

La reforma electoral de 2014 tiene una enorme complejidad y sus alcances plenos aún no pueden terminar de medirse, pues aún están por definirse las modalidades de ejercicio de las nuevas atribuciones encomendadas a las autoridades electorales. La instrumentación de la reforma aún no puede medirse. Sin embargo, un simple recuento de algunas de las novedades inducidas en la reforma pueden dar cuenta del enorme desafío que va a representar “echar a andar” la misma:

- a) Se crea el Instituto Nacional de Electoral como autoridad encargada de la función estatal de organizar elecciones en sustitución del Instituto Federal Electoral.
- b) El número de consejeros electorales pasa de 9 a 11 y se determina una duración de nueve años en el cargo.
- c) Se incorpora un nuevo procedimiento para la designación de consejeros electorales. Por primera vez en dos décadas y media, el estudio, análisis y selección de candidatos no estará a cargo de la Cámara de Diputados, sino de un Comité Técnico de Evaluación, conforma-

do por siete especialistas, de las cuales tres serán nombradas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información. La Cámara de Diputados solo estará facultada para emitir la convocatoria y realizar las designaciones entre la lista de propuestas que envíe el Comité Técnico de Evaluación. Además se establece una válvula de seguridad, a través de la insaculación, para realizar las designaciones conforme a los procedimientos y temporalidad previamente establecidos, esto para evitar situaciones como 2011 y 2013, en donde la autoridad electoral tuvo que funcionar con una integración indebida.

- d) Se establecen nuevas atribuciones y competencias para la autoridad electoral administrativa:
- En los procesos electorales federales y locales el INE implementará y ejercerá las siguientes facultades: *a*) instrumentar la capacitación electoral; *b*) elaborar la geografía electoral; *c*) determinar la distritación; *d*) efectuar el reseccionamiento; *e*) desarrollar, vigilar y reguardar el padrón y la lista de electores; *f*) determinar la ubicación de las casillas; *g*) designar a los funcionarios de las mesas directivas de casillas; *h*) emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, e *i*) fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
 - Para los procesos electorales federales el INE instrumentará las siguientes atribuciones: *a*) otorgar y vigilar las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; *b*) resguardar los derechos de los candidatos y partidos políticos; *c*) preparar la jornada electoral; *d*) imprimir los documentos electorales; *e*) producir los materiales electorales; *f*) realizar los escrutinios y cómputos; *g*) declarar la validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; *h*) ejecutar el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- e) Se establecen facultades especiales del INE para atraer directamente la realización las actividades electorales que corresponden a los órganos electorales locales; delegar a los órganos electorales locales atribuciones para los procesos electorales concurrentes, o bien, atraer

- asuntos de la competencia de los órganos electorales locales, cuando sean trascendentes o ameriten sentar un criterio de interpretación.
- f) Se concede al INE la facultad de designar y remover a los consejeros electorales de los órganos electorales locales.
 - g) Se otorga al INE la facultad de organizar los procesos electorales locales, sin embargo el texto constitucional se olvida de especificar causales y procedimientos.
 - h) Se faculta al INE organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, siempre y cuando sea a petición de las entidades políticas y a cargo de sus prerrogativas.
 - i) Se establece la facultad del INE para fiscalizar las campañas federales, estatales y municipales.
 - j) Se determina la creación de un Servicio Profesional Electoral, el cual será organizado y regulado por el INE.
 - k) Se elimina la prohibición de hacer campañas negativas a través de la denigración de instituciones.
 - l) Se determinan facultades exclusivas para órganos electorales locales: *a)* otorgar y vigilar las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; *b)* resguardar los derechos de los candidatos y partidos políticos; *c)* desarrollar políticas de educación cívica; *d)* imprimir los documentos electorales; *e)* producir los materiales electorales; *f)* realizar los escrutinios y cómputos; *g)* declarar la validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; *h)* ejecutar el cómputo de la elección del gobernador; *i)* instrumentar los programas de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, y *j)* organizar y desarrollar, los mecanismos de participación ciudadana.
 - m) Por primera vez, en el texto constitucional se incorporan causales para la nulidad de elecciones: *a)* rebasar por más de 5% el tope de gasto de campaña; *b)* recibir o utilizar recursos ilícitos, y *c)* comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión. La nulidad deberá acreditarse de manera objetiva y material. Además es necesario que la violación sea determinante, esto ocurrirá cuando la diferencia entre el primero y segundo lugares sea menor a 5% de la votación.
 - n) Se modifica la sustanciación e imposición de sanciones del procedimiento especial sancionador, ahora el INE tendrá la facultad de investigar las violaciones e integrar el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF.
 - o) Se incrementa de 2 a 3% el umbral de votos necesario para que un partido conserve su registro.

- p) Se reduce el tiempo entre la elección presidencial y la toma de protesta del candidato ganador: será ahora el 1o. de octubre en lugar del 1o. de diciembre.
- q) Se permite la reelección consecutiva de legisladores federales y locales. En el ámbito federal se permite hasta de 12 años, siempre y cuando el legislador sea postulado por el mismo partido.

Hacer llegar a buen puerto la reforma no será una tarea sencilla. Los efectos reales de la misma aún no pueden anticiparse. Sin embargo, queda claro el gran consenso político que estuvo detrás de su aprobación no puede menospreciarse e impone un esfuerzo y dedicación particular por parte de los órganos electorales para que los cambios de 2014 sean un paso más en el largo y complejo proceso de construcción y consolidación de la democracia en México.