



El sistema electoral
y la transición a la
democracia en México



El sistema electoral y la transición a la democracia en México

PABLO XAVIER BECERRA CHÁVEZ



TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO • 2014

Esta investigación, para ser publicada,
fue arbitrada y avalada por el sistema
de pares académicos.



El sistema electoral y la transición a la
democracia en México

Pablo Xavier Becerra Chávez

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 21

Primera edición, 2014

D. R. © Pablo Xavier Becerra Chávez, 2014
D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2014
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpaltitlán,
Toluca, México. C. P. 50160

ISBN de la versión electrónica: 978-607-9028-57-2

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo
son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita



Introducción

Una de las zonas del sistema político mexicano en que se produjeron los cambios más importantes en las últimas décadas es, sin lugar a dudas, la correspondiente al sistema electoral y de partidos. México inició la década de los 70 con una elección de presidente de la República típicamente no competitiva: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) postuló a Luis Echeverría Álvarez en alianza con otros dos pequeños partidos, el Popular Socialista (PPS) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El único partido opositor de la época, el Partido Acción Nacional (PAN), postuló a Efraín González Morfín. Echeverría ganó la elección con 86% de los votos y el candidato opositor se conformó con el restante 14%. Éste había sido el modelo de elecciones mexicanas desde 1958: el partido gobernante y sus dos aliados permanentes postulaban al seguro ganador, éste contaba con todo el apoyo del aparato estatal, tanto en el nivel federal como en el local; la Comisión Federal Electoral organizaba una simulación de competencia y el PAN se conformaba con el papel de oposición testimonial.

Al contrario, en la última elección del siglo XX, también presidencial como la de 30 años antes, se produjo por primera vez la derrota del PRI en la posición fundamental del

régimen mexicano. En efecto, en 2000, el candidato del PRI, Francisco Labastida, ya no fue apoyado por otros partidos y fue vencido por el candidato de la coalición formada por el PAN y el recién llegado Partido Verde Ecologista de México (PVEM). La clave de este hecho se encuentra en la transformación que sufrió el sistema electoral y de partidos durante los 30 años comprendidos entre 1970 y 2000, cambios que condujeron a México del ámbito de la no competencia y el autoritarismo al de la competencia y la democracia. La alternancia de 2000 y los 12 años siguientes de gobiernos panistas en el nivel federal y la convivencia de gobiernos de distintos partidos en el nivel local son resultado de esos cambios.

En 2012 México vivió una nueva alternancia que permitió el regreso del PRI a la Presidencia de la República. Además de la alternancia en la Presidencia, otro dato permite apreciar la magnitud del cambio: hasta 1989 solamente el PRI había ocupado todas las gubernaturas de los estados de la federación, pero entre 1989 y 2013 se vivió la alternancia en 23 estados. Sólo en nueve estados no ha habido cambio de partido en la titularidad del Ejecutivo local. En algunos estados ese cargo ya ha sido ocupado por los tres partidos más importantes del país (PRI, PAN y Partido de la Revolución Democrática [PRD]), como Tlaxcala y Baja California Sur.

En este trabajo se realiza el análisis desde las reformas electorales vividas a partir de la década de los 70 del siglo pasado hasta la reforma constitucional de 2013, evaluando el impacto de éstas sobre el sistema de partidos. Se estudia cómo la peculiar transición mexicana tuvo en su núcleo la transformación del sistema electoral desde la esfera de la no competencia hasta la de la competencia, lo cual propició la transformación del sistema de partidos de la esfera de un sistema de partido hegemónico a la de uno pluripartidista. Sin embargo, las modalidades que adoptó este gran proceso de transformación condujeron

a que los partidos políticos realizaran la fetichización de las reformas electorales, es decir, las consideraran como un fin en sí mismas. Esto ha conducido a que, después de una elección competida cuyo resultado no es aceptado por alguno de los competidores, se recurra a una nueva reforma que pretende rediseñar todo partiendo desde cero. De hecho, al momento de concluir este trabajo, México vive una reforma electoral, cuyos planteamientos básicos provienen de los reclamos de los partidos que perdieron la elección de 2012.





El esplendor del sistema de partido hegemónico, 1970-1976

Al inicio de la década de los 70, el sistema electoral y de partidos en México era un clásico ejemplo de sistema no competitivo, en el que, por tanto, no se sometía realmente a la competencia entre los partidos el acceso a las posiciones gubernamentales decisivas. Esta característica central del sistema electoral y de partidos resultaba coherente con el carácter autoritario del régimen político mexicano. Siguiendo el conocido término de Giovanni Sartori (1980, pp. 277-285), se trataba de un sistema de *partido hegemónico pragmático*. El primer componente de la noción sartoriana (*hegemónico*) definía una situación en la cual no existía una competencia real por el poder, aun cuando el marco legal consagrara un aparente multipartidismo, razón por la cual los partidos de oposición eran en realidad "partidos de segunda" o de "ornato" que aceptaban la imposibilidad de la alternancia en el poder, es decir, sabían de antemano que nunca podrían ganar las elecciones porque las reglas reales del juego garantizaban de entrada un conjunto de condiciones de privilegio para el partido gobernante. El segundo adjetivo del concepto de Sartori (*pragmático*) hacía alusión al peso relativamente disminuido de la ideología en el

modelo de dominación del partido hegemónico, característica que le permitió tener una gran flexibilidad para integrar en su interior un amplio espectro de ideologías y que, por supuesto, le permitió durante un periodo muy prolongado desarrollar una impresionante capacidad de “cooptación” de los opositores.

Algunos autores mexicanos desarrollaron la noción *partido de Estado* para enfatizar el origen y la funcionalidad del partido gubernamental en el contexto del sistema autoritario mexicano. En efecto, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del actual PRI, fue fundado desde el poder para conservar el poder, de tal manera que nunca debió competir por éste contra otros partidos. Las transformaciones posteriores del partido, en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (el actual PRI), fueron iniciativas presidenciales que enfatizaron su característica de partido de Estado. Esta razón explica que desde su origen el PRI haya disfrutado ampliamente de los recursos estatales (humanos, financieros...) y de reglas del juego, tanto escritas (la legislación electoral) como no escritas (el conjunto de “usos y costumbres” de la política mexicana), hechas para garantizarle un conjunto de privilegios (González Casanova, 1981, pp. 28-82).

En cualquiera de las dos nociones anteriores, que no son excluyentes sino que pueden ser complementarias, se trataba de un sistema electoral y de partidos no competitivo, columna vertebral del peculiar régimen político autoritario que caracterizó a nuestro país hasta hace poco (Molinar, 1993, pp. 3-57).

Desde la Constitución de 1917 se garantizó jurídicamente la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero en los hechos el sistema electoral y de partidos fue configurando a partir de 1929 su característica no competitiva. La élite postrevolucionaria here-

dó del maderismo su adhesión al principio de “sufragio efectivo, no reelección” y no se llegó al extremo de anular la esfera electoral y partidaria aun en las coyunturas más violentas de disputa por el poder entre sus distintas facciones, cosa que sí ocurrió de manera recurrente en otros países latinoamericanos.

La élite heredera de la Revolución tuvo la capacidad de desarrollar un elevado grado de institucionalización de sus estructuras de dominio con la creación y posterior transformación del partido gobernante (PNR, PRM, PRI), el cual desde un principio tuvo a su servicio todos los recursos del Estado mexicano. Pero, a diferencia del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), el PRI mexicano no se convirtió en un partido único; es decir, no se prohibió la existencia de los partidos opositores. Por el contrario, desarrolló una gran capacidad para tolerar a la oposición y mantenerla en los márgenes del sistema, para lo cual desarrolló una ingeniería electoral en permanente renovación. De hecho, esta gran capacidad para reformar sus distintos componentes fue uno de los rasgos distintivos del régimen autoritario mexicano.

Desde 1929 la élite gobernante desarrolló una gran capacidad para controlar las principales piezas del sistema electoral; primero, bajo la lógica federal que rigió entre 1917 y 1943, periodo durante el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos locales; después, bajo la lógica centralizadora de la ley electoral de 1946 y las posteriores, cuando se creó el modelo basado en la Comisión Federal Electoral. Las reglas formales del juego (la legislación electoral) y las reglas reales (la estructura piramidal de cacicazgos que caracterizaba al régimen autoritario) garantizaron condiciones bajo las cuales la celebración regular de elecciones y la pluralidad aparente resultaban funcionales con la permanencia en el poder del partido hegemónico.

Desde su fundación, en 1929, el PRI nunca perdió una elección de gobernador de algún estado hasta 1989, mantuvo la mayoría en las dos cámaras del Congreso hasta 1997 y logró retener la Presidencia hasta 2000. Entre 1929 y 1940 su votación en elecciones presidenciales se mantuvo por arriba de 90%, en tanto que en las elecciones de 1946 y 1952 descendió a 78% y 74%, debido a las disidencias de Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez Guzmán, respectivamente. Para 1958, con la candidatura de Adolfo López Mateos, el PRI regresó a una votación superior a 90% (91%, para ser exactos), pero para 1964, con Gustavo Díaz Ordaz, cayó a 89%, y para 1970, con Luis Echeverría Álvarez, pasó a 86%, con la particularidad de que desde 1958 el candidato priista a la Presidencia era apoyado puntualmente por el PARM y el PPS, los dos fieles partidos de oposición ficticia (Loaeza, 2001, pp. 81-100).

La elección de 1970 le permitió al PRI ganar las 178 curules de mayoría relativa en disputa, con lo cual controlaba 84% de la Cámara de Diputados. El PAN, el PPS y el PARM debían conformarse con el restante 16% de los diputados, obtenidos por medio del sistema de diputados de partido, un mecanismo de compensación para los partidos que lograran al menos 2.5% de la votación y obtuvieron menos de 20 triunfos distritales. En la Cámara de Senadores el PRI tenía 100% de los escaños en 1970, es decir, los 64 senadores (Becerra Chávez, 1997, pp. 11-38). Esta presencia abrumadora del PRI en las dos cámaras le permitía al presidente surgido de sus filas tener un control casi absoluto del régimen político. Sin lugar a dudas, era el momento de esplendor del régimen presidencial autoritario basado en el sistema de partido hegemónico pragmático.

Durante el gobierno del presidente Echeverría, en 1972 y 1973, se aprobaron una reforma constitucional y una nueva ley electoral como parte de su proyecto de "apertura democrática", estrategia con la que se trataban de cerrar

las heridas abiertas por la represión a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. Los cambios, sin embargo, fueron realmente mínimos y no facilitaron la entrada de nuevos partidos. Se redujo la edad para ser diputado de 25 años a 21 y para ser senador de 35 a 30 (ya en 1970 se había reducido la edad para votar de 21 a 18 años). Se disminuyó el porcentaje de votación, de 2.5% a 1.5%, para que los partidos de oposición tuvieran acceso a los diputados de partido, en respuesta al hecho, constatado entre 1964 y 1970, de que difícilmente el PPS y el PARM llegaban a 2.5%. Se proporcionó a los partidos la prerrogativa de acceso gratuito a radio y televisión en tiempos electorales. Se otorgó un representante en la Comisión Federal Electoral con voz y voto a cada partido político, en contraste con la situación anterior en que solamente estaban representados tres partidos independientemente del número de éstos con registro. El control del partido hegemónico sobre esta comisión seguía siendo posible gracias a los comisionados de cada cámara y al hecho de que su Presidencia recaía en el secretario de Gobernación.

Hasta aquí, estos cambios permitían mejores condiciones para los partidos opositores que ya contaban con registro legal (PAN, PPS y PARM). Pero el cambio que supuestamente permitiría la entrada de nuevos partidos a la esfera electoral finalmente endureció aún más los requisitos para el registro, pues, a pesar de que disminuyó la cantidad de afiliados exigida por la ley de 75 mil a 65 mil a nivel nacional, así como la correspondiente a la afiliación por entidad de 2 mil 500 a 2 mil, terminó añadiendo el requisito de contar con un mínimo de 25 afiliados por municipio en al menos la mitad de los municipios de las entidades en que acreditaran presencia (García Orozco, 1989, pp. 280-296). En los hechos, se trataba de un obstáculo artificial a la entrada de nuevos partidos en el sistema, lo cual chocaba con la creciente actividad de grupos políticos ansiosos de constituirse en partidos políticos, particularmente en el flanco izquierdo de la política mexicana, en respues-

ta a la oferta inicial de “apertura democrática”. El antiguo Partido Comunista Mexicano (PCM, fundado en 1919) y grupos que posteriormente se convertirían en el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), entre otros, salían de las catacumbas exigiendo su derecho a participar legalmente en las elecciones, pero en este aspecto, lamentablemente, la “apertura” más bien cerró aún más la puerta de entrada.

CUADRO 1. ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA, 1970-1976

Distribución de los votos	1970		1973		1976	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	1 899 289	13.65	2 207 069	14.70	1 358 393	8.45
PRI	11 125 770	79.94	10 458 618	69.64	12 868 104	80.08
PPS	205 954	1.48	541 833	3.61	479 228	2.98
PARM	111 993	0.80	272 339	1.81	403 274	2.51
Candidatos no registrados	35 192	0.25	36 858	0.25	61 629	0.38
Anulados	539 537	3.88	1 505 561	9.99	898 273	5.59
Total votos	13 917 735	100.00	15 022 278	100.00	16 068 901	100.00
Participación %		64.27		60.40		62.01
Padrón	21 653 817		24 863 263		25 912 986	

Fuente: Silvia Gómez Tagle, 1990.

Los resultados de la elección de 1973 reflejaron la creciente contradicción entre una sociedad cada vez más moderna y plural, y un sistema electoral y de partidos no competitivo. La abstención alcanzó 40% de los empadronados y cerca de un millón y medio de ciudadanos (9.9% de los que votaron) anularon su voto. Por supuesto, el PRI mantuvo una cómoda mayoría de 70% de los sufragios que le permitió ganar 192 de las 194 diputaciones de mayoría en disputa, lo que representaba 82% de la Cámara baja. El PAN obtuvo 14.7% de la votación, ganó dos diputaciones de mayoría y recibió 21 de partido, con lo que alcanzó 10.9% de la Cámara. El PPS y el PARM obtuvieron 3.6% y 1.9%, respectivamente, de los votos, con lo que alcanzaron 10 y seis diputaciones de partido, (4.4% y 3% de la Cámara).

La elección de 1976 mostró con claridad el desgaste de este modelo. La ausencia del PAN en la elección presidencial permitió al candidato común del PRI, el PPS y el PARM, José López Portillo, llegar a un impresionante 93.6% de los votos, apenas ligeramente opacado por 31.3% de abstención y casi un millón de votos anulados (5% del total). El PRI solamente perdió una diputación de mayoría frente al PARM y la falta de candidato presidencial panista hizo descender la votación de este partido y, por tanto, su número de diputados, de tal manera que el partido gobernante disfrutó de un cómodo 82% de la Cámara de Diputados durante la Legislatura 1976-1979 (Becerra Chávez, 1997, pp.11-38).





Inicia la apertura: la reforma política de 1977 y sus efectos

Con la reforma política de 1977, promovida por el gobierno del presidente José López Portillo, inició un proceso de liberalización, es decir, de apertura gradual y controlada del régimen político autoritario y, en particular, del sistema electoral y de partidos. Este proceso comenzó con la reforma política de 1977 y trató de ser frenado con la de 1986, pero la propia lógica de la apertura gradual contribuyó a la expansión de espacios de competencia partidaria que no podían ser cancelados abruptamente.

La reforma de 1977 fue la respuesta del gobierno y el partido hegemónico al conjunto de tensiones políticas, electorales y extraelectorales que habían ido creciendo entre la segunda mitad de la década de los 60 y 1976. En efecto, las movilizaciones estudiantiles y populares de 1968 a 1971 y la salida sangrienta que les dio el gobierno, el sindicalismo independiente, el surgimiento de movimientos guerrilleros en el campo y las ciudades, el desgaste del sistema electoral, que condujo a la candidatura solitaria de José López Portillo, entre otros factores, condujeron al gobierno a elaborar una propuesta de reforma política cuyo objetivo era abrir el sistema de partidos y brindar estímulos a éstos, para permanecer en un juego en el que sabían de antemano que nunca podrían ganar, sin arries-

garse a perder el control sobre los procesos electorales ni sobre las piezas maestras del régimen autoritario: el carácter de partido hegemónico del PRI, el control sobre los sindicatos y las organizaciones sociales en general, el presidencialismo exacerbado y el centralismo que anulaba el federalismo del texto constitucional... (Middlebrook, 1986, pp. 187-224). En suma, el propósito de la reforma era inyectar una dosis de legitimidad a un sistema político-electoral que, si bien no se enfrentaba a una crisis de gravedad, vivía un proceso de deterioro que podría conducirlo a una situación difícil en el futuro.

Como parte de la reforma política se modificó la Constitución y se elaboró la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que introdujo algunos cambios en la forma en que había estado funcionando el sistema electoral mexicano (Patiño Camarena, 1982; Rodríguez Araujo, 1986). Los más importantes fueron los siguientes:

- Otorgamiento a la Comisión Federal Electoral de la facultad de conceder o cancelar el registro de los partidos, que antes estaba en manos de la Secretaría de Gobernación.
- Definición de los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implicó elevar a rango constitucional su derecho a las prerrogativas para desarrollar sus actividades políticas y electorales (acceso a radio y televisión, financiamiento público y el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, entre las más importantes).
- Establecimiento de la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones para los partidos políticos, el cual se transformaba en definitivo al obtener al menos 1.5% de la votación.
- Los partidos políticos con registro federal tendrían derecho a participar en elecciones locales sin tener

que solicitar su registro ante las autoridades electorales del lugar.

- Introducción de las diputaciones de representación proporcional para los partidos minoritarios que obtuvieran al menos 1.5% de la votación, con lo cual la Cámara baja quedaría integrada por 300 diputados de mayoría y 100 de proporcionalidad (García Orozco, 1989, pp. 296-316).

La reforma de 1977, en suma, permitió una apertura sin precedentes del sistema de partidos y una ampliación de los espacios de representación para la oposición, pero al mismo tiempo se esforzó por no poner en riesgo el control gubernamental sobre la organización de las elecciones. Cuando la ampliación del número de partidos y el cambio de su orientación hacia una oposición real anunciaron algún riesgo a dicho control, el gobierno del presidente De la Madrid se encargó de procesar una nueva reforma política para revertir esta tendencia.

Los resultados de las elecciones del periodo 1979-1985 muestran la expansión del número de partidos participantes. En 1979 entraron el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el PCM y el PST con registros condicionados, mismos que se convirtieron en definitivos al lograr pasar la aduana de 1.5%. Curiosamente esta primera elección de la reforma política, con más opciones para el elector, registró una abstención superior a la de la etapa anterior, que presentaba menos opciones. En 1982 dos nuevos partidos lograron su registro condicionado: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD), pero solamente el primero lograría llegar a 1.5% en la elección de diputados de representación proporcional. Al mismo tiempo, el PARM, uno de los partidos de oposición ficticia, perdió el registro a pesar de su alianza con el PRI. Finalmente, en 1985, el PMT logró reafirmar su registro al llegar a la barrera de 1.5%. Con esto,

al finalizar la elección de 1985, los partidos con registro sumaban ya nueve. La zona que más había crecido era la izquierda: de los cinco nuevos partidos, cuatro se inscribían en este flanco político y solamente uno (el PDM) podría considerarse en el ala derecha. Un caso interesante es el de la fusión del PCM, de hecho el partido más antiguo de México (fue fundado en 1919), con otros cuatro partidos sin registro para dar origen al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en noviembre de 1981.

CUADRO 2. ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA, 1979-1985

Distribución de los votos	1979		1982		1985	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	1 487 242	10.79	3 691 200	17.52	2 769 545	15.54
PRI	9 610 735	69.71	14 591 026	69.27	11 565 722	64.90
PPS	357 106	2.59	393 999	1.87	350 301	1.97
PARM	249 726	1.81	283 411	1.35	295 222	1.66
PDM	284 145	2.06	483 865	2.30	485 007	2.72
PCM-PSUM	688 978	5.00	925 848	4.40	574 727	3.23
PST	293 511	2.13	376 563	1.79	440 821	2.47
PRT			265 658	1.26	225 529	1.27
PSD			40 454	0.19		

Distribución de los votos	1979		1982		1985	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PMT					276 552	1.55
Candidatos no registrados	9 824	0.07	97	0.00	11 922	0.07
Anulados	806 453	5.85	12 405	0.06	824 752	4.63
Total votos	13 787 720	100.00	21 064 526	100.00	17 820 100	100.00
Participación %		49.35		66.82		50.63
Padrón	27 937 237		31 526 386		35 196 525	

Fuente: Silvia Gómez Tagle, 1990.

Un corolario obvio del incremento del número de partidos con registro fue el descenso paulatino del porcentaje de votación del PRI. Inicia este ciclo con un cómodo 69.7% y lo concluye con 64.9%. Por supuesto, aún contaba con un nivel de mayoría propio de su condición hegemónica, pero la tendencia apuntaba a un mayor descenso en el futuro inmediato. El PAN era el partido opositor más relevante, con niveles de votación entre 10% y 17%, todavía muy lejos del partido hegemónico, del que lo separaban cerca de 50 puntos de diferencia. La proliferación de partidos de izquierda evidentemente se tradujo en pequeños porcentajes de votación para cada uno de éstos. El más relevante, el PCM-PSUM, en su mejor momento, como PCM en 1979, llega a 5% de la votación y en el peor, ya como PSUM en 1985, apenas alcanza 3%.

En suma, en 1985 aún se vivía una situación propia de partido hegemónico, mas ya se percibían las señales que presagiaban la crisis. Por una parte, la reforma de 1977 expandió el área de competencia de los partidos opositores en el ámbito federal pero también en el local. En la década de los 80 se experimentó un ascenso de la conflictividad del ámbito de las elecciones locales, que de ser plenamente controlado por el PRI pasó a ser fuertemente disputado por la oposición. Así lo atestiguan los conflictos en Juchitán, San Luis Potosí y Chihuahua de esos años. Por otra parte, se empezaba a gestar desde 1986 una disidencia dentro del PRI que en un principio pasó inadvertida, pero que ya para los últimos meses de 1987 adquiría el nivel de ruptura: la Corriente Democrática encabezada por dos políticos priistas de larga tradición, Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del presidente de la República más popular del siglo XX, y Porfirio Muñoz Ledo, expresidente nacional del PRI y miembro destacado de varios gabinetes presidenciales.





La crisis del sistema de partido hegemónico: la reforma de 1986 y la elección de 1988

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid lanzó en 1986 la iniciativa de una nueva reforma, a la que, para imprimirle su sello personal, se le denominó “renovación política nacional”. Como resultado se produjo una reforma constitucional y se elaboró un nuevo Código Federal Electoral. Los objetivos fundamentales de esta reforma consistieron en cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a las diputaciones de representación proporcional. Pero como no todo podía ser retroceso, también se concedieron algunos avances que tenían la finalidad de seguir haciendo atractiva la participación de los partidos en un juego del que todos sabían de antemano el nombre del ganador (Woldenberg, 1987, pp. 225-246; Valdés, 1988, pp. 135-150). Los principales cambios fueron los siguientes:

- Se estableció la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, en virtud de la cual el PRI se constituyó automáticamente en la

mayoría absoluta dentro de dichos organismos y controló todas las etapas del proceso electoral de 1988 (Valdés y Piekarewics, 1990, pp. 52-54).

- Se suprimió la vía del registro condicionado y solamente se mantuvo la del registro definitivo, con la finalidad de detener la ampliación del sistema de partidos. Sin embargo, se conservó como causal de pérdida del registro el no obtener al menos 1.5% de la votación en una sola elección.
- Junto a lo anterior, se ampliaron las prerrogativas de los partidos con registro, particularmente las referidas al financiamiento público, el cual pasaba de ser igualitario y en especie a convertirse en dinero repartido con criterios proporcionales.
- Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución jurisdiccional de controversias en la materia, pero con la limitación de que sus resoluciones en torno a resultados electorales podrían ser modificadas por los colegios electorales que tenían a su cargo la autocalificación de la elección de cada cámara.
- En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, se mantuvo el sistema mixto con dominante mayoritario (300 diputados de mayoría relativa), pero se incrementó a 200 el número de diputados de representación proporcional y se diseñó un mecanismo para permitir al partido mayoritario participar en el reparto de estos últimos; además, se estableció una cláusula de gobernabilidad para permitir que este partido tuviera la mayoría absoluta de la Cámara a pesar de que su votación descendiera por debajo de 50%, sin establecer un límite inferior.
- Por lo que hace a la Cámara de Senadores, la reforma de 1986 estableció su renovación por mitades cada tres años, para lo cual se indicó que uno de los dos senadores por entidad que se elegirían en 1988 duraría en el cargo seis años y el otro solamente tres.

La elección de 1988 constituyó la prueba de fuego de la reforma de 1986. La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, recién escindido del PRI, por una amplia convergencia opositora aunada a la candidatura del empresario Manuel Clouthier por el PAN, provocó un verdadero colapso del sistema electoral, el cual se vio desbordado por las características de la competencia partidaria. Por primera vez en la historia, el candidato presidencial del PRI se situó en torno a 50% de la votación, en tanto que la coalición cardenista obtuvo poco más de 30% y el candidato panista cerca de 20%, por lo que la oposición en su conjunto captaba la mitad de la preferencia electoral (Molinar, 1991, p. 219). En este contexto, el control que el gobierno y el PRI aún mantenían sobre las autoridades electorales, gracias a la reforma electoral, permitió que se produjera una “caída del sistema” que seguramente amplió la mayoría del partido oficial.

Por primera vez en varias décadas, el candidato presidencial del PRI, el joven economista Carlos Salinas de Gortari, no fue favorecido por los tradicionales partidos de oposición ficticia (el PPS y el PARM). Por el contrario, éstos apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas, quien había aspirado a ser candidato del PRI y al no lograrlo rompió con ese partido después de décadas de militancia. Además, también apoyaron al recién escindido del PRI otros dos partidos: el Partido Mexicano Socialista (PMS), formado apenas en 1987 como resultado de la fusión del PSUM y el PMT, así como el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), anteriormente conocido como PST. Estos cuatro partidos formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) en torno a la candidatura común de Cárdenas.

CUADRO 3. ELECCIONES DE 1988

Distribución de los votos	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	3 208 584	16.20	3 276 824	17.41	3 293 460	17.41
PRI	9 687 926	48.93	9 276 934	49.29	9 263 810	48.97
PPS	1 970 467	9.95	1 673 863	8.89	1 702 203	9.00
PARM	1 202 710	6.07	1 124 575	5.97	1 154 811	6.10
PDM	190 891	0.96	244 458	1.30	223 631	1.18
PMS	666 683	3.37	810 372	4.31	770 659	4.07
PFERN	2 003 919	10.12	1 704 532	9.06	1 727 376	9.13
PRT	74 857	0.38	88 637	0.47	76 135	0.40
Candidatos comunes	85 806	0.43	0	0.00	873	0.00

Distribución de los votos	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Candidatos no registrados	14 333	0.07	0	0.00	13 222	0.07
Anulados	695 042	3.51	620 220	3.30	689 542	3.64
Total votos	19 801 218	100.00	18 820 415	100.00	18 915 722	100.00
Participación %		52.01		49.43		49.68
Padrón	38 074 926		38 074 926		38 074 926	

Fuente: Comisión Federal Electoral, 1988, pp. 118-121.

Nota: la información sobre los diputados es la correspondiente a los de representación proporcional.

Es relevante recordar que originalmente el PMS postuló a su candidato presidencial propio, Heberto Castillo, quien había sido el principal dirigente del PMT, pero a un mes de la jornada electoral declinó a favor de Cárdenas, a pesar de que durante varios meses lo había criticado fuertemente por haber permanecido en el PRI durante décadas. Lo que ocurrió es que las encuestas levantadas en mayo de 1988 indicaban claramente el ascenso de la candidatura de Cárdenas, a pesar de, o más bien por haber salido del PRI, al mismo tiempo que mostraban que la candidatura de Castillo difícilmente pasaría de 5%, a pesar de originarse de una tradición opositora o tal vez por eso (Maríñez, 1988, pp. 33-40).

En 1988 ocurrieron dos hechos que cambiarían la historia política contemporánea de México: en primer lugar, el fraude practicado como último recurso de un sistema electoral fuertemente controlado por el PRI y el gobierno para hacer frente a una oposición cismática; en segundo lugar, la virtual absorción de la izquierda socialista realmente existente en aquel momento por el grupo de políticos provenientes del PRI, hecho que redefiniría la identidad de la izquierda mexicana.

Con una votación apenas ligeramente inferior a 50%, el PRI logró el triunfo en 233 distritos electorales; es decir, no ganó en 67. El partido gobernante nunca había perdido en más de 11 distritos (en 1985). Gracias a la reforma de 1986 pudo compensar esa pérdida con la asignación de 27 diputaciones de representación proporcional, lo que le permitió tener 260 legisladores, que representaban 52% de la Cámara baja. El grupo parlamentario del PAN, por primera vez, representó una quinta parte de la Cámara. Sus 38 diputados de mayoría sumados a los 63 que le correspondieron por representación proporcional le permitieron tener 20.2% de los escaños y convertirse en un factor real de influencia en el Legislativo. Los cuatro

partidos agrupados en el FDN representaban 27.8% de la Cámara baja con sus 139 diputados.

Si en la Cámara de Diputados el PRI apenas conservó una precaria mayoría absoluta, en el Senado la situación fue diferente. Con poco menos de 49% de los votos, el PRI obtuvo la mayoría en 30 entidades federativas, lo que le permitió controlar 60 escaños (dos por entidad), 93.8% de la Cámara alta; en tanto que el FDN solamente vio traducido su 30% de sufragios en los cuatro escaños de Michoacán y el Distrito Federal, que representaban el restante 6.2% de la Cámara. Por supuesto, al PAN no le fue mejor, ya que su 17% de votos no encontró traducción en escaños senatoriales. En síntesis, el PRI salió de la elección de 1988 con una ligera mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la Cámara de Senadores (González Casanova, 1990; Anaya, 2009).





La reforma de 1989-1990 y la elección de 1991

El resultado del proceso electoral de 1988 modificó sustancialmente la correlación de fuerzas en el Legislativo. Por primera vez en su historia el partido oficial no tenía el poder para aprobar por sí solo una reforma a la Constitución. Lo anterior explica que en 1989 y 1990 se aprobaran las reformas a la Constitución y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de una manera totalmente novedosa. Las iniciativas ya no provinieron del presidente de la República, sino del grupo parlamentario del PRI, el cual se vio obligado a negociar con el PAN. En octubre de 1989 se aprobó la reforma constitucional con los votos de los legisladores del PRI y del PAN, hecho que provocó una fisura en el partido blanquiazul. Desde ese momento se desarrolló una convergencia entre estos dos partidos en torno a la reforma electoral. En julio de 1990 se aprobó el Cofipe sobre la base del proyecto presentado por la diputación priista y algunas modificaciones introducidas por el PAN. De seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor del nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, una veintena de diputados panistas y un minúsculo grupo independiente desprendido del PFCRN (Prud'homme,

1996, pp.93-128; Valdés, 1990, pp. 65-82; Woldenberg, 1991; Becerra Chávez, 1991, pp. 49-64).

En estos dos años (1989-1990) las negociaciones en torno a una nueva reforma fueron acompañadas por procesos locales cada vez más competidos y con una proyección nacional inédita. En 1989 el PAN ganó la Gubernatura de Baja California pero el naciente PRD denunciaba fraudes electorales en Tabasco (finales de 1988) y Michoacán. A partir de ahí se desarrollaría una política dual del gobierno de Salinas frente a los partidos opositores: frente al PAN se mostraría flexible y aceptaría algunos triunfos (por ejemplo, Baja California y Chihuahua), o bien aceptaría negociar soluciones intermedias (como en Guanajuato), pero frente al PRD la cerrazón total sería la consigna, lo cual potenciaría el radicalismo del nuevo partido de izquierda.

Los principales aspectos de la nueva reforma fueron los siguientes:

- La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo encargado de la función de organizar las elecciones, con una estructura dividida en dos grandes sectores: el sector de dirección política (los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales) y el sector de ejecución operativa (las juntas en los respectivos niveles).
- El secretario de Gobernación presidía el Consejo General del nuevo IFE. El Poder Legislativo tenía cuatro representantes: dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara. Los partidos estaban representados en función del porcentaje de su votación, con un mínimo de uno y un máximo de cuatro representantes. El Consejo General era completado con seis consejeros magistrados que debían ser abogados de profesión y eran nombrados por la Cámara de

Diputados a propuesta del presidente de la República, con lo cual se trataba de no perder el control gubernamental sobre el nuevo instituto.

- Restablecimiento del registro condicionado, lo que permitió la entrada de nuevos partidos.
- Desapareció la figura de candidatura común, misma que posibilitó la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 por cuatro partidos y antes había sido el camino para procesar varias candidaturas a la Presidencia del PRI. Al mismo tiempo se establecieron múltiples candados para la formación de coaliciones.
- En el Cofipe se diseñó con más detalle la cuestión del financiamiento público a los partidos políticos y se mantuvo el criterio proporcional para su asignación, de acuerdo con la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior.
- Se creó el Tribunal Federal Electoral con mayores atribuciones en materia de resolución de controversias electorales, pero se mantuvo la figura de los colegios electorales como última instancia de la calificación de las elecciones. Para modificar una resolución del Tribunal referida a resultados electorales ahora se exigía una votación de al menos dos terceras partes del colegio respectivo.
- Se reforzó la determinación presidencial de los integrantes del Tribunal, pues el mecanismo legal establecía que los magistrados correspondientes serían nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de la propuesta que al respecto presentara el presidente de la República.
- Se perfeccionó la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados. La nueva formulación establecía que si un partido obtenía el mayor número de triunfos distritales (pero menos de 251) y tenía una votación de al menos 35%, debería recibir tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mitad más uno de la Cámara (251). Además, por cada

punto porcentual que su votación excediera de 35% y hasta 60% obtendría dos diputados adicionales, lo que constituía una auténtica escala móvil de sobrerrepresentación (Prud'homme, 1996, pp.93-128; Valdés, 1990, pp. 65-82; Woldenberg, 1991; Becerra Chávez, 1991, pp. 49-64).

En la elección de 1991, junto a la elección de la totalidad de la Cámara de Diputados, por primera vez se renovó la mitad del Senado, es decir, 32 senadores, uno electo por mayoría relativa en cada entidad, mismos que ocuparían el lugar de los 32 senadores electos en 1988 para un periodo de tres años. A partir de 1991 el Senado se renovaría por mitades y sus integrantes durarían en el cargo seis años, si no se producía otra reforma que modificara este aspecto (como ocurriría en 1996). Otra novedad consistió en que la jornada electoral se llevó a cabo el 18 de agosto en lugar del primer domingo de julio (Sánchez, 1992; Aziz y Peschard, 1992).

La recuperación del voto priista le permitió al aún partido hegemónico llegar a 58% del total de votos, además de recuperar la mayor parte de los distritos que perdió tres años atrás, por lo que obtuvo el triunfo en 290 diputaciones de mayoría. La terrible caída del voto priista de 1988 parecía haber quedado atrás, gracias a una combinación de factores económicos, políticos y sociales, entre los cuales seguramente estaban la reanimación de la política social por medio del Programa Nacional Solidaridad (Pronasol) y el apoyo del gobierno norteamericano a la gestión del presidente Salinas. Parecía, entonces, que la caída definitiva del PRI desaparecía del horizonte inmediato (Becerra Chávez, 1991, pp. 197-213).

CUADRO 4. ELECCIONES DE 1991

Distribución de los votos	Diputados			Senadores *				
	Votos	%	Electos	%	Votos	%	Electos	%
PAN	4 042 316	16.82	89	17.80	4 100 287	16.87	1	3.12
PRI	14 051 349	58.47	320	64.00	14 256 447	58.66	31	96.88
PFS	411 848	1.71	12	2.40	97 780	0.40		
PARM	489 732	2.04	15	3.00	487 258	2.00		
PDM	248 431	1.03			276 661	1.14		
PRD	1 900 750	7.91	41	8.20	878 115	3.61		
PFCRN	990 440	4.12	23	4.60	1 202 425	4.95		
PRT	135 360	0.56			156 918	0.65		
PEM	329 714	1.37			326 251	1.34		

Distribución de los votos	Diputados			Senadores *		
	Votos	%	Electos	Votos	%	Electos
PT	258 595	1.08		258 510	1.06	
PPS-PRD				1 109 450 **	4.56	
Candidatos no registrados	13 897	0.06		14 284	0.06	
Anulados	1 160 050	4.83		1 138 260	4.68	
Total votos	24 032 482	100.00	500	24 302 646	100.00	32
Participación %	66.02			66.76		
Lista Nominal	36 400 125			36 400 125		

Fuente: Instituto Federal Electoral.

*Solamente se consideran los 32 senadores electos en 1991.

**La coalición PPS-PRD presentó candidatos a senadores en ocho entidades (Chiapas, D. F., Guanajuato, México, Morelos, Puebla, Tamaulipas y Veracruz).

En esta elección se aplicó la regla establecida en el Cofipe que conducía a la igualación del porcentaje sobre votación efectiva (después de restar los votos nulos y los votos de partidos por abajo de 1.5%) y del porcentaje de diputados por ambos principios para el partido que se ubicara entre 60% y 70%. Por eso el PRI recibió 30 diputaciones de representación proporcional adicionales a las 290 que obtuvo por mayoría, lo que le permitió llegar a 320 legisladores, 64% de la Cámara. El PAN ganó 10 distritos y recibió 79 posiciones de representación proporcional. La gran sorpresa fue que el Partido de la Revolución Democrática, fundado en mayo de 1989 a iniciativa de Cuauhtémoc Cárdenas, que se suponía sería el gran heredero del FDN, apenas logró poco menos de 8% de los votos, no obtuvo el triunfo en distritos y se tuvo que conformar con 41 posiciones de representación proporcional. Por supuesto, para un partido recién creado no se trataba de posiciones mínimas. De hecho, antes del PRD ningún partido de izquierda había logrado pasar de un modesto 5% de votos y una veintena de diputados. Pero los fundadores del PRD tenían la expectativa de partir del nivel establecido por el FDN. De los cuatro partidos que apoyaron la candidatura de Cárdenas en 1988, solamente el PMS se incorporó al nuevo partido. De hecho, fue el PMS el que le heredó el registro legal. Los otros tres participantes de la aventura cardenista vieron disminuir notablemente su votación. El PFCRN aun se benefició de su nombre (que incluía el adjetivo cardenista) y logró una votación ligeramente superior a 4%, pero para las siguientes contiendas este partido, el PPS y el PARM tenderían a desaparecer.

En el ámbito de la elección de senadores, de las 32 posiciones en juego, el PRI ganó 31 y el PAN logró obtener el primer senador de su historia, el correspondiente a Baja California (Héctor Terán, quien en 1985 llegaría a ser el segundo gobernador panista de ese estado). El hecho de que los integrantes de la Cámara alta siguieran siendo

electos exclusivamente por mayoría relativa se traducían en una sobrerrepresentación excesiva del partido mayoritario, que con 58% de los votos controlaba 97% de los escaños en disputa.

Además de los partidos ya mencionados, también otros partidos participaron en 1991. El PDM, que había perdido su registro en 1988 y lo había recuperado en 1989 por la vía definitiva, obtuvo apenas 1% de la votación y debió despedirse nuevamente de la esfera legal. Tres partidos participaron con registro condicionado: el PRT, que ya había perdido su registro en 1988; el Partido Ecologista de México (PEM) y el Partido del Trabajo (PT). Los tres perdieron el registro por obtener votaciones inferiores a 1.5%.





Las reformas de 1993-1994 y las elecciones de 1994

A pesar de la recuperación del voto del PRI en 1991, este proceso electoral mostró que algunas de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano tenían grandes fisuras. Por ejemplo, la autocalificación era ya una figura severamente desprestigiada; la cláusula de gobernabilidad se revelaba como un mecanismo diseñado para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la obtuviera en las urnas; la cerrazón del Senado a los partidos minoritarios resultaba cada vez más difícil de justificar apoyándose en un federalismo existente sólo en el papel; la supuesta representación ciudadana en los consejos del IFE era fuertemente cuestionada, etcétera. Las presiones de los dos partidos de oposición mas relevantes (el PAN y el PRD), los incesantes conflictos en las elecciones locales y la pérdida de dos gubernaturas en las urnas (Baja California en 1989 y Chihuahua en 1992) y de otra en la negociación ante el PAN (Guanajuato en 1991), condujeron al PRI y al gobierno a aceptar la imperiosa necesidad de realizar una nueva reforma constitucional y del Cofipe.

Durante los meses de agosto y septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a seis artículos de la Constitución

en materia electoral y a 252 artículos del Cofipe. La reforma constitucional fue aprobada con los votos de los grupos parlamentarios del PRI, el PAN y el PARM. La aprobación de la reforma al artículo 82 constitucional, referente a los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República, se logró con el voto en contra de algunos legisladores del PRI, debido a que se introducía la posibilidad de que un ciudadano mexicano por nacimiento pero hijo de padre o madre no mexicanos pudiera aspirar a la Presidencia de la República (reforma que entraría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999 y que permitiría ser candidato al panista Vicente Fox). La reforma del Código se aprobó en lo general con los votos a favor del PRI, el PAN, el PARM y el PFCRN. A continuación se resumen las principales modificaciones (Woldenberg, 1993; Becerra Chávez, 1995, pp. 233-241).

- Desaparición del principio de autocalificación de la elección de diputados y senadores, con lo cual se facultó al Tribunal Electoral para realizar su calificación definitiva. La calificación de la elección presidencial se mantuvo en manos de la Cámara de Diputados.
- Introducción de los topes a los gastos de campaña, añeja demanda de la oposición, aunque no se definían posibles consecuencias jurídicas de su violación.
- Se perfeccionaron aún más los candados a la realización de coaliciones, que de por sí ya eran fuertes en el Cofipe original. Por ejemplo, se consideraba a la coalición virtualmente como un nuevo partido, porque se exigía que elaborara sus estatutos, su declaración de principios y su programa de acción, o bien que adoptara los de uno de los partidos coaligados, mientras que el Código original solamente exigía la elaboración de la plataforma electoral de la coalición.
- Se distinguió entre financiamiento público y financiamiento privado, bajo el principio fundamental de que el primero siempre debe prevalecer sobre el segundo.

- Se introdujo por primera vez la existencia de mecanismos de fiscalización sobre los ingresos y los gastos de los partidos.
- Se incluyó la regulación de observadores nacionales, pero se excluyó la posibilidad de observadores extranjeros.
- Se introdujo la doble insaculación de funcionarios de casilla, la certificación de la tinta indeleble y la prohibición de realizar reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, entre otras modificaciones de detalle. En suma, se incluyeron algunas salvaguardas para la jornada electoral que por años había solicitado la oposición.
- La apertura del Senado a los partidos opositores por medio de la figura de los senadores de primera minoría. El diseño original establecía la elección de cuatro senadores por cada entidad de la República, de los cuales tres serían para el partido en primer lugar y el cuarto correspondería al partido que obtuviera el segundo lugar, lo que le aseguraba a la oposición al menos 25% de la Cámara alta.
- Desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y el establecimiento de un nuevo mecanismo para la asignación de los diputados de representación proporcional en función de la votación efectiva alcanzada por cada partido, lo que, sin embargo, no eliminaba la sobrerepresentación del partido mayoritario. Se establecía en 63% el límite superior que el partido mayoritario podría tener en la Cámara de Diputados (Woldenberg, 1993; Becerra Chávez, 1995, pp. 233-241).

La desaparición de la cláusula de gobernabilidad no implicó la anulación de mecanismos explícitos de sobrerepresentación del partido mayoritario. Se trataba de una previsión para que el partido mayoritario mantuviera márgenes de gobernabilidad en la Cámara de Diputados en el contexto de procesos electorales cada

vez más competidos, aun con el costo de que el nivel de mayoría que pudiera tener fuera decreciente. Recordemos que la LFOPPE definía un límite superior de 75%, el Cofipe original uno de 70%, la propuesta inicial del PRI en 1993 de 65% y en la redacción final de la reforma bajó hasta 63%. Esto significaba que el partido en ese momento mayoritario aceptaba tácitamente que nunca volvería a tener por sí solo la mayoría calificada en la Cámara baja, pero igualmente significaba que cualquier otro partido que accediera a la mayoría de votos se encontraría en la misma situación.

A pesar de haber incluido modificaciones sustanciales al sistema electoral mexicano, la reforma de 1993 no satisfizo las expectativas de los principales actores políticos. En las dos reformas llevadas a cabo durante el sexenio salinista el gran marginado había sido el PRD, que no dejaba de insistir en que resultaba imprescindible modificar sustancialmente la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper su fuerte lazo de dependencia con respecto al gobierno y al PRI.

Se necesitó un sacudimiento externo al sistema electoral y de partidos para convencer a todos de la necesidad de emprender una reforma que realmente modificara la composición y las atribuciones de los órganos electorales, el gran déficit de la de 1993. Ese sacudimiento se produjo el primer día de 1994 en el sureste mexicano. La rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas mostró la acumulación de tensiones que el sistema político no podía resolver.

El 27 de enero los dirigentes de ocho partidos políticos (con la única excepción del PPS) firmaron el Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, que permitía ver la posibilidad de iniciar una nueva reforma legal en materia electoral (*La Jornada*, 28 de enero de 1994). Durante varias semanas el nuevo secretario de Gobernación, el doctor

Jorge Carpizo, expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sostuvo reuniones con los dirigentes de los principales partidos para forjar consensos básicos y finalmente se llegó a un periodo extraordinario de sesiones, en marzo, en el que se discutieron dos puntos: la reforma al artículo 41 constitucional para modificar la composición del Consejo General del IFE y la reforma y adición a varios artículos del Código Penal con el objetivo de mejorar la regulación relativa a los delitos electorales y sus sanciones.

La novedad en esta ocasión consistió en que la iniciativa de ambas reformas provino de los presidentes del PRI, el PAN y el PRD (*Voz y Voto*, 1994, 69-73). Por primera vez en el sexenio la dirección perredista logró llegar a acuerdos con el PRI y con el gobierno para sacar adelante la nueva reforma. En realidad, esta disposición solamente provenía de un sector de la dirigencia del PRD, representado por el presidente del partido, Porfirio Muñoz Ledo, porque el candidato presidencial y líder moral del partido, Cuauhtémoc Cárdenas, rechazó tales acuerdos por insuficientes, lo que se tradujo en que poco menos de la mitad de los diputados de ese partido votara en contra de la reforma. Sin embargo, no deja de ser significativo que por primera vez poco más de la mitad de la diputación perredista votara a favor de una reforma electoral, al lado del PRI y del PAN.

El 23 de marzo, curiosamente el mismo día en que el candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, fue asesinado, se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional con el voto favorable del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría de los diputados del PRD.

La reforma al artículo 41 constitucional modificó la denominación y la forma de elección de los hasta entonces llamados consejeros magistrados. Ahora serían conseje-

ros *ciudadanos* y serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados “de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara” (*Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994), ya no a propuesta presidencial como antes.

El 12 de mayo de 1994 se llevó a cabo la reforma de varios artículos del Cofipe para establecer los cambios de detalle en el IFE, con el voto aprobatorio del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría del PRD. En total se reformaron 25 artículos, se adicionaron otros cinco y se derogaron incisos o párrafos de detalle de siete artículos más (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1994, pp. 2-9).

La reforma al Cofipe detalló los aspectos ya contenidos en la nueva redacción del artículo 41 constitucional y algunos otros relacionados con la regulación en detalle de los niveles local y distrital del IFE. Los nuevos consejeros ciudadanos del Consejo General ya no deberían ser abogados de profesión y ya no los propondría el presidente de la República, sino que ahora podrían proponerlos los grupos parlamentarios de los partidos políticos para que, al igual que antes, los eligiera la Cámara de Diputados por mayoría calificada. Así mismo, se estableció la representación paritaria de los partidos en todos los consejos del IFE (un representante por partido), pero exclusivamente con derecho a voz. También se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General (el secretario de Gobernación), pero no para los presidentes de los consejos locales y distritales. De tal manera, se aumentó el peso de los consejeros ciudadanos en la toma de decisiones en los consejos del IFE.

Sin lugar a dudas, se trató de un avance sustancial pero tardío, porque el proceso electoral ya se encontraba en marcha. La Cámara de Diputados nombró a los nuevos consejeros el 24 de mayo y se integraron al Con-

sejo en su sesión del 3 de junio, a tan sólo dos meses y medio de la jornada electoral, la cual se llevaría a cabo el 21 de agosto.

Se ampliaron los derechos de los observadores nacionales para estar presentes en todas las etapas del proceso electoral y se aceptó finalmente la figura de “visitantes extranjeros”, a quienes por un extraño pudor no se les llamó *observadores*, pero que en los hechos lo son pues pueden *observar* el proceso electoral

Finalmente, se redujo el número máximo de casillas especiales por distrito (de 12 a cinco), en las cuales pueden votar los ciudadanos en tránsito, en respuesta a una demanda reiterada de los partidos de oposición que suponían que estas casillas podrían prestarse a manejos irregulares por la ausencia de listado de ciudadanos.

Después del desenlace de la elección presidencial de 1988 existía gran expectativa sobre la de 1994. Desde un principio, varios factores convirtieron a 1994 en un año extraordinario: a) la rebelión del EZLN en Chiapas; b) el distanciamiento de Manuel Camacho del presidente Salinas debido al nombramiento de Luis D. Colosio como candidato del PRI; c) el nombramiento de Camacho como mediador con el EZLN, sin cargo oficial y sin remuneración, lo que alimentó el rumor de que estaba a la espera de reemplazar en cualquier momento a Colosio; d) y finalmente el asesinato de Colosio, hasta la fecha no suficientemente aclarado. Para rematar este clima de tensión, después de concluida la elección fue asesinado el secretario general del PRI y diputado electo José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre. Posteriormente se acusaría a un hermano del presidente Salinas, Raúl, de ser el autor intelectual del crimen.

Uno de los aspectos novedosos del proceso electoral fue la realización de varios debates. El primero se llevó a cabo

el 11 de mayo entre los candidatos de los partidos pequeños: Álvaro Pérez Treviño del PARM, Jorge González Torres del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Rafael Aguilar Talamantes del PFCRN, Pablo Emilio Madero del PDM y Cecilia Soto del PT. Al día siguiente se realizó el segundo debate, en esta ocasión entre los candidatos de los tres mayores partidos: Ernesto Zedillo del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas del PRD y Diego Fernández del PAN. El tercer debate ocurrió el día 30 del mismo mes, ahora entre el representante del PRD ante el IFE, Samuel del Villar, y el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, en torno a presuntas anomalías del padrón denunciadas por el PRD (Pascual, 1995; Pérez *et al.*, 1995; Becerra Chávez, 1994, pp. 68-74).

El candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó la Presidencia con 48.7% de los sufragios, lo que en términos absolutos significó un aumento de 7 millones y medio de votos sobre los que recibió seis años atrás Carlos Salinas. El triunfo priista se produjo en el contexto de un aumento de la participación ciudadana en el proceso electoral: de 52% en 1988 se pasó a 77% en 1994. Buena parte de la explicación seguramente se encuentra en la coyuntura creada por la rebelión del EZLN, que empujó a muchos ciudadanos a votar por opciones que representaban estabilidad, como el PAN y el PRI, por encima de la opción que apoyó la rebelión zapatista, el PRD. Debe recordarse que el candidato perredista, Cuauhtémoc Cárdenas, fue a la selva chiapaneca a entrevistarse con el dirigente guerrillero, el subcomandante Marcos, y lo único que logró fue un regaño público de este carismático personaje, lo cual indudablemente deterioró su imagen ante el electorado moderado.

CUADRO 5. ELECCIONES DE 1994

Distribución de los votos	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	9 146 841	25.92	8 664 384	24.98	8 805 038	24.94
PRI	17 181 651	48.69	16 851 082	48.58	17 195 536	48.71
PPS	166 594	0.47	231 162	0.67	215 673	0.61
PRD	5 852 134	16.58	5 590 391	16.12	5 759 949	16.32
PFCRN	297 901	0.84	379 960	1.090	400 019	1.13
PARM	192 795	0.55	285 526	0.82	269 735	0.76
PDM	97 935	0.28	148 279	0.43	120 419	0.34
PT	970 121	2.75	896 426	2.58	977 072	2.77
PVEM	327 313	0.93	470 951	1.36	438 941	1.24

Distribución de los votos	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Candidatos no registrados	43 715	0.12	47 749	0.14	42 251	0.12
Anulados	1 008 291	2.86	1 121 006	3.23	1 078 198	3.05
Total votos	35 285 291	100.00	34 686 916	100.00	35 302 831	100.00
Participación %	77.16		75.85		77.20	
Lista Nominal	45 729 053		45 729 053		45 729 053	

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Los votos favorables al PRI se tradujeron en la obtención de 273 diputaciones de mayoría relativa, a las que se sumaron, gracias a la reforma de 1993, otras 27 de representación proporcional, para completar un total de 300 curules, mismas que representaban 60% de la Cámara baja. En el Senado, el partido gobernante llegó a 95 escaños, sumando los 64 ganados en 1994 gracias a ser la primera fuerza en las 32 entidades del país y a los 31 obtenidos en 1991. Con esto, el partido gobernante conservaba un cómodo 74% del Senado.

La campaña presidencial del panista Diego Fernández de Cevallos, impulsada por su desempeño en el debate del 12 de mayo, condujo a su partido por primera vez a rebasar la barrera de 20%: casi 26% en la votación presidencial y 25% en las de diputados y senadores. Poco más de medio siglo de actividad política le tomó al PAN llegar a ese nivel de votación, el cual se tradujo en 20 diputados de mayoría y 99 de representación proporcional. Estos 119 diputados panistas representaban 23.8% de la Cámara baja. En esta ocasión el panismo no logró algún triunfo de mayoría en la elección de senadores, por lo que solamente conservó el obtenido en 1991 (Baja California), pero debido a que se posicionó como la primera minoría en 24 entidades obtuvo igual número de senadores por esa figura introducida por la reforma de 1993. Estos 25 senadores significaban casi 20% de la Cámara alta.

CUADRO 6. INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES, 1994

Partido	Diputados				Senadores*			
	M. R.	R. P.	Abs.	%	M. R.	1a. minoría	Abs.	%
PAN	20	99	119	23.8	1	24	25	19.53
PRI	273	27	300	60.0	95		95	74.22
PRD	7	64	71	14.2		8	8	6.25
PPS								
PFCRN								
PARM								
PDM								
PT		10	10	2.0				

Partido	Diputados			Senadores*		
	M. R.	R. P.	Total	M. R.	1a. minoría	Total
			Abs.	%	Abs.	%
PVEM						
TOTAL	300	200	500	100.0	96	128
						100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral

*En 1994 se eligió a dos senadores de mayoría y uno de primera minoría por entidad. Se incluyen en el cuadro los 32 senadores de mayoría electos en 1991.

El PRD, que en estricto sentido apenas tenía cinco años de existencia como partido, se consolidó como tercera fuerza nacional con poco menos de 6 millones de votos, 16% del total. Comparado con su primera participación electoral de 1991, se trataba de un aumento notable: de poco menos de 2 millones de votos, 8% del total, duplicó su porcentaje y triplicó su votación absoluta. Pero comparado con 1988, cuando el neocardenismo compitió bajo la bandera del FDN, el balance era claramente desfavorable: el número de votos era similar, poco menos de 6 millones, que contrastaba con la duplicación de la votación total de 1988 a 1994, de 19 millones a 35 millones, resultado del crecimiento del padrón y de la mayor participación ciudadana, que pasó de 52% a 77%. Su 16% de votos se tradujo en siete diputados de mayoría y 64 diputados de representación proporcional, lo que sumaba un total de 71 legisladores, 14% de la Cámara baja. En la elección senatorial no logró triunfos, por lo que debió conformarse con los ocho escaños de primera minoría que representaban 6% de la Cámara alta.

De los partidos pequeños solamente el PT logró superar el umbral de 1.5%, llegando a 2.75% con poco menos de 1 millón de votos, lo cual se tradujo en 10 diputados de representación proporcional, apenas 2% de la Cámara baja. Pero en el Senado este partido no logró representación, de tal manera que solamente los tres partidos mayores participarían en los trabajos de esta Cámara durante el siguiente trienio.

Los otros cuatro partidos no lograron acercarse siquiera a 1.5%, por lo que perdieron el registro y quedaron fuera de la esfera de la representación parlamentaria.

Después de la elección de 1994 el reparto del poder quedaba de la siguiente manera: a) el PRI conservaba la Presidencia para el sexenio que terminaría en 2000; b) el PRI mantenía la mayoría absoluta en la Cámara de

Diputados, ahora incluso ampliada gracias a la reforma de 1993, y c) el mismo partido conservaba la mayoría calificada en el Senado. Con este balance de fuerzas el PRI pudo haber apostado a la inmovilidad y cancelar el ciclo de las reformas electorales. Seguramente la mayoría de los priistas apostaba a ello, pero el recién electo presidente Zedillo, un doctor en Economía sin experiencia en política, tenía otros planes. Los interminables conflictos que se producían en torno a las elecciones locales seguramente lo habían convencido de que era necesario llevar a cabo una nueva reforma electoral más ambiciosa que las anteriores, a la que el presidente Zedillo llamaría la reforma "definitiva".





La reforma de 1996

La crisis de 1988 había herido al sistema de partido hegemónico. La disidencia gestada dentro del PRI cimbró a ese partido y logró construir un nuevo partido opositor de centro-izquierda con un perfil ideológico muy cercano al del PRI, ya que ambos partidos se decían herederos de la revolución mexicana. Los descontentos con las decisiones del partido aun gobernante pero en vías de dejar de ser hegemónico ya tenían un puerto seguro al cual dirigirse en caso de que su partido ya no los hiciera candidatos. El PRD se convirtió en receptor de disidentes priistas de todos los niveles. Seguramente a eso se debió la cerrazón total del gobierno del presidente Salinas ante los posibles triunfos del PRD en el ámbito local, cerrazón que condujo a interminables historias de fraude, protestas y muertes de perredistas.

Por su parte, el PAN también capitalizó la crisis del PRI y avanzó vigorosamente tanto en las elecciones federales como en el ámbito local. Para 1994 el partido del emblema azul ya había ganado las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, en el norte del país, y había avanzado notablemente en Guanajuato y San Luis Potosí, estados en los cuales tuvieron que renunciar los gobernadores priistas electos fraudulentamente en 1991. Al mismo

tiempo, el panismo se había expandido en los gobiernos municipales, particularmente en los más urbanizados del país. El perfil del poder local estaba cambiando aceleradamente (Lujambio, 2000, pp. 77-100).

Ante todo lo anterior, el dilema del presidente Zedillo era muy claro: si persistía en la línea de Salinas de negar los triunfos opositores, o de aceptar solamente algunos del PAN, sería necesario aplicar dosis crecientes de represión y por lo tanto la inestabilidad política se traduciría en estancamiento económico. La necesidad de una nueva reforma era imperiosa y afortunadamente el presidente Zedillo lo entendió. En su discurso de toma de posesión dijo algo que difícilmente alguno de sus predecesores habría suscrito: "ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social" (*La Jornada*, 2 de diciembre de 1994, suplemento). Con esto aceptaba tácitamente que la democracia aún no abarcaba plenamente el ámbito del sistema electoral y de partidos.

Entre el 1 de diciembre de 1994 y el 1 de agosto de 1996 transcurrió el proceso de discusión y negociación entre los partidos políticos y el gobierno en torno a los puntos básicos de la reforma definitiva. Acercamientos, rupturas, retiro de algunos partidos de la mesa de negociación, caracterizaron esos 20 meses, al final de los cuales se produjo el consenso en torno a la reforma constitucional. Tres meses y medio más debieron transcurrir para que los cambios constitucionales pudieran traducirse en reformas de detalle a cinco ordenamientos legales: el Cofipe, una nueva Ley de Medios de Impugnación, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional y el Código Penal. Sin embargo, la virtud principal de la reforma constitucional, que se produjo por medio del consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria, se perdió a la hora de discutir y aprobar la reforma a la legislación secundaria, de tal manera que debido a los desacuerdos en torno a la propues-

ta del PRI sobre financiamiento a los partidos, se rompieron los consensos y el partido gobernante aprobó solo la reforma al Cofipe en las dos cámaras. Por su importancia para la definición del actual sistema electoral, se desarrollan con mayor detalle los principales aspectos de esta reforma (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996; Becerra Chávez, 1999, pp. 37-48).

a) Cambios en los organismos electorales. Se concluyó finalmente el retiro de la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, con lo que el secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, dejó de participar en él. A partir de esta reforma el Consejo General se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, todos ellos propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. La toma de todas las decisiones en el Consejo desde entonces corresponde a estos nueve consejeros. Además de los consejeros, forman parte del Consejo General, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo (un consejero por cada partido con grupo parlamentario) y representantes de los partidos políticos (uno por cada partido).

Después de arduas negociaciones entre los cuatro partidos con representación parlamentaria, finalmente el nombramiento de consejero presidente recayó en uno de los anteriores consejeros ciudadanos, José Woldenberg, y los ocho consejeros electorales en su mayoría provinieron del medio académico y periodístico: Juan Molinar, Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas Gracia, Mauricio Merino, José Barragán y Jesús Cantú. Como una forma de atenuar la distancia entre el área de dirección política y la de ejecución operativa, la reforma introdujo la existencia de comisiones permanen-

tes por medio de las cuales los consejeros electorales supervisan el trabajo de las direcciones ejecutivas.

Una novedad relevante fue la creación de la figura del secretario ejecutivo, que concentra las atribuciones que el Cofipe anterior reservaba al director general y al secretario general, el cual es nombrado por las dos terceras partes del Consejo a propuesta del consejero presidente.

El nombramiento de los nuevos directores ejecutivos constituyó una sorpresa pues, al igual que en el caso de los consejeros electorales, se recurrió a personajes de alto nivel, sin vinculaciones (al menos no evidentes) con el PRI o el gobierno. El posterior consejero presidente (2008-2013), Leonardo Valdés, quien ocupó la Dirección de Organización Electoral, fue uno de ellos. No está de más recordar que Valdés fue representante primero del PMT y después del PMS ante la antigua Comisión Federal Electoral (entre 1985 y 1988).

b) Regulación de los partidos políticos. Desapareció el registro condicionado de los partidos políticos, con lo cual se cerró una puerta para la renovación permanente del sistema de partidos. Quedó solamente la vía del registro definitivo, cuyos requisitos cuantitativos se aligeraron; el principal de ellos exigía contar con una afiliación equivalente a 0.13% del padrón. En esta misma lógica, se elevó de 1.5% a 2% lo requerido para conservar el registro y las prerrogativas.

c) Condiciones de la competencia. En materia de financiamiento de los partidos se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que se ha consolidado un modelo en el que los partidos tienden a depender en lo fundamental del erario público.

Por lo que hace a la estructura del financiamiento público, se establecieron dos grandes partidas: la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del financiamiento público total, 30% se distribuye entre los partidos de manera igualitaria y 70% de acuerdo con su porcentaje de votos en la elección inmediata anterior. Esto constituyó un avance en la ruta de la disminución de la inequidad característica del sistema electoral mexicano. Al aplicar las nuevas reglas para 1997 el PRI contó con 42.24% del financiamiento total, habiendo tenido 50% de los votos en 1994, el PAN y el PRD dispusieron de cantidades muy cercanas a las de sus votos de 1994 (25.19% y 18.79%, respectivamente), pero el PT, que tuvo 2.7% de los sufragios, dispuso de 9% de los recursos (IFE, 1998, p. 184).

d) Justicia electoral. Una de las modificaciones más relevantes introducidas por la reforma de 1996 se refiere al nuevo papel del Tribunal Electoral, ahora incorporado al Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A partir de entonces el nuevo TEPJF es ya la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tanto en el ámbito federal (diputados, senadores y ahora también de presidente de la República), como en el local (actuando como última instancia por encima de autoridades y tribunales locales).

El TEPJF consta de una Sala Superior que funciona como última instancia (integrada por siete magistrados, nombrados para un periodo de 10 años improrrogables, con sede en el Distrito Federal) y cinco salas regionales que funcionan como primera instancia (con tres magistrados cada una, nombrados para un periodo de ocho años improrrogables, cuyas sedes están ubicadas en las capitales de las cabeceras de cada una de las circunscripciones plurinominales). La Cámara de Senadores nombra a los magistrados, por votación de mayoría calificada de dos tercios, a

propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para la primera designación, que debía producirse el 31 de octubre de 1996, se dispuso en un artículo transitorio que sería por una mayoría de tres cuartas partes de la votación, con la finalidad de garantizar el máximo de legitimidad de los magistrados integrantes del máximo tribunal electoral del país. Finalmente, todas las fracciones parlamentarias llegaron al consenso en torno a la integración del TEPJF. Fueron los magistrados de la Sala Superior nombrados en 1996 quienes calificarían las elecciones presidenciales de 2000 y 2006.

El sistema de medios de impugnación se perfeccionó y adecuó a las nuevas características del Tribunal, integrándose en una ley específica, en la cual se recogen cuatro medios que ya existían antes en el Cofipe y se establecen dos nuevos. Los primeros son el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad (que antes se llamaba recurso) y el recurso de reconsideración. Los nuevos son el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional.

Ahora corresponde a la Sala Superior del Tribunal la realización del cómputo final de la elección presidencial una vez resueltos los juicios de inconformidad que hubieren sido interpuestos, a partir de lo cual emite la declaración de validez y la declaración de presidente electo. Este procedimiento ha sustituido a la anterior calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados que se erigía en colegio electoral. De esta manera, a partir de esta reforma desapareció definitivamente el modelo político de calificación electoral y fue sustituido plenamente por un modelo jurisdiccional.

Una novedad relevante consiste en que a partir de 1996 el Tribunal puede resolver las impugnaciones contra resoluciones de las autoridades electorales de los estados

y del Distrito Federal, por medio del juicio de revisión constitucional.

La reforma le concedió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver acciones de inconstitucionalidad iniciadas por los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales (artículo 105 constitucional). Estos dos aspectos fueron decisivos para empujar la democratización en el ámbito local (Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg, 1996; Crespo, 1996). Para complementar esta atribución en el artículo 116 constitucional reformado en su fracción IV se establecen nueve condiciones mínimas que deben satisfacer en esta materia las constituciones y leyes locales, a las cuales hay que añadir la que ya estaba prevista en su fracción II relativa a los congresos locales.

e) Integración de las cámaras. En la Cámara de Diputados se elevó el umbral para acceder a los diputados de representación proporcional, de 1.5% a 2%. Se mantuvo el mecanismo, introducido en 1993 en sustitución de la "cláusula de gobernabilidad", en virtud del cual los diputados de representación proporcional se asignan en función de la votación de cada partido, mediante una fórmula de proporcionalidad pura, pero ahora se toman en cuenta dos limitaciones. La primera es que ningún partido puede tener por sí solo más de 300 diputados por los dos principios (es decir, 60% de la Cámara), en lugar del tope de 315 introducido por la reforma de 1993 (63%). Esto significa que el PRI aceptó reducir el límite de su mayoría a un nivel que simplemente le imposibilitaba hacer modificaciones a la Constitución por sí solo. Pero esto también era cierto para cualquier otro partido que pudiera convertirse en mayoría. La segunda limitación consiste en que ningún partido puede tener un porcentaje de diputados que exceda en más de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional efectiva (la suma de votos de los que se restan los votos nulos y los

correspondientes a partidos situados por debajo de 2%), a excepción del caso en que dicha diferencia se deba a sus triunfos de mayoría relativa.

En la Cámara de Senadores se combinan ahora tres mecanismos de asignación. Cada entidad tiene garantizados tres senadores, dos de ellos elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con lo cual se tienen 96 senadores (75% de la Cámara). Recordemos que esto data de la reforma de 1993, cuando se preveían tres de mayoría y uno para la primera minoría. La novedad de 1996 consiste en que 32 senadores (25% de la Cámara) son elegidos por representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, de tal manera que no corresponden en sentido estricto a algún estado en particular.

La aprobación de este barroco mecanismo de asignación de senadores (64 para la mayoría, 32 para la primera minoría y 32 de representación proporcional) disminuyó el margen de sobrerrepresentación del partido mayoritario que permitía el mecanismo de 1993. Si un partido gana todas las entidades asegura la mitad del Senado, pero una cuarta parte queda en manos de los partidos que se coloquen en segundo lugar, mientras que la última cuarta parte se distribuye de acuerdo con las proporciones de votos. Esta combinación hace muy difícil que un partido obtenga una mayoría calificada en la Cámara alta, como se ha comprobado hasta la actualidad.

En 1997 se eligió únicamente a los 32 senadores de representación proporcional, los cuales durarían en su encargo hasta 2000, momento a partir del cual se elegiría nuevamente cada seis años la totalidad de la Cámara alta.





Las elecciones de 1997-2003

Las reglas reformadas en 1996 mostraron una mayor capacidad de permanencia que las correspondientes a la década anterior. Con las mismas reglas se hizo frente a los cuatro procesos electorales del periodo 1997-2006. Es necesario distinguir dos subperiodos. En el primero, que comprende las elecciones de 1997, 2000 y 2003, la integración del IFE logró la confianza de los partidos, con la excepción de pequeñas coyunturas de tensión en torno a aspectos muy específicos. Paradójicamente en esas coyunturas fue el PRI el que cuestionó al árbitro electoral por su supuesta vocación contraria a ese partido. Por el contrario, los partidos opositores depositaron su confianza en el organizador de las elecciones. El Tribunal Electoral también se ganó el respeto de todos los partidos a fuerza de resolver las controversias con imparcialidad, llegando al extremo de anular dos elecciones de gobernador ganadas por el PRI (Tabasco y Colima). Los partidos dejaron de recurrir a la movilización en las calles para hacer valer sus reclamos electorales y transitaron el camino de los argumentos jurídicos y las pruebas. Las nuevas condiciones de la competencia permitieron la alternancia en la Presidencia de la República y en varias gubernaturas. En suma, entre 1997 y 2003 las protestas y las movilizaciones postelectorales tendieron a extinguirse.

Por el contrario, en el segundo subperiodo, que incluye a la elección presidencial de 2006, de nuevo reaparecieron la desconfianza y las acusaciones de fraude, debido en muy buena medida a la forma en que se renovó el Consejo General del IFE a fines de 2003, después de concluido el proceso electoral de ese año. A diferencia de 1996, cuando todos los partidos con representación en el congreso participaron con sus propuestas, en 2003 el PRI, el PAN y el PVEM lograron la mayoría calificada exigida por la ley para hacer los nombramientos de consejeros, excluyendo al PRD y sus aliados. De ahí al conflicto electoral de 2006 solamente hubo un paso.

En 1997, por primera vez en su historia, la votación del PRI cayó por debajo de 40%, lo cual se tradujo en 165 diputados de mayoría ganados, apenas quince por encima de la mitad de las circunscripciones uninominales. Por primera vez también la oposición obtuvo triunfos en un número de distritos cercano a la mitad (135). Lo anterior, aunado a las nuevas reglas de representación, condujo a que el PRI obtuviera 47.8% de la Cámara de Diputados, apenas una mayoría relativa. De los 32 senadores de representación proporcional en disputa, el expartido hegemónico obtuvo 13, que sumados a los 64 que había logrado tres años atrás le permitieron disfrutar aún de la mayoría absoluta en la Cámara alta (60%), pero ya no la calificada (Salazar, 1998; Becerra Chávez, 1998, pp. 75-96).

CUADRO 7. ELECCIONES DE 1997

Partido	Diputados			Senadores		
	Votos	%	Abs.	Votos	%	Abs.
PAN	7 696 197	25.85	121	7 880 966	26.12	9
PRI	11 311 963	38.00	239	11 279 167	37.39	13
PRD	7 436 466	24.98	125	7 569 895	25.09	8
PC	324 265	1.09		335 399	1.11	
PT	749 231	2.52	7	745 279	2.47	1
PVEM	1 105 922	3.71	8	1 180 804	3.91	1
PPS	97 473	0.33		95 719	0.32	
PDM	191 821	0.64		193 340	0.64	
Candidatos no registrados	13 811	0.05		15 766	0.05	

	Diputados			Senadores		
	Votos	%	Abs.	Votos	%	Abs.
Anulados	844 762	2.84		871 326	2.89	
Total votos	29 771 911	100.00	500	30 167 661	100.00	32
Participación %		57.02			57.78	
Lista Nominal	52 209 156			52 209 156		

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Nota: en 1997 solamente se eligió a los 32 senadores de representación proporcional.

El PAN y el PRD virtualmente quedaron empatados en sus porcentajes de votación en la elección de diputados: 25.85% el primero, 24.98% el segundo. Sin embargo, el PRD obtuvo más victorias distritales (70) que el PAN (64), gracias a su triunfo arrollador en el Distrito Federal, entidad en la que ganó la Jefatura de Gobierno (figura creada por la reforma de 1996) y la mayoría absoluta de los diputados federales y locales. Esto permitió que el PRD se convirtiera en la segunda fuerza en la Cámara de Diputados con una cuarta parte de los legisladores. Los cuatro partidos opositores al PRI tenían por primera vez en la historia la mayoría absoluta de los diputados. México entraba de lleno al mundo de los gobiernos divididos: el partido del presidente ya no tenía la mayoría al menos en una de las cámaras.

CUADRO 8. INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES, 1997

Partido	Diputados				Senadores			
	M. R.	R. P.	Abs.	Total	1994*	1997**	Total	%
				%				
PAN	64	57	121	24.20	24	9	33	25.78
PRI	165	74	239	47.80	64	13	77	60.16
PRD	70	55	125	25.00	8	8	16	12.5
PC								
PT	1	6	7	1.40		1	1	0.78
PVEM		8	8	1.60		1	1	0.78
PPS								
PDM								

		Diputados			Senadores				
		M. R.	R. P.	Abs.	%	1994*	1997**	Total	%
Total		300	200	500	100.00	96	32	128	100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral

*En 1994 se eligió a dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría por entidad.

**En 1997 se eligió a 32 senadores de representación proporcional.

La segunda mitad del gobierno del presidente Zedillo transcurrió en este contexto de gobierno dividido, lo cual generó cierta percepción de parálisis en algunos aspectos. Lo que ocurre es que el otrora partido hegemónico ya no podía sacar adelante la agenda presidencial por sí solo y tenía que aprender a moverse en esa nueva situación. En varios estados de la República ocurrieron situaciones parecidas: el partido del gobernador ya no controlaba la mayoría en el Congreso local y la única forma de tomar decisiones era por medio de la formación de alianzas parlamentarias en torno a asuntos muy concretos. Así ocurrió por lo menos en 15 estados entre 1989 y 1999 (Lujambio, 1997; Lujambio, 2000).

La elección de 2000 sería la prueba decisiva de la transición mexicana. Los cambios en el ámbito de las reglas electorales, procesados a lo largo de las dos décadas anteriores, aunados a la competitividad partidaria que ya se vivía en todo el país, permitían pensar en la posibilidad de la alternancia en la principal pieza del sistema político mexicano, la Presidencia. La víspera de la elección presidencial de fin de siglo, la oposición gobernaba ya en varios estados: el PAN en Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro (perdió Chihuahua en 1998); el PRD en Baja California Sur, el Distrito Federal, Tlaxcala y Zacatecas. La presencia opositora también se había extendido firmemente hacia los gobiernos municipales: de los 39 municipios gobernados por partidos distintos al PRI en 1988, se pasó a 583 en mayo de 1999. En los 284 municipios que gobernaba el PAN en esta última fecha vivía un tercio de la población; en los 263 gobernados por el PRD vivía 12.33%, y en 36 gobernados por otros partidos se encontraba 1.03%. En total, la oposición ya gobernaba 46.46% de la población en el nivel municipal.

CUADRO 9. ELECCIONES DE 2000

Partido	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Alianza por el Cambio*	15 988 172	42.52	14 226 082	38.23	14 215 252	38.10
PRI	13 575 291	36.10	13 734 261	36.91	13 707 778	36.74
Alianza por México**	6 257 353	16.64	6 952 853	18.69	7 032 452	18.85
PCD	208 263	0.55	428 938	1.15	521 346	1.40
PARM	157 118	0.42	272 621	0.73	275 132	0.74
DSPPN	592 075	1.57	699 114	1.88	669 890	1.80
Candidatos no registrados	32 457	0.09	30 438	0.08	31 080	0.08
Nulos	789 838	2.10	865 932	2.33	852 627	2.29
Total votos	37 600 567	100.00	37 210 239	100.00	37 305 557	100.00

	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Participación %		63.96		63.29		63.46
Lista Nominal	58 789 209		58 789 209		58 789 209	

Fuente: Instituto Federal Electoral.

* Integrada por el PAN y el PVEM.

** Integrada por el PRD, el PT, el PSN, el PAS y CDDPN.

Sin lugar a dudas, el sistema electoral y de partidos ya era competitivo antes de 2000, pero aún faltaba la prueba de una elección presidencial tan competitiva como la que se produciría ese año. A lo largo de 1999 el PAN y el PRD exploraron la posibilidad de formar una gran coalición opositora para enfrentar con éxito al PRI. Finalmente se formaron dos coaliciones distintas: el PAN y el PVEM formaron la coalición Alianza por el Cambio y postularon a Vicente Fox, gobernador de Guanajuato, como su candidato presidencial; por su parte, el PRD, el PT, el Partido Convergencia (PCD), el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) —estos tres últimos recibieron su registro en 1999— integraron la coalición Alianza por México en torno a la tercera postulación de Cuauhtémoc Cárdenas. Los otros partidos opositores que recibieron su registro en 1999 también postularon a sus candidatos: el PARM a Porfirio Muñoz Ledo, quien primero pretendió la candidatura del PRD y al no lograrla recurrió al mismo partido que primero postuló a Cárdenas en 1988; el Partido del Centro Democrático (PCD) a Manuel Camacho Solís, quien fue uno de los personajes más cercanos al presidente Salinas en su momento, y el Partido Democracia Social (PDS) a Gilberto Rincón Gallardo, un viejo personaje de la izquierda mexicana (fue dirigente del PCM, el PSUM, el PMS y el PRD).

A Francisco Labastida Ochoa le tocó el honor de ser el primer candidato presidencial del PRI que pierde la elección respectiva desde que ese partido fue fundado. Labastida, exgobernador de Sinaloa y secretario de Gobernación en la segunda mitad del gobierno de Zedillo, ganó la candidatura en la primera elección interna de su partido frente al político tabasqueño Roberto Madrazo, como parte de un experimento para avanzar en la democratización del PRI. De poco le valió porque de todas maneras perdió ante el candidato de la Alianza por el Cambio que obtuvo 42.5% de los votos. La distancia entre el ganador Fox y el segundo lugar, Labastida, fue de seis puntos porcentua-

les, algo así como 2 millones y medio de votos. Cuauhtémoc Cárdenas, en su tercer intento, superó ligeramente la barrera de los 6 millones a la que se había acercado en 1988 y 1994. Pero eso solamente le permitió un modesto 16.6% de los sufragios, 20 puntos abajo de Labastida y 26 de Fox. Ya no hubo impugnación ni protesta por el resultado electoral. El presidente Zedillo se adelantó a su partido y reconoció el triunfo opositor unas cuantas horas después del cierre de las casillas. El PRI enmudeció y aceptó su salida de la Presidencia (Salazar, 2001; Meyenberg, 2001).

Una proporción importante de ciudadanos votó de manera diferenciada. De los casi 16 millones de votos obtenidos por Fox, sus candidatos a diputados y senadores bajaron a poco más de 14 millones. De los poco más de 6 millones y cuarto de votos para Cárdenas, su Alianza subió a casi 7 millones de las boletas de diputados y poco más de esa cantidad en las de senadores. Los tres partidos pequeños que perdieron su registro muestran la misma característica: sus candidatos presidenciales tienen menos votos que sus candidatos a legisladores. Esto significa que Fox captó una proporción importante de sufragios de simpatizantes de los otros partidos opositores ante la posibilidad real de derrotar al PRI. Por el contrario, Cárdenas en su tercera presentación como candidato presidencial dejó de ser un factor de atracción de votos opositores y se convirtió en un factor de repulsión. La coyuntura de 2000, centrada en la posibilidad de concretar la primera alternancia en la Presidencia, convirtió a Vicente Fox, un empresario metido a político, con más limitaciones que aptitudes, en la opción para derrotar al PRI. Algo parecido había ocurrido en 1988 con Cárdenas, quien se convirtió en la opción opositora más atractiva en aquel año.

CUADRO 10. INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES, 2000

Partido	Diputados					Senadores				
	M. R.	R. P.	Abs.	Total	%	M. R.	R. P.	1a. minoría	Total	%
									Abs.	
AxC*	143	81	224	44.80	28	13	9	50	39.06	
PAN	137	70	207	41.40	27	9	9	45	35.16	
PVEM	6	11	17	3.40	1	4		5	3.90	
PRI	132	79	211	42.20	32	13	14	59	46.10	
AxM**	25	40	65	13.00	4	6	9	19	14.84	
PRD	24	26	50	10.00	4	4	9	17	13.28	
PT	1	6	7	1.40		1		1	0.78	
CDPPN		3	3	0.60		1		1	0.78	

Partido	Diputados				Senadores			
	M. R.	R. P.	Abs.	Total	M. R.	R. P.	1a. minoría	Total
				%				%
PSN		3	3	0.60				
PAS		2	2	0.40				
PCD								
PARM								
DSPPN								
Total	300	200	500	100.00	64	32	32	128
								100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral.

* Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM.

** Alianza por México, integrada por el PRD, el PT, el PSN, el PAS y CD.

Los tres partidos de nuevo registro que no participaron en alguna coalición no lograron llegar a 2% de los votos y perdieron su registro. El caso más relevante es el de Democracia Social que llegó a 1.88% en la elección de diputados y se quedó a unas centésimas de refrendar su registro. Los otros dos partidos, PCD y PARM, ni siquiera pudieron llegar a 1%.

Un fenómeno interesante es que a pesar de la importancia de la elección, el nivel de participación ciudadana no fue elevado. Casi 64% de los ciudadanos registrados en la Lista Nominal acudió a votar, apenas por encima del nivel de 1997 (57%), pero por debajo del de 1994 (77%). Entre 1994 y 2000 la Lista Nominal creció en 13 millones de nuevos ciudadanos, pero en la elección presidencial de 2000 solamente votaron 2 millones 300 mil más que en 1994.

El voto diferenciado se tradujo en que la votación de la coalición PAN-PVEM para diputados y senadores fue apenas ligeramente superior a la del PRI (menos de dos puntos porcentuales de diferencia). La alianza foxista ganó 143 distritos: 137 con candidatos panistas y seis con pevemistas; en la asignación de diputados de representación proporcional ascendió a 224 diputados (207 panistas y 17 pevemistas), 44.8% de la Cámara baja. Por su parte, el PRI ganó 132 distritos y recibió 79 posiciones de representación proporcional, lo que daba un total de 211 legisladores, 42.2% de la Cámara. Por último, la Alianza por México obtuvo en total 65 diputados por ambos principios, de los cuales 50 eran del PRD y el resto de los otros cuatro partidos. Para el PRD fue una caída drástica porque había tenido 25% de la Legislatura anterior y ahora debía conformarse con solamente 10%.

En el Senado la situación era más favorable al PRI, gracias a la distribución de su votación en las entidades. Este partido obtuvo 46% de los escaños en la Cámara alta, contra 39% de la Alianza por el Cambio y 14.8% de la Alianza por México.

En suma, la alternancia en la Presidencia llegó acompañada del fenómeno que ya había caracterizado a la elección de 1997: el gobierno dividido. El gobierno del presidente Fox debía enfrentar la clara mayoría del PRI en el Senado a lo largo de todo su sexenio. En la Cámara de Diputados lo esperable era que afianzara su alianza con el PVEM, que le brindaba una precaria mayoría, pero en lugar de eso generó todas las condiciones para que su aliado electoral de 2000 rompiera con él y se acercara al PRI. Esto hizo que durante su primer trienio el presidente Fox se convirtiera en un verdadero *presidente de minoría*. Su falta de oficio político hizo el resto (Lajous, 2007).

Para 2003 era evidente que el gobierno del presidente Fox se encontraba en un verdadero pantano. La condición minoritaria del PAN en las dos cámaras y la incapacidad presidencial para construir acuerdos con los partidos de oposición configuraron una verdadera situación de parálisis gubernamental. En ese contexto se llevó a cabo la elección de 2003, que en esta ocasión regresó al formato tradicional de elección intermedia en la que solamente se disputaba la totalidad de la Cámara de Diputados, debido a que en la reforma de 1996 se había establecido que a partir de 2000 se renovarían en su totalidad el Senado cada seis años (Pérez Correa, 2004; Larrosa y Becerra Chávez, 2005).

CUADRO 11. ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2003

Partido	Votos	%	Diputados M. R.	Diputados R. P.	Total diputados	
					Abs.	%
PAN	8 189 699	30.73	81	70	151	30.20
PRI	6 166 358	23.14	160	64	224	44.80
PRD	4 694 365	17.61	56	41	97	19.40
PT	640 724	2.40		6	6	1.20
PVEM	1 063 741	3.99	3	14	17	3.40
Convergencia	602 392	2.26		5	5	1.00
PSN	72 029	0.27				
PAS	197 488	0.74				
MP	242 280	0.91				

Partido	Votos	%	Diputados M. R.	Diputados R. P.	Total diputados	
					Abs.	%
PLM	108 377	0.41				
FC	123 499	0.46				
APT*	3 637 685	13.65				
Nulos	896 649	3.36				
Total	26 651 645	100.00	300	200	500	100.00
Participación		41.68				
Lista Nominal	64 710 596					

* Coalición Alianza para Todos, integrada por PRI y PVEM.

Un aspecto destacado de la elección fue que la participación ciudadana fue la más reducida de la historia contemporánea. Si la información oficial de la elección de 1988, ya después de la “caída del sistema”, había sorprendido con el bajo índice de participación que apenas rebasaba 50%, ahora la sorpresa fue constatar que solamente acudió a las urnas 41.68% de los ciudadanos con credencial para votar. Por primera vez en muchos años, el número de ciudadanos que se abstuvieron de votar superó al de los que sí votaron. Además, los poco más de 26 millones y medio de votos de 2003 constituyeron una magnitud menor a los votos correspondientes a las elecciones de 1994, 1997 y 2000. Este hecho por sí solo, es decir, la magnitud, tanto absoluta como relativa, del abstencionismo, sugiere la existencia de un fuerte desencanto de los ciudadanos con respecto a lo que la alternancia brindó.

Los resultados indican que buena parte de los ciudadanos que en 2000 fueron atraídos por la posibilidad de la alternancia y votaron por el candidato opositor mejor posicionado, Vicente Fox, en esta ocasión no encontraron motivos para ratificar su voto a favor del partido identificado con ese candidato que ya electo presidente tuvo un primer trienio realmente gris. En efecto, de los poco más de 14 millones de votos que captó la coalición foxista en 2000, en la elección intermedia de 2003 el PAN solamente logró rescatar poco más de 8 millones. De hecho, el PAN se colocó apenas ligeramente arriba de su votación de la también elección intermedia de 1997. De los 207 diputados obtenidos en 2000, que ya constituían un grupo parlamentario menor al del PRI, el PAN cayó a apenas 151, lo que representa 30.2% de la Cámara, mientras que los legisladores del PRI pasaron de 211 a 224. Toda la oposición sumada representó poco más de dos tercios de la Cámara baja. Las condiciones de gobierno dividido se acentuaron para el trienio 2003-2006.

A pesar de que la votación por el PRI también fue menor en 2003 con relación tanto a 2000 como a 1997, logró recuperar su condición de primera fuerza política electoral, aunque ahora en alianza con el PVEM. Por sí solo el PRI obtuvo poco menos de 35% de los sufragios, pero su mayor capacidad para ganar distritos le permitió alcanzar 44.8% de las diputaciones. Si se recuerda que en 2000 el PRI obtuvo 46.1% del Senado, la condición de primera fuerza parlamentaria de este partido, aunque sin llegar a la mayoría absoluta, marcó la segunda mitad del sexenio foxista.

El PRD refrendó su condición de tercera fuerza electoral y parlamentaria con 17.6% de los votos y 19.4% de los diputados. En el terreno electoral este partido también perdió votos con relación tanto a 2000 como a 1997, pero gracias a su desempeño en el Distrito Federal (que gobierna desde 1997) logró un número importante de triunfos distritales que le permitieron mejorar notablemente su participación en la Cámara baja: de 10% de los diputados en 2000 (apenas 50) pasó a 19.4% en 2003 (con 97 legisladores).

Del verdadero ejército de partidos pequeños solamente sobrevivieron tres: el PVEM, el PT y Convergencia. Algunos de los que habían logrado mantener su registro en 2000 gracias a su coalición con el PRD (el PSN y el PAS) y los tres partidos de nuevo registro (México Posible, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana) simplemente estuvieron muy por debajo de 1%. El PVEM obtuvo, desglosando los votos que logró en coalición con el PRI, 6.14% de los votos y 17 diputaciones que representaron 3.4% de la Legislatura. El PT obtuvo 2.4% de la votación y Convergencia 2.26%, con lo que lograron grupos parlamentarios muy pequeños: el primero logró seis diputados y el segundo apenas cinco, con lo que ambos sumaban 2.2% de la Cámara.





La elección de 2006 y su secuela

El antecedente más importante del nivel de polarización que caracterizó a la elección presidencial de 2006 fue el nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE tres años atrás, cuando el PRI, el PVEM y el PAN se pusieron de acuerdo y excluyeron las propuestas del PRD y sus aliados. Las reglas para el nombramiento de los consejeros eran las mismas que en 1996, pero la situación política ya era distinta. En 1996 el presidente Zedillo arbitró la negociación y obligó a su partido a moderar sus pretensiones y aceptar las propuestas de la oposición. Por el contrario, en 2003 al presidente Fox le interesaba conseguir el apoyo del PRI para sus “reformas estructurales”, por lo cual le garantizó a ese partido la mayoría de sus propuestas de consejeros. Así, el PRI logró colocar a cinco consejeros, incluido el presidente del Instituto y uno propuesto por el PVEM, en tanto que el PAN logró colocar a cuatro consejeros, excluyendo por completo cualquier propuesta del PRD y sus aliados (Alonso, 2007, pp. 166-168).

Ya desde 2003 resultaba evidente que el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sería un participante decisivo en la elección presidencial, con una tendencia clara al desplazamiento del tres veces candidato Cuauhtémoc Cárdenas. Su gestión de gobierno en

la capital lo había proyectado a la política nacional, convirtiéndolo en el retador natural del PAN para 2006. Los videoescándalos de 2004 y el desafuero del año siguiente mostraron la obsesión del presidente Fox por hacerlo a un lado, pero finalmente el político tabasqueño ganó la candidatura de la coalición formada por el PRD, el PT y Convergencia, llamada Coalición por el Bien de Todos (CBT). Cárdenas ni siquiera se inscribió como precandidato al proceso interno y no participó en la campaña posterior. De hecho, las encuestas ubicaban a López Obrador en primer lugar de la intención de voto desde antes de iniciar el proceso electoral y durante buena parte de éste. Parecía que ahora sí el PRD podría ganar la Presidencia de la República.

El PAN, después de un proceso interno en el que participaron tres precandidatos, postuló a Felipe Calderón, un joven político que ya había sido presidente del partido, diputado y miembro del gabinete foxista. Desde un principio se supo que Calderón no era el favorito del presidente Fox, quien primero había acariciado la idea de que la candidatura recayera en su esposa y posteriormente apoyó a Santiago Creel. En contraste con el 2000 cuando Fox fue candidato de una coalición formada por el PAN y el PVEM, ahora Calderón solamente contó con el apoyo del partido blanquiazul.

CUADRO 12. ELECCIONES DE 2006

Partido	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PAN	14 916 927	35.89	13 753 636	33.39	13 896 869	33.54
APM*	9 237 000	22.23	11 619 679	28.21	11 629 727	28.07
CPBT**	14 683 096	35.33	11 941 842	28.99	12 298 745	29.69
PANAL	397 550	0.96	1 872 283	4.54	1 677 934	4.05
PASC	1 124 280	2.70	845 751	2.05	787 797	1.90
Candidatos no registrados	298 204	0.72	128 343	0.31	118 966	0.29
Nulos	900 373	2.17	1 033 676	2.51	1 017 545	2.46
Total votos	41 557 430	100.00	41 195 210	100.00	41 427 583	100.00
Lista nominal	71 350 976					

	Presidente		Diputados		Senadores	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Participación		58.24		57.74		58.06

Fuente: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

* Alianza por México, integrada por el PRI y el PVEM.

** Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia.

El PRI se alió ahora con el PVEM, formando la coalición Alianza por México (APM), y postuló la candidatura del controvertido Roberto Madrazo, después de un proceso interno muy accidentado. Un grupo de políticos priistas, entre los cuales había varios gobernadores y el presidente del Senado, formaron una alianza interna anti-Madrazo, que se conoció popularmente como Todos Unidos Contra Madrazo (Tucom), dado que argumentaban que el político tabasqueño se beneficiaría de su posición como presidente del partido. Apenas habían elegido a su precandidato, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, cuando Madrazo hizo público un impresionante expediente de corrupción y enriquecimiento inexplicable del político mexicano que lo obligó a retirarse de la contienda interna, dejando a Madrazo sin obstáculo al frente para obtener la candidatura, pero al alto costo de tener fuertes resentimientos en su propio partido.

Los resultados muestran que se trató de la elección más competida de la historia reciente, como lo evidencian el margen de poco más de medio punto porcentual entre Calderón y López Obrador, el hecho de que ambos apenas rebasaron un tercio de los votos y ganaron en 16 entidades de la República, así como que el candidato panista ganó en 151 distritos y el candidato de la izquierda en 142. Esta situación hizo creíbles las denuncias de López Obrador acerca de un supuesto fraude electoral que le habría arrebatado el triunfo. A pesar de que las pruebas que ofreció fueron muy débiles, logró articular un movimiento de protesta vigoroso.

Con base en la elección presidencial se puede pensar que se configuró una situación bipartidista, pero al considerar las elecciones de diputados y senadores se debe concluir que se trató en realidad de una competencia tripartidista.

CUADRO 13. INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES, 2006

Partido	Diputados				Senadores				
	M. R.	R. P.	Abs.	%	M. R.	R. P.	1a. minoría	Total	
								Abs.	%
PAN	137	69	206	41.2	32	11	9	52	40.6
APM*	65	58	123	24.6	10	10	19	39	30.5
PRI	63	41	104	20.8	10	6	17	33	25.8
PVEM	2	17	19	3.8	0	4	2	6	4.7
CPBT**	98	73	171	34.2	22	11	4	37	29.0
PRD	90	36	126	25.2	22	6	1	29	22.7
PT	3	13	16	3.2	0	2	0	2	1.6
Conv.	5	11	16	3.2	0	2	3	5	3.9

Partido	Diputados					Senadores				
	M. R.	R. P.	Abs.	Total	%	M. R.	R. P.	1a. minoría	Total	%
									Abs.	
PANAL	0	9	9	1.8		0	1	0	1	0.8
PASC	0	4	4	0.8		0	0	0	0	0.0
Total	300	200	500	100.00		64	32	32	128	100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral.

* Alianza por México, integrada por el PRI y el PVEM.

** Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia.

La coalición PRI-PVEM perdió muchos votos por la candidatura de Roberto Madrazo en comparación con sus votos para diputados y senadores, al contrario de la coalición PRD-PT-C que ganó muchos más votos con su candidato presidencial. Lo anterior significa que hubo un voto diferenciado que perjudicó a Madrazo y que benefició a López Obrador. Esto se tradujo en que la coalición de izquierda se convirtiera en la segunda fuerza en la Cámara de Diputados. Pero la mayor implantación territorial del PRI le permitió tener el segundo grupo parlamentario en el Senado, gracias a que logró ubicarse como segundo lugar en más entidades. Finalmente, el PAN se convirtió en primera fuerza en ambas cámaras, pero solamente con mayoría relativa. Desde 2000 ésta ha sido la tónica dominante: el partido que gana la Presidencia de la República no obtiene la mayoría absoluta en las cámaras, lo cual ha contribuido a disminuir notablemente el poder presidencial. Estos resultados confirmaban que la Presidencia todopoderosa de la época dorada del PRI era ya solamente un recuerdo (Peschard, 2007; Larrosa, Becerra Chávez y Alarcón, 2008).

La secuela más importante de la elección de 2006 y sus protestas posteriores fue la aprobación de una nueva reforma electoral en 2007 con el consenso de los tres principales partidos. A continuación se resumen los principales aspectos de la reforma (Córdova y Salazar, 2009; Valdés et al., 2008; Becerra Chávez, 2010, pp. 37-48).

a) Cambios en el IFE. Junto a algunas cuestiones novedosas con relación a los consejeros electorales (nombramiento escalonado, "consulta a la sociedad", posibilidad de reelección del consejero presidente), se removió a los consejeros nombrados en 2003, a quienes el PRD acusó en su momento de ser cómplices del supuesto fraude electoral. Entre febrero y julio de 2008 se nombró a seis consejeros con estricto apego al método de cuotas par-

tidarias: dos consejeros por cada uno de los tres partidos mayores, con la particularidad de que le correspondió al PRD proponer al consejero presidente, cargo que recayó en Leonardo Valdés Zurita, académico y exdirigente de partidos de izquierda (PMT y PMS). Se creó la figura de un contralor general nombrado por la Cámara de Diputados con la evidente finalidad de acotar la autonomía del IFE. Se desapareció la Comisión de Fiscalización de las Finanzas de los Partidos, que era integrada por los consejeros y, en su lugar, se creó una unidad de fiscalización presidida por un funcionario nombrado por los consejeros. Se estableció que el secreto bancario, fiscal y fiduciario ya no es aplicable a la fiscalización de las finanzas de los partidos.

b) Coaliciones. A diferencia del modelo anterior en el que solamente había un emblema de la coalición, ahora los emblemas de los partidos coaligados aparecen de manera individualizada en la boleta, de tal manera que se sabe con claridad a cuál partido dentro de la coalición van dirigidos los votos.

c) Campañas y precampañas. La duración de las campañas se redujo y se regularon las precampañas. Para la elección presidencial la campaña dura 90 días, en tanto que cuando sea elección intermedia dura 60. Las precampañas tienen una duración de dos tercios del tiempo de las campañas: la presidencial de 60 días y la intermedia de 40. En teoría, la regulación de las precampañas tuvo el propósito de evitar que algunos políticos se adelantaran con actos evidentes de proselitismo, como ocurrió por ejemplo con Fox en el PAN entre 1997 y 1999, con Madrazo en el PRI entre 2004 y 2005, con Calderón y Creel en el PAN en 2005, o con López Obrador en el PRD entre 2004 y 2005. Pero en los hechos esta medida solamente ha servido para actualizar la habilidad de los políticos interesados en ser candidatos a algún cargo de elección para iniciar su proselitismo mucho antes de las fechas oficiales.

d) Medios de comunicación. El nuevo modelo descansa en los siguientes pilares:

- i) La prohibición absoluta a los partidos para contratar tiempo en radio y televisión en cualquier modalidad.
- ii) La prohibición a particulares y personas morales (por ejemplo, empresas, sindicatos, etcétera) para contratar propaganda en radio y televisión “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular” (artículo 41 constitucional).
- iii) El acceso de los partidos a radio y televisión por medio de una generosa dotación de *spots* en el tiempo correspondiente al Estado, administrado por el IFE desde el inicio de las precampañas. Gracias al nuevo modelo, los partidos tienen la presencia en medios que jamás hubieran podido comprar con el modelo anterior.
- iv) El IFE es el administrador único de estos tiempos, lo que implica que los partidos no tienen que tratar directamente con las empresas de radio y televisión, lo que elimina la influencia de filias y fobias en la transmisión de los *spots*. Quien trata con esas empresas es el IFE, lo cual implica la apertura de un frente adicional de conflicto para la autoridad electoral.
- v) La prohibición para los partidos de incluir en su propaganda política o electoral “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”, supuestamente con la finalidad de evitar las campañas negativas (mal equiparadas con “guerra sucia” en 2006).

e) Financiamiento a los partidos. El nuevo modelo electoral disminuye el dinero que otorga a los partidos por concepto de prerrogativa legal, gracias a que reduce el financiamiento para gastos de campaña como porcentaje del financiamiento para gastos ordinarios. De 100% que

era antes se pasó a 50% cuando hay elección presidencial y a 30% cuando la elección es intermedia. Claro que ahora los partidos ya no tienen que destinar 70% de su financiamiento para gastos de campaña a la compra de tiempo en radio y televisión. Para los partidos se trata del mejor mundo posible: menos dinero, sí, pero mucha más presencia en los medios masivos sin gastar un peso. Para el IFE, sin embargo, el nuevo modelo implicó un conjunto mayor de responsabilidades en esta materia, lo que generó un enfrentamiento permanente con los partidos y las empresas de radio y televisión (Becerra Chávez, 2010, pp. 37-48).

f) Nuevas reglas para el recuento de votos. El reclamo básico de la coalición de izquierda en la elección de 2006 (“voto por voto, casilla por casilla”) se tradujo en la introducción de nuevas reglas para abrir paquetes electorales y recontar los votos en los cómputos distritales. Así, a las causales anteriores para el recuento (cuando los resultados de las actas no coinciden, hay alteraciones evidentes en las actas o no hay copia del acta en el expediente), se añadieron las siguientes: i) cuando existan errores o inconsistencias evidentes en las actas; ii) cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre el primer y el segundo lugar; iii) cuando todos los votos favorezcan a un mismo partido; iv) cuando la diferencia entre el primer y el segundo lugar sea igual o menor a un punto porcentual (artículo 295 del Cofipe reformado).

Con ese nuevo marco normativo se llevó a cabo el proceso electoral de 2009, para el cual se registraron dos coaliciones. La primera fue formada por el PRI y el PVEM en 62 distritos electorales. La segunda coalición registrada fue la denominada Salvemos a México, integrada por los partidos Convergencia y del Trabajo, ahora enfrentados a su aliado de 2006, el PRD. Andrés Manuel López Obrador fue la voz y la imagen oficiales de esta coalición, lo que seguramente le restó votos al partido del sol azteca.

El PAN, por su parte, participó solo, sin coalición alguna, como en 2006.

La elección de 2009 se caracterizó por la notable recuperación del PRI. Con un porcentaje de votos inferior a 40% (36.9% de la votación para diputados) el otrora partido hegemónico obtuvo 184 diputados de mayoría, los que sumados a los 53 que recibió por la vía de la representación proporcional le permitieron tener 237 diputados, 13 menos de la mitad de la Cámara. Gracias a su alianza con el Partido Verde, que en total obtuvo 22 diputados, el PRI recuperó la mayoría absoluta en la Cámara baja.

CUADRO 14. ELECCIÓN DE DIPUTADOS, 2009

Partido	Votos	%	Diputados M. R.	Diputados R. P.	Total diputados	%
PAN	9 723 537	28.01	70	73	143	28.6
PRI	12 821 504	36.94	184	53	237	47.4
PRD	4 231 342	12.19	39	32	71	14.2
PVEM	2 328 072	6.71	4	17	21	4.2
PT	1 268 876	3.66	3	10	13	2.6
Conv.	855 015	2.46	0	6	6	1.2
NA	1 187 902	3.42	0	9	9	1.8
PSD	358 708	1.03				
Candidatos no registrados	56 859	0.16				

	Votos	%	Diputados M. R.	Diputados R. P.	Total diputados	%
Nulos	1 876 629	5.41				
Total	34 708 444	100.00	300	200	500	100.00
Participación		44.70				

Fuente: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 Nota: la información corresponde a la elección de diputados de representación proporcional.

El PRI es el partido que mantuvo la mayor implantación en el país, resultado de los más de 70 años que permaneció en el poder. En 2009 obtuvo triunfos distritales en 26 entidades; las únicas en donde no lo logró son Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas. Su porcentaje de votación más bajo lo obtuvo en el Distrito Federal (18.2%), mientras el más alto lo logró en Coahuila (63.6%). De hecho, la capital de la República es la única entidad en la que el partido tricolor se mantiene por debajo de 20%, en tanto que en otras siete entidades se ubica entre 20% y 30% y en otras cinco lo hace entre 30% y 40%. Una medida de la recuperación del PRI es el hecho de que en las restantes 19 entidades obtiene votaciones de 40% o más, de las cuales en tres logra entre 50% y 60% y en una más de 60% (Coahuila). Ni el PAN ni el PRD lograron más de 50% en alguna entidad.

Los grandes perdedores de 2009 fueron el PAN y el presidente Calderón, que convirtieron a la elección en un plebiscito sobre la estrategia gubernamental de seguridad pública. Así, el partido en el poder cayó a 28% de los votos, inferior no sólo a casi 36% con que Calderón ganó la Presidencia sino también a 31% alcanzado por el partido azul en 2003. Este resultado le permitió al PAN integrar un grupo parlamentario de menos de 29% de la Cámara baja, con lo cual el gobierno calderonista terminó en la situación de gobierno dividido, al igual que su antecesor foxista.

**CUADRO 15. ENTIDADES POR NIVEL DE % DE VOTACIÓN.
ELECCIÓN FEDERAL DE DIPUTADOS, 2009**

Nivel de votación %	PAN	PRI	PRD
0.01-10.00	1	0	19
10.01-20.00	5	1	5
20.01-30.00	10	7	4
30.01-40.00	9	5	4
40.01-50.00	7	15	0
50.01-60.00	0	3	0
60.01 y más	0	1	0

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Federal Electoral.

A pesar de sus 70 años de historia y de casi una década como partido gobernante, el nivel de implantación del PAN en todo el país aún es muy débil. En 2009 solamente logró triunfos distritales en 17 entidades federativas, lo que significa que en 15 no obtuvo uno solo. Su mínimo porcentaje de votación lo obtuvo en Tabasco, estado disputado por el PRI y el PRD, con 8.5%, en tanto que su máximo lo alcanzó en Guanajuato, la cuna del foxismo, con 44.6%.

Buena parte de lo que el PRD había avanzado hasta 2006 lo perdió en esta elección, debido a la división entre López Obrador y la corriente dirigente del partido. Solamente obtuvo triunfos distritales en ocho entidades, lo que significa que en las restantes 24 su presencia se volvió marginal. De las 39 diputaciones de mayoría que obtuvo, 17 (44%) las ganó en el Distrito Federal y otras 8 (20%) en Michoacán. En 19 entidades, casi dos tercios del país, alcanzó votaciones de cuando mucho 10%; en cinco se ubicó entre 10% y 20%; en cuatro entre 20% y 30% (entre ellas el Distrito Federal)

y solamente en las últimas cuatro entidades entre 30% y 40% (Baja California Sur, Guerrero, Tabasco y Zacatecas). Después de estar cerca de la Presidencia de la República en la elección de 2006, tres años después el PRD regresaba a su condición de tercera fuerza.

La gran sorpresa es el nivel que alcanzó el voto nulo, el que en el total nacional llegó a 5.4%, pero que en algunas entidades alcanzó niveles sorprendentes, como en el Distrito Federal donde llegó a 10.9%. Vale la pena concluir con un dato: a nivel nacional la abstención llegó a 55.3% de la Lista Nominal, lo que significa que la participación ciudadana fue de 44.7%, levemente superior a la de la elección intermedia de 2003, pero si le restamos los votos nulos resulta que la Legislatura surgida de la elección de 2009 fue electa solamente por 39% de los ciudadanos (López Montiel *et al.*, 2009; Becerra Chávez, 2011, pp. 23-37).





La elección de 2012

Durante el sexenio del presidente Calderón la polarización entre el PAN como partido gobernante y el PRD, bajo el liderazgo de su carismático excandidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, generó las condiciones para que el PRI se convirtiera en un serio aspirante a recuperar la posición más importante del sistema político mexicano.

Desde mucho antes del inicio del proceso electoral de 2012, las encuestas sugerían claramente la posibilidad de que el PAN no mantuviera la Presidencia. Pero no era el incansable candidato de la izquierda, López Obrador, quien se perfilaba como posible ganador de la contienda, sino el joven gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, quien parecía estar en condiciones de posibilitar el regreso a la Presidencia del otrora partido hegemónico, el PRI.

Cuatro candidatos compitieron por la Presidencia de la República, citados en riguroso orden de aparición en la boleta: Josefina Vázquez Mota, postulada por el PAN, ganadora de un proceso interno en el que participaron otros dos precandidatos; Enrique Peña Nieto, quien no tuvo rival al frente dentro de su partido, el PRI, postulado

por la coalición Compromiso por México (CM), integrada por el propio PRI y el PVEM; Andrés Manuel López Obrador, también precandidato único en su partido el PRD, postulado por la coalición Movimiento Progresista (MP), integrada por el propio PRD, el PT y el Partido Movimiento Ciudadano (MC, antes Convergencia), y, finalmente, Gabriel Quadri de la Torre, postulado por el Partido Nuevo Alianza (PNA o Panal), designado directamente por los dirigentes de ese partido sin mediar un proceso interno.

En el proceso electoral de 2012 se puso a prueba la reforma electoral de 2007-2008, la cual ya había sido aplicada en la elección intermedia de 2009, pero aún le faltaba enfrentar un proceso en el que confluyeran la elección presidencial, la de senadores y la de diputados. También fueron sometidas a una fuerte prueba las dos autoridades electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), renovadas después de la polémica elección de 2006.

El IFE fue la institución más afectada por la secuela del conflicto postelectoral de 2007. La reforma electoral condujo a la remoción anticipada de los integrantes del Consejo General y al nombramiento escalonado de los nuevos consejeros de conformidad con las cuotas que los tres grandes partidos (PAN, PRI y PRD) establecieron. Así, en febrero de 2008, dos meses después de lo establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional, fueron nombrados tres consejeros, correspondiéndole uno a cada partido, con la particularidad de que el PRD propuso al consejero presidente. En julio del mismo año se procedió al nombramiento de otros tres consejeros con la misma distribución: uno para cada uno de los tres partidos mayores. Hasta ahí, la renovación del Consejo General procedía de manera equilibrada, desde el punto de vista del sistema de cuotas. Pero el nombramiento de los últimos tres consejeros, que debía llevarse a cabo en octubre de 2010, se complicó porque el PRI sostenía que, con base en

los resultados electorales de 2009, le correspondían ahora dos de tres consejeros, lo cual rompía el equilibrio logrado en 2008, que descansaba en la paridad entre los tres partidos grandes. Esto provocó que el nombramiento de esos tres consejeros fuera llevado hasta diciembre de 2012, más de dos meses después del inicio del proceso electoral, aplicando la cuota paritaria que funcionó bien en 2008: uno para cada uno de los tres partidos grandes. La integración final del Consejo General del IFE mostraba, entonces, un equilibrio entre las propuestas del PAN, el PRI y el PRD, de tal forma que aparentemente se desactivaban posibles reclamos por un sesgo excesivo del árbitro electoral hacia cualquiera de los competidores, como ocurrió en 2006 (Be-cerra Chávez, 2013).

Un balance general indica que en lo fundamental las nuevas reglas y las autoridades electorales cumplieron eficazmente. Desde el inicio del proceso electoral, en octubre de 2011, hasta el día de la jornada electoral, el 1 de julio de 2012, todo parecía marchar bien, hasta que se conocieron los resultados y el candidato presidencial ubicado en segundo lugar exigió la anulación de esa elección pero no de las de diputados y senadores. A partir de ese momento la coalición Movimiento Progresista planteó que la elección presidencial estuvo plagada de irregularidades graves, como la compra del voto, el rebase del tope de gastos de campaña, el uso de las encuestas para manipular al electorado, etcétera, lo que en su opinión hacía obligado anular o invalidar dicha elección. Finalmente, el TEPJF resolvió que la elección fue válida, pero incluso la etapa de resolución de controversias sobre los resultados fue desahogada de una manera más fluida y sin el nivel de conflictividad de seis años atrás.

El TEPJF también vio incrementadas sus atribuciones con la reforma de 2007-2008. Las salas regionales se convirtieron en permanentes y las elecciones locales se concentran en la misma fecha de la federal, con lo cual la cantidad

de medios de impugnación que debieron resolverse en un breve tiempo aumentó exponencialmente. Un balance objetivo indica que en lo fundamental el Tribunal cumplió con su atribución de ser la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. La elección presidencial de 2012 ha sido la más impugnada en la historia de México, en términos del número de juicios de inconformidad, pero las elecciones de diputados y senadores fueron mínimamente impugnadas. De hecho, el nivel de conflictividad en la controversia postelectoral fue notablemente menor al de seis años atrás.

La coalición de izquierda impugnó los cómputos distritales de la elección presidencial de 296 distritos, solamente cuatro menos del total, por medio de 364 juicios de inconformidad, con la pretensión de que se realizara nuevo escrutinio y cómputo, es decir, que se recontaran 70 mil 341 casillas, así como de que se anularan los votos de otras 33 mil 665. Finalmente, el Tribunal declaró procedente el recuento de mil 125 casillas y resolvió anular la votación recibida en otras 526, lo que modificó marginalmente el cómputo total. Es necesario recordar que, gracias a las nuevas reglas electorales derivadas de la reforma de 2007, ya en los cómputos distritales se habían recontado los votos de 78 mil 469 casillas, que sumaban un total de poco más de 45 millones de sufragios, equivalentes a 54.8% del total (*Reforma*, 9 de julio de 2012, p. 2 Nacional), proporción sin precedentes en la historia electoral mexicana. De los 296 cómputos distritales impugnados, en 71 no se produjo cambio alguno, en tanto que solamente hubo pequeños cambios, realmente marginales, en los restantes 225 distritos (TEPJF, 2012, pp. 131-132). Todo lo anterior desactivó la posibilidad de un conflicto postelectoral como el de 2006.

El nuevo modelo de comunicación política, centrado en un gran número de *spots* en radio y televisión con cargo a las prerrogativas de ley, aunado a la prohibición de expre-

siones denigratorias o calumniosas en la propaganda de los partidos, permitió que no se llegara a la escalada de ataques y de gastos exorbitantes en medios que caracterizó a las campañas de 2006. Por supuesto, la aplicación del modelo en dos elecciones consecutivas (2009 y 2012) permitió evaluar sus virtudes y sus defectos. Entre las primeras está el hecho de que los partidos ya no gastan en comprar tiempo en radio y televisión, mientras que entre los segundos se encuentra la excesiva "spotización", es decir, la segmentación del mensaje de los partidos en pequeños espacios de medio minuto, los cuales al ser repetidos durante varios días llegan a convertirse en una especie de "ruido ambiental" que ya no tiene significado para el ciudadano. A partir de esta evaluación se han realizado propuestas en el sentido de hacer ajustes a este modelo de comunicación política, con la finalidad de privilegiar los debates y la elaboración de programas más amplios para difundir las propuestas de partidos y candidatos.

En materia de precampañas y campañas menores a las del pasado, se puede decir que en lo fundamental es positivo el modelo de establecer con claridad estas dos etapas del proceso electoral, pero también es cierto que algunos partidos se adaptaron a esta nueva regla mediante la simulación: llegaron a acuerdos sobre las candidaturas antes del inicio de las precampañas y utilizaron el tiempo de éstas como una virtual extensión de las campañas. Otro elemento básico de la reforma fue la disminución del financiamiento público para gastos de campaña y la consiguiente disminución de los topes de gastos. Sin embargo, en este punto el problema es que los tiempos de la fiscalización previstos en el Cofipe están muy desfasados de la conclusión de las campañas. De hecho, la principal queja de la coalición Movimiento Progresista era que el candidato ganador incurrió en un exceso de gastos, pero la fiscalización de los gastos de campaña respectivos concluyó varios meses después de que el Presidente electo tomara posesión del cargo. Este tema ha sido retomado

en la reforma aprobada a fines de 2013, que ha transformado al rebase del tope de gastos de campaña en una causal de nulidad de una elección.

Durante la campaña electoral presidencial se realizaron dos debates, en los que los candidatos pudieron presentar ante los ciudadanos sus propuestas y tuvieron la oportunidad de criticar a sus oponentes. Lamentablemente, los partidos políticos se esforzaron en proteger a sus candidatos y negociaron formatos poco ágiles y complicados para debatir. Eso hizo que en los debates en sentido estricto hubiera poco debate y más monólogo. También fue notoria la resistencia de las televisoras a transmitir los debates en sus canales de mayor cobertura, con lo cual evidentemente trataron de minimizarlos. En este tema también son necesarios algunos cambios, entre los cuales podría estar el establecer la obligatoriedad de al menos un debate mensual entre los candidatos presidenciales, lo que sumaría tres en la campaña, así como la obligatoriedad para televisoras y radiodifusoras de transmitirlos en sus canales de mayor cobertura.

**CUADRO 16. CÓMPUTO FINAL.
ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2012**

Partido o coalición	Cómputo final	%
Partido Acción Nacional	12 732 630	25.39
Coalición CM (PRI-PVEM)	19 158 592	38.21
Coalición MP (PRD-PT-MC)	15 848 827	31.61
Nueva Alianza	1 146 085	2.29
Candidatos no registrados	20 625	0.04
Votos nulos	1 236 857	2.47
Votación total	50 143 616	100.00

Fuente: elaborado con información del TEPJF, 2012.

El proceso electoral de 2012 condujo a una nueva alternancia en la Presidencia: el PAN que ocupó la Presidencia de la República durante 12 años fue arrojado al tercer lugar de la votación y debió aceptar el regreso al poder del partido al que se opuso durante más de medio siglo, el PRI. El candidato triunfador, sin embargo, comparte una característica común con los gobiernos del periodo 1997-2012: la condición de gobierno sin mayoría absoluta.

Por segunda ocasión consecutiva, el ganador de la Presidencia no superó 40% de los votos, pero su ventaja sobre el candidato en segundo lugar (6.6 puntos porcentuales, equivalentes a poco más de 3 millones de votos) fue lo suficientemente amplia como para desactivar una movilización de protesta como la de 2006. Finalmente, la caída de la candidata del PAN al tercer lugar dejó perfectamente clara la evaluación del electorado al segundo gobierno encabezado por un panista. Pero esta caída no condujo al partido blanquiazul a la desaparición. Su distancia con respecto a López Obrador (seis puntos) y con respecto a Peña Nieto (13 puntos) evidencia el mantenimiento de un formato tripartidista, en el cual se ha producido un realineamiento. Del alineamiento PAN-PRD-PRI se ha pasado al alineamiento PRI-PRD-PAN, pero la lógica tripartidista se mantiene. Es notable que en las dos últimas elecciones presidenciales la izquierda se haya mantenido en segundo lugar, en tanto que el PAN ha caído del primero al tercero, mientras el PRI pasó del tercero al primero.

El cuadro 17 muestra la distribución de triunfos de los candidatos presidenciales de acuerdo con el partido al que pertenece el gobernador de cada estado. Resulta interesante considerar que el candidato de la coalición PRI-PVEM tuvo mayoría de votos en 20 entidades de la República, 14 gobernadas por gobernadores priistas, cinco por gobernadores panistas (Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Sinaloa y Sonora), y una por un gover-

nador postulado por el PRD (Chiapas). Por su parte, de las ocho entidades ganadas por el candidato de la coalición de izquierda (PRD-PT-MC), tres eran gobernadas por priistas (Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala), otras tres por perredistas (Distrito Federal, Guerrero y Oaxaca) y dos por panistas (Morelos y Puebla). Finalmente, la candidata del PAN obtuvo mayoría de votos en cuatro entidades, de las cuales solamente una era gobernada por un panista (Guanajuato) y las otras tres por priistas (Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila). Esta información desmonta uno de los planteamientos de la impugnación de la coalición de izquierda, consistente en que los gobernadores priistas organizaron un operativo masivo de compra de votos para hacer ganar a Peña Nieto, pues resulta que cada uno de los tres candidatos mencionados ganó en entidades gobernadas por otros partidos distintos al suyo. Entre Josefina Vázquez Mota y Andrés Manuel López Obrador ganaron la mayoría en seis estados gobernados por el PRI, en tanto que Peña Nieto ganó en varios estados gobernados por el PAN y el PRD.

CUADRO 17. NÚMERO DE ENTIDADES GANADAS POR CADA CANDIDATO, SEGÚN PARTIDO GOBERNANTE

Candidato/ Partido gobernante	PAN	PRI	PRD	Total
Josefina Vázquez Mota	1	3	0	4
Enrique Peña Nieto	5	14	1	20
Andrés Manuel López Obrador	2	3	3	8
Total	8	20	4	32

Fuente: elaboración propia con información del IFE y del TEPJF.

Otro aspecto a considerar es que Peña Nieto triunfó en 20 entidades, quedó en segundo lugar en 12 y en ninguna quedó en tercero. López Obrador fue primer lugar en ocho entidades, en otras siete quedó en segundo y en 17 bajó hasta el tercer lugar. Lo anterior significa que el candidato de la izquierda solamente fue altamente competitivo en menos de la mitad del país, a diferencia de Peña Nieto que fue competitivo en las 32 entidades. Finalmente, Vázquez Mota, a pesar de la terrible caída del PAN, logró el triunfo en cuatro estados, el segundo lugar en 13 y el tercero en 15. La situación anterior contrasta notablemente con el resultado de 2006, cuando Calderón y López Obrador ganaron 16 entidades cada uno y Madrazo ninguna. En cuanto a distritos ganados por cada candidato, Peña Nieto ganó 169, López Obrador 89 y Vázquez Mota 42, lo que contrasta fuertemente con los 142 distritos que el candidato de izquierda ganó seis años antes, los 151 de Calderón y los apenas siete distritos del candidato priista de entonces, Madrazo.

CUADRO 18. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 2012

	Senadores M. R. y 1a. mín.	Senadores R. P.	Total	%
PAN	29	9	38	29.7
PRI	41	11	52	40.6
PRD	16	6	22	17.2
PVEM	7	2	9	7.0
PT	2	2	4	3.1
MC	1	1	2	1.6
NA	0	1	1	0.8
Total	96	32	128	100

Fuente: elaborado con base en información del IFE y del TEPJF.

La composición de las cámaras del Congreso de la Unión presentó algunas novedades interesantes, como se muestra en los cuadros 18 y 19. La coalición PRI-PVEM logró la mayoría relativa pero no la absoluta en ambas cámaras legislativas. En la de diputados tiene 48.2% y en la de senadores 47.6%. La coalición de izquierda se convierte en la segunda fuerza en la Cámara de Diputados, pero en el Senado es la tercera, debido a su implantación en un número reducido de entidades federativas, a diferencia del PRI y el PAN que distribuyen su voto en más entidades. Por su parte, el PAN es la tercera fuerza en la Cámara baja y la segunda en la alta.

CUADRO 19. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2012

	Diputados M. R.	Diputados R. P.	Total	%
PAN	52	62	114	22.8
PRI	158	49	207	41.4
PRD	56	44	100	20.0
PVEM	19	15	34	6.8
PT	8	11	19	3.8
MC	7	9	16	3.2
NA	0	10	10	2.0
Total	300	200	500	100

Fuente: elaborado con base en información del IFE y del TEPJF.

Con esta relación de fuerzas parlamentarias, la toma de decisiones en las cámaras pasa inevitablemente por la ruta de los acuerdos entre varias fuerzas políticas, sobre todo si esas decisiones tienen que ver con reformas constitucionales. Ése es el origen del Pacto por México, la estrategia que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto desarrolló desde los primeros días de diciembre de 2012 para llegar a acuerdos con los principales partidos de oposición en torno a una agenda de reformas.





La reforma de 2013

Después de la elección presidencial de 2012 volvió a ponerse sobre la mesa de discusión el tema de una nueva reforma electoral, la enésima en la verdadera historia sin fin en que se ha convertido la cuestión electoral en México. Es difícil, si no es que imposible, encontrar otro país que tenga que procesar una reforma electoral después de cada elección competida.

Una vez concluido el proceso electoral de 2012, el PAN y el PRD articularon una agenda de nueva reforma electoral que lograron incluir en el Pacto por México, la novedosa estrategia del presidente Peña Nieto para la formación de consensos entre los principales partidos y el gobierno. Una de las propuestas centrales de esa agenda era la transformación del IFE en el organizador de todas las elecciones, tanto federales como locales, de tal forma que tendrían que desaparecer los institutos electorales locales. Además, se incluían temas como la elaboración de una ley electoral única para todo el país, la existencia de un tribunal electoral nacional y la desaparición de los locales, la transformación del rebase del tope de gastos de campaña en causal de nulidad, la reelección de los legisladores, etcétera. La necesidad del gobierno del presidente Peña Nieto de impulsar su propia agen-

da de reformas; la más importante de las cuales sería la energética, permitió que el PRI, el PAN y el PRD pactaran la reforma electoral, la cual finalmente fue aprobada por el Congreso en diciembre de 2013; pasó a los congresos estatales para su aprobación y finalmente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Se resumen a continuación sus puntos esenciales en materia electoral.

a) El Instituto Nacional Electoral. Uno de los temas centrales de la reforma constitucional es el de la desaparición del Instituto Federal Electoral y la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). No se trata solamente de un cambio de nombre sino de un cambio del diseño global de la institución encargada de organizar las elecciones. En la propuesta original el PAN y el PRD planteaban la desaparición de los institutos electorales locales y la concentración de la organización de todas las elecciones, federales y locales, en un nuevo organismo, el cual sería distinto al anterior IFE, lo que justificaría el nombramiento de nuevos integrantes de su órgano superior de dirección. Lo que finalmente resultó fue una combinación: un Instituto Nacional Electoral con atribuciones en materia de elecciones federales y locales, que será el superior jerárquico de los ahora llamados organismos públicos electorales locales, que finalmente sobrevivieron. El nuevo instituto tendrá a su cargo la designación y la remoción de los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales electorales.

La nueva redacción del artículo 41 constitucional plantea que el INE tendrá atribuciones en procesos federales, tales como el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos, la preparación de la jornada electoral, la producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias de las elecciones de diputados y senadores, así como el cómputo de la elección presidencial en

los distritos. Detalla también un conjunto de atribuciones en los procesos federales y locales: capacitación, geografía, padrón y lista de electores; ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, observación, conteos rápidos; fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos. Pero más adelante el mismo artículo plantea que el INE puede delegar la función de fiscalización en los institutos locales; asumir directamente las actividades de los institutos locales y hacerse cargo de alguna elección local; delegar en los institutos locales las atribuciones del propio INE; organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos que lo soliciten, o atraer a su conocimiento cualquier asunto propio de los institutos locales. Finalmente, el artículo octavo transitorio establece que una vez integrado el INE y a partir de que entre en vigor la legislación reglamentaria, las funciones de capacitación, ubicación de casillas y designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos locales, estarán delegadas a los organismos locales.

El consejero presidente y los 10 consejeros electorales que integrarán el órgano superior de dirección del INE durarán en su cargo nueve años, sin posibilidad de reelección, y serán electos de manera escalonada. La reforma actual mantiene el nombramiento de los consejeros por la Cámara de Diputados por mayoría calificada, pero elimina el método anterior de propuesta por los grupos parlamentarios y lo sustituye por un proceso que inicia con una convocatoria pública, continúa con la evaluación de los aspirantes por medio de un comité técnico integrado por siete personas: tres propuestas por el órgano de dirección política de la Cámara baja, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). De esta evaluación surgirán propuestas de cinco personas por cada cargo vacante (por lo tanto, 55 en to-

tal). La lista de candidatos será revisada por el órgano de dirección política de la Cámara (es decir, la Junta de Coordinación Política), el cual presentará al pleno la propuesta de los 11 consejeros. Si bien la primera parte del proceso es abierta porque incluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados acudan a la convocatoria, en la última etapa se deja el espacio para que los partidos procedan al reparto de cuotas. Dependerá de la madurez de los dirigentes partidarios que el nombramiento recaiga en ciudadanos que verdaderamente conozcan la materia electoral y que no estén vinculados a los partidos. De no llegarse al nombramiento en el plazo previsto por la convocatoria, entonces la designación se realizará en el pleno de Cámara mediante una insaculación de la lista conformada por el comité técnico. Si tampoco se cumple esta opción, será la Suprema Corte de Justicia la que realice en sesión pública la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación. Éste es un avance claro con respecto al modelo previo porque garantizará que no ocurra nuevamente lo que pasó entre octubre de 2010 y diciembre de 2011, cuando la falta de acuerdo entre los partidos se tradujo en la imposibilidad de nombrar a tres consejeros.

b) Los organismos públicos locales electorales. Así se llama en el texto constitucional reformado a los que hasta ahora eran los institutos electorales de los estados y el Distrito Federal. Tienen atribuciones en materias locales como el acceso a las prerrogativas de partidos y candidatos; la educación cívica; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de los materiales electorales; los escrutinios y cómputos; la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias respectivas; el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo; los resultados preliminares, las encuestas, la observación electoral y los conteos rápidos, la organización de los procesos de participación ciudadana y todas las no reservadas al INE.

Estos organismos contarán con un órgano superior de dirección integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos los cuales serán designados y removidos por el Consejo General del INE. Tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos. No podrán tener otro empleo remunerado por lo que tendrán dedicación exclusiva a la tarea electoral. Los organismos locales podrán convenir con el INE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

c) Régimen de partidos políticos. En primer lugar, se aumenta el porcentaje de votación necesario para mantener el registro, de 2% a 3%, con lo que seguramente se propiciará la desaparición de los partidos más pequeños. También se elimina la prohibición de que en la propaganda electoral los partidos y candidatos “denigren” a las instituciones y solamente se mantiene la prohibición de calumniar a las personas, con lo cual se reconoce que en la contienda política es natural que los políticos y los candidatos se critiquen fuertemente y a las instituciones que representan, lo cual muchas veces era considerado como denigración. Esto favorecerá que las contiendas políticas fluyan con mayor libertad, sin necesidad de estar resolviendo una espiral interminable de impugnaciones.

Una novedad muy importante de esta reforma es que plantea la elaboración de varias leyes generales en materia electoral, de aplicación federal y local. La correspondiente a la regulación de los partidos políticos, prevista en el artículo segundo transitorio, contendrá aspectos como el registro, los derechos y las obligaciones, los órganos directivos, la fiscalización y algunos más que hasta ahora se encontraban en el Cofipe. Un añadido importante es la prohibición a los partidos de nuevo registro para coaligarse con otros partidos en su primera elección, misma que la reforma de 2007 había eliminado debido a que a partir de entonces el emblema de cada partido coaligado

aparece de manera individual en la boleta electoral y por tanto se conoce con precisión la votación de cada uno de ellos. La nueva prohibición, por ejemplo, impedirá que el partido Morena, que seguramente obtendrá su registro sin mayor problema, se coaligue con el PT y el MC, los aliados tradicionales del impulsor del nuevo partido, López Obrador. Lo anterior, sumado a la elevación del umbral para conservar el registro, seguramente pondrá en riesgo la permanencia en el sistema electoral de esos dos partidos pequeños.

También en el terreno de las coaliciones, la nueva ley general establecerá tres modalidades para las mismas: la total, cuando se postule a todos los candidatos de una elección; la parcial, cuando se postule al menos 50% de las candidaturas, y la flexible, en la que se proceda en unidad con al menos 25%. No se entiende la razón para establecer las modalidades parcial y flexible, cuando en realidad ambas son parciales porque no postulan la totalidad de candidaturas. Habrá que esperar a ver aprobada la ley general de partidos políticos para entender las derivaciones prácticas de esta distinción.

Otro aspecto que debe desarrollarse en la ley respectiva es el relativo a la fiscalización, debido a la importancia que ahora tendrá en la posibilidad de anular una elección por el rebase del tope de gastos de campaña. Se establece que la fiscalización de los ingresos y los gastos de partidos, coaliciones y candidatos se realice de forma "expedita y oportuna durante la campaña electoral". Hay que recordar que éste fue uno de los principales reclamos de la coalición de izquierda en la elección de 2012, debido a que presumía que el candidato presidencial del PRI, que finalmente ganó, rebasó el tope de gastos de campaña desde los primeros días de la misma. Se establece también que deberá haber lineamientos homogéneos de contabilidad, con la garantía de máxima publicidad y de acceso por medios electrónicos.

Finalmente, una novedad que vale la pena comentar es la relativa a la facultad que se concede a los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades, campañas electorales y publicidad exterior por conducto del INE. Esto se suma a la posibilidad de que los partidos soliciten al propio INE que les organice sus procesos electorales internos, lo cual sobrecargará al nuevo instituto electoral de tareas que en sentido estricto no tendría por qué realizar y que lo someterán a un exceso de presiones políticas por parte de los partidos. No resulta difícil imaginar situaciones en las que los dirigentes de los partidos acusen al INE de distorsionar la contabilidad de dichos pagos, o situaciones de gran polarización interna en los partidos en las que las partes contendientes no sólo se acusen entre sí de irregularidades sino también acusen al INE.

d) Candidaturas independientes. De manera coherente con la reforma que introdujo la figura de los candidatos independientes (publicada desde agosto de 2012), se reconoce el derecho de estos candidatos al acceso a prerrogativas para las campañas electorales, lo cual será desarrollado en la legislación reglamentaria. La elección de 2015 permitirá evaluar la potencialidad de esta figura en nuestro país, pero no hay que hacerse muchas ilusiones. Las candidaturas independientes permitirán que ciudadanos sin partido se postulen para un cargo de elección popular (con el apoyo mínimo que establezca la ley), pero seguramente no conducirán a la pérdida sustancial de importancia de los partidos políticos, como desean los enemigos de éstos.

e) Nuevas causales de nulidad. Como resultado de las impugnaciones del PRD y el PAN a la elección presidencial de 2012, que se centraban en la presunta compra del voto y en el rebase del tope de gastos por parte del candidato ganador, se añadieron tres causales para declarar la nulidad de una elección: i) se exceda el gasto de cam-

paña en 5%; ii) se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y iii) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. La reforma plantea que la causal invocada será determinante cuando la diferencia entre la votación recibida por el primero y el segundo lugar sea menor a 5%. En caso de nulidad, se convocará a elección extraordinaria, en la que no podrá participar el candidato que haya incurrido en la violación que provocó la nulidad.

e) Reelección. La reforma rompió un tabú de la política mexicana al aprobar la figura de la reelección limitada de diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos y de los senadores hasta por dos periodos consecutivos. En ambos casos la permanencia máxima en el cargo es de 12 años (artículo 59 constitucional). También se extendió la reelección a los diputados de las legislaturas de los estados (artículo 116) y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 122), con el mismo límite temporal, así como a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los órganos de gobierno municipal, en este caso limitado a un periodo adicional. En todas estas situaciones se establece que “la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Esta posibilidad de reelección se aplica sin hacer distinción entre quienes fueron electos por mayoría relativa o por representación proporcional.

Los artículos transitorios de la reforma establecen que la reelección para diputados federales y senadores será aplicable a partir de 2018, en tanto que para los diputados locales y miembros de gobiernos municipales no será aplicable a quienes se encuentren ocupando dichos cargos al momento de la publicación de la reforma.

f) Paridad de géneros. En el artículo 41 reformado se introduce el planteamiento para establecer “las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”. Su desarrollo en detalle se encontrará en la ley general que regulará los procedimientos electorales.

g) Tribunales electorales. En sus iniciativas de reforma constitucional presentadas el 24 de septiembre de 2013, el PAN y el PRD coincidían en el planteamiento de desaparecer los tribunales electorales locales y dejar solamente un gran Tribunal de Justicia Electoral que resolviera las controversias electorales locales y federales. Pero la discusión posterior fue moderando el planteamiento hasta quedar reducido en la reforma a mantener al TEPJF tal como lo definía hasta entonces el artículo 99 constitucional, con un pequeño añadido sobre las facultades del Tribunal en materia de violaciones en materia del modelo de comunicación político-electoral, la propaganda gubernamental, la propaganda política y electoral y la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña.

El cambio se produce en los tribunales electorales de las entidades, a los que ahora se llama autoridades u órganos electorales jurisdiccionales en materia electoral. El artículo 116 constitucional establece que estas autoridades se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por mayoría calificada en el Senado, previa convocatoria pública. Por su parte, el artículo décimo transitorio establece que el Senado debe nombrar a los magistrados de todos los órganos jurisdiccionales con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor del decreto de reforma. Hasta que se realice dicho nombramiento, continuarán en su encargo los magistrados locales que se encuentren en funciones. Por lo tanto, se elimina el anterior procedimiento de nombramiento de los magistrados locales por parte de los congresos loca-

les, de manera similar a lo que ocurrió en materia de los organismos administrativos electorales.

h) Leyes generales. El artículo segundo transitorio establece que a más tardar el 30 de abril de 2014 deben estar aprobadas las siguientes leyes: i) ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales; ii) ley general que regule los procedimientos electorales, la cual seguramente incluirá lo relativo a los organismos electorales; iii) ley general en materia de delitos electorales. El tercer transitorio establece que la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, relativo a la propaganda gubernamental, debe ser aprobada durante el periodo de sesiones que se desarrolle entre febrero y abril de 2014. Se trata, entonces, de cuatro leyes generales que deben estar aprobadas a más tardar al finalizar abril de 2014.





Reflexiones finales

La transformación del sistema electoral y de partidos en México, en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI ha sido sustancial. Al iniciar la década de 1970 el sistema electoral y de partidos en México no era competitivo, centrado en un partido hegemónico que recibía un conjunto de apoyos y privilegios derivados de su condición de extensión electoral del gobierno.

La reforma del sistema electoral ha sido una constante en la evolución reciente de México. Durante la era del sistema de partido hegemónico se utilizaba la reforma electoral para introducir pequeños cambios que proporcionaran incentivos a los pocos partidos opositores para no abandonar un juego electoral en el que ya se sabía de antemano el nombre del ganador. Tal fue el caso de la introducción de los diputados de partido en 1963 o la representación paritaria de los partidos en la Comisión Federal Electoral y la introducción de algunas prerrogativas para los partidos, ambas en 1973. En esa época el juego electoral se limitaba al partido hegemónico, sus dos aliados y solamente un partido opositor.

Pero a partir de la reforma de 1977 las cosas empezaron a cambiar. Aunque la reforma en su conjunto tuvo el objeti-

vo de actualizar el funcionamiento del sistema de partido hegemónico, por definición no competitivo, algunos de sus componentes iniciaron la apertura de zonas de competencia que se fueron ampliando gradualmente. Se trata del conocido dilema de los resultados no esperados o no deseados de reformas que inicialmente sólo tenían la finalidad de darle un mínimo espacio a los opositores para ganar legitimidad. A pesar del carácter regresivo de la reforma de 1986, ya nada pudo detener el creciente pluralismo social y político, que incluso afectó al partido hegemónico produciendo la escisión de una corriente interna que cambiaría la fisonomía del sistema de partidos. El resto de la historia es conocido: las reformas de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 delinearon los rasgos fundamentales de un sistema electoral y de partidos en progresiva democratización, lo que permitió en 1997 la primera elección plenamente competitiva, que convirtió al partido gobernante en la minoría más grande, y en el año 2000 la primera alternancia en la Presidencia de la República. Esas reformas modificaron las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, las reglas de integración de las cámaras de Diputados y Senadores, así como las condiciones de la competencia. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituciones creadas en ese largo viaje reformista, posibilitaron la celebración de elecciones limpias y equitativas.

La alternancia en la Presidencia de la República en 2000 fue posible porque ya la reforma de 1996 había terminado de establecer las condiciones básicas de una competencia irrestricta entre los partidos, de tal forma que se puede afirmar que por lo menos desde 1997 el sistema ya era plenamente competitivo. Esto no significa que el ciclo de las reformas electorales hubiera concluido. Sin embargo, el hecho de que después de cada elección competitiva nuevamente se proponga una nueva reforma electoral es preocupante porque muestra que nuestros partidos se

han concentrado tanto en el rediseño de las reglas electorales que han descuidado el funcionamiento global del sistema de gobierno. Ya se han producido dos alternancias en la Presidencia, la mayor parte de los estados ya ha vivido la alternancia en las gubernaturas, al igual que buena parte de los municipios del país, pero los partidos siguen imaginando que los resultados adversos se deben a fallas del diseño legal y que, por tanto, se podrán remediar con nuevas reformas electorales.

Después de las elecciones de 2006 y 2012 otra vez se puso sobre la mesa la necesidad de una nueva reforma para atender los reclamos de los partidos perdedores. Curiosamente cuando el PRI perdió en 2000 no exigió una reforma de las reglas, sino que aceptó su derrota y su nueva condición de partido opositor. En 2007-2008 se realizó una importante reforma que rediseñó algunos componentes básicos del sistema electoral, pero aún dentro de los parámetros establecidos en 1996, con el Instituto Federal Electoral como la autoridad administrativa en el ámbito federal, junto al cual coexistían 32 institutos electorales locales, encargados de la organización de los comicios en los estados y el Distrito Federal. Sin embargo, la reforma de 2007-2008 no pudo resolver la cuestión del gran peso de los partidos en la determinación del árbitro electoral, lo cual provocaba un conflicto cada vez que se debía renovar el Consejo General del IFE.

La reforma de 2013, de la que hasta hoy apenas conocemos su etapa constitucional y están en curso de elaboración las leyes reglamentarias, ha cambiado sustancialmente la lógica de la organización electoral. Ahora existe el INE, con atribuciones en materia de elecciones locales y federales, pero también existen "organismos públicos electorales locales", encargados de la organización de los comicios en los estados y el Distrito Federal. La peculiaridad del nuevo sistema es que ahora será el INE el que nombre a los consejeros de esos organismos locales, a

diferencia del pasado cuando ese nombramiento lo hacían los congresos locales. En fin, la evolución del sistema electoral y de partidos entra en una nueva etapa.

Solamente la actuación de las nuevas instituciones y el funcionamiento de las nuevas reglas en las elecciones por venir permitirán realizar una evaluación completa de la reforma en curso. Por ahora baste con reiterar que la democracia y la pluralidad ya están firmemente establecidas en el sistema electoral y de partidos en México y será muy difícil revertirlas. Por supuesto, aún hace falta avanzar en el mejoramiento de la calidad de nuestra democracia, pero la base de la que parte México ya es sólida.



Fuentes de consulta



- Alonso, Jorge (2007). "El organismo electoral mexicano y sus transformaciones". En Ernesto Hernández Norzagaray et al. (Eds.), *Elecciones y reforma institucional en México* (pp. 157-222). México: UIIOG/UAS/UV.
- Aziz, Alberto y Peschard, Jacqueline (Coords.) (1992). *Las elecciones federales de 1991*. México: CIIH de la UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1991, julio-diciembre). "El Cofipe y las elecciones federales de 1991". *Revista Iztapalapa*, 23, 49-64.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1994, noviembre). "El Cofipe reformado ante la prueba de las urnas". *El Cotidiano*, 65, 68-74.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1995). "La reforma del Cofipe". En Leonardo Valdés (Coord.), *Elecciones y partidos en México, 1993* (pp. 233-241). México: UAM-I.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1997). "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano". *Polis*, 96, 11-38.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1998). "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia". En C. Cansino (Coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México* (pp. 75-96). México: Cepcom.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (1999). "La reforma electoral de 1996". En Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (Coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996* (pp. 37-48). México: UAM-I.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2001). "Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia". En Yolanda Meyenberg Leycegui (Coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores* (pp. 305-320). México: IIS de la UNAM/FLACSO/UAM-I.

- Becerra Chávez, Pablo Javier (2005). "El proceso electoral federal de 2003". En Manuel Larrosa Haro y Pablo Javier Becerra Chávez (Coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003* (pp. 15-36). México: UAM-I/Plaza y Valdés.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2007). "El Instituto Federal Electoral en 2006". En Roberto Gutiérrez et al. (Coords.), *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*. México: UAM-A.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2008). "El proceso electoral federal de 2006". En Manuel Larrosa et al. (Coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*. México: UAM-I.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2010). "La reforma electoral de 2007-2008". En Javier Santiago Castillo y Manuel Larrosa (Coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008* (pp. 37-48). México: UAM-I.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2011). "Balance de la elección federal de 2009". En Manuel Larrosa Haro y Javier Santiago Castillo (Coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2009* (pp. 23-37). México: UAM-I.
- Becerra Chávez, Pablo Javier (2013). "El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: el Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía". En Alberto Escamilla y Pablo Javier Becerra Chávez (Coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México: UAM-I/Miguel Ángel Porrúa.
- Becerra, Ricardo; Galindo, Jesús; Palma, Manuel; y Woldenberg, José (1996). *Así se vota en la República. Las leyes electorales en los estados*. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas* (3a. ed.). México: Cal y Arena.

- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (Coords.) (2009). *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* (2 tomos). México: TEPJF.
- Crespo, José Antonio (1996). *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Diario Oficial de la Federación* (1994, 19 de abril y 10 de mayo).
- Diario Oficial de la Federación* (1996, 22 de agosto y 22 de noviembre).
- Diario Oficial de la Federación* (2014, 10 de febrero).
- García Orozco, Antonio (1989). *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*. México: Adeo Editores.
- Gómez Tagle, Silvia (1990). *Las estadísticas electorales de la reforma política*. México: El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo (1981). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era.
- González Casanova, Pablo (Coord.) (1990). *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988*. México: Siglo XXI/UNAM.
- Instituto Federal Electoral (1998). *Memoria del proceso electoral federal 1997*. México: IFE.
- Jornada, La* (1994, 28 de enero).
- Jornada, La* (1994, 2 de diciembre). Suplemento.
- Lajous, Alejandra (2007). *Vicente Fox, el presidente que no supo gobernar*. México: Océano.
- Larrosa, Manuel y Becerra Chávez, Pablo Javier (Coords.) (2005). *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*. México: UAM-I/Plaza y Valdés.
- Larrosa, Manuel; Becerra, Pablo Javier; y Alarcón, Víctor (Coords.) (2008). *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*. México: UAM-I.
- Loaeza, Soledad (2001). "Elecciones y partidos en México en el siglo XX". En varios autores, *Gran historia de México ilustrada* (tomo 5, pp. 81-100). México: Planeta DeAgostini.

- López Montiel, Gustavo et al. (Coords.) (2009). *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*. México: UNAM/IEEM.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana* (pp. 77-100). México: Océano.
- Maríñez, Rosario (1988, septiembre-octubre). "Las encuestas electorales en 1988". *El Cotidiano*, 25, 33-40.
- Meyenberg, Yolanda (Coord.) (2001). *El dos de julio: reflexiones posteriores*. México: UNAM/UAM-I/Flasco.
- Middlebrook, Kevin J. (1988). "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México". En Guillermo O'Donnell et al., *Transiciones desde un gobierno autoritario. 2. América Latina* (pp. 187-224). Buenos Aires: Paidós.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*. México: Cal y Arena.
- Molinar Horcasitas, Juan (1993). "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*, 2, 3-57.
- Pascual Moncayo, Pablo (Coord.) (1995). *Las elecciones de 1994*. México: Cal y Arena.
- Patiño Camarena, Javier (1982). *Análisis de la reforma política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Pérez Correa, Fernando (Coord.) (2004). *Recuento de las elecciones del año 2003*. México: UNAM-Gernika.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán et al., (Coords.) (1995). *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México: M. A. Porrúa/Flasco.
- Peschard, Jacqueline (Coord.) (2007). *2 de julio; reflexiones y alternativas*. México: UNAM.
- Prud'homme, Jean Francois (1996). "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)". *Política y gobierno*, 1 (3), 93-128.
- Reforma* (2012, 9 de julio).

- Rodríguez Araujo, Octavio (1986, 8a. ed.). *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI.
- Salazar, Luis (Coord.) (1998). 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Salazar, Luis (Coord.) (2001). *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*. México: Cal y Arena.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (Comp.) (1992). *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. México: Flasco-Plaza y Valdés.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2012). *Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: TEPJF.
- Valdés Zurita, Leonardo (1988). "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos". *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15, 135-150.
- Valdés Zurita, Leonardo (1990). "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral", *Polis*, 90, 65-82.
- Valdés Zurita, Leonardo (2004, enero-junio). "El fin del sistema de partido hegemónico en México". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3, 11-50.
- Valdés Zurita, Leonardo et al. (2008, enero-junio). *La reforma electoral 2007: sus efectos e implicaciones procedimentales*. *Fepade Difunde*, número monográfico.
- Valdés, Leonardo y Piekarewics, Mina (1990). "La organización de las elecciones". En Pablo González Casanova (Coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988* (pp. 52-54). México: Siglo XXI/UNAM.
- Voz y voto (1994, abril), 14, 69-73.
- Woldenberg, José (1987). "La reforma electoral de 1986". En G. Pérez y S. León (Coords.), *17 ángulos de un sexenio* (pp. 225-246). México: Plaza y Valdés.

Woldenberg, José (1991). *La reforma electoral de 1989-1990*. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Woldenberg, José (1993, octubre). "Otra reforma electoral: las nubes y la miga". *Nexos*, 190, suplemento *Cuadernos de Nexos*, 60.





Pablo Xavier Becerra Chávez

Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) unidad Iztapalapa, adscrito al Departamento de Sociología.

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Estudios de la Maestría en Historia y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la UAM-Iztapalapa.

Consejero Electoral suplente en el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el periodo 2003-2005. Consejero Electoral suplente en el Consejo local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal para los procesos electorales de 2006-2009.

Autor de alrededor de 80 artículos científicos y capítulos en libros colectivos sobre temas políticos y electorales.

Coordinador de varios libros colectivos sobre temas políticos y electorales. Los más recientes son:

- *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*. México, UAM-I, 2008.
- *La reforma política 2010*. México, UAM-I, 2010.
- *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*. México, UAM-I, 2012.
- *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México, UAM-I-M. A. Porrúa, 2013.
- *Elecciones y partidos políticos en México, 2012*. México, UAM-I, en prensa.

Publicación de artículos de análisis político y electoral en los periódicos *El Financiero* (1999-2003), *El Economista* (2006-2009), *Congresistas* (2006 a la fecha) y *Hoy Noveidades* (2014).



Índice

Introducción	5
El esplendor del sistema de partido hegemónico, 1970-1976	9
Inicia la apertura: la reforma política de 1977 y sus efectos	19
La crisis del sistema de partido hegemónico: la reforma de 1986 y la elección de 1988	27
La reforma de 1989-1990 y la elección de 1991	35
Las reformas de 1993-1994 y las elecciones de 1994	45
La reforma de 1996	61
Las elecciones de 1997-2003	71
La elección de 2006 y su secuela	93
La elección de 2012	111
La reforma de 2013	123

Reflexiones finales	135
Fuentes de consulta	139
Nota sobre el autor	149



Consejo General

Consejero Presidente

Jesús Castillo Sandoval

Consejeros Electorales

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Juan Salvador V. Hernández Flores

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario Ejecutivo General

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Edgar Armando Olvera Higuera
PRI	Eduardo G. Bernal Martínez
PRD	Agustín Ángel Barrera Soriano
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	Horacio Jiménez López
NA	Efrén Ortiz Álvarez



Junta General

Consejero Presidente
Jesús Castillo Sandoval

Secretario Ejecutivo General
Francisco Javier López Corral

Director de Organización
Director de Capacitación
Director de Partidos Políticos
Director de Administración
Director del Servicio
Electoral Profesional
Directora Jurídico-Consultiva

Jesús George Zamora
Rafael Plutarco Garduño García
Sergio Anguiano Meléndez
José Mondragón Pedrero
Humberto Infante Ojeda
Alma Patricia Sam Carbajal

Titular del Órgano Técnico de Fiscalización
Hernán Mejía López

Contralor General
Ruperto Retana Ramírez

Jefe de la Unidad de Informática y Estadística
Pablo Carmona Villena

Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral
Ángel Gustavo López Montiel

Jefe de la Unidad de Comunicación Social
Juan Carlos Muciño González



Comité Editorial

Presidente

José Martínez Vilchis

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Víctor Manuel Alarcón Olguín

Juan Federico Arriola Cantero

Guillermina Díaz Pérez

Rosa María Mirón Lince

Iliana Rodríguez Santibáñez

Jaime A. Vela del Río

Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel



Coordinadores de la edición

Ángel Gustavo López Montiel
Titular del Centro de Formación
y Documentación Electoral

Ana Llely Reyes Pérez
Subdirectora de Documentación
y Promoción Editorial

Área de diseño gráfico y editorial

Jorge Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez
Angélica Quintero Rodríguez
Nancy Lois Jaimes

Área editorial

Tania López Reyes
Luther Fabián Chávez Esteban
Azálea Eguía Saldaña



La primera edición de *El sistema electoral y la transición a la democracia en México* se terminó de imprimir en el mes de junio de 2014, en los talleres de Grupo Editorial Jano S. A. de C. V., ubicados en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq. con Agustín Millán, col. Electricistas Locales, Toluca, México, C. P. 50040.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica *Avenir*, diseñada por Adrian Frutiger en 1988.

Publicación de distribución gratuita