

Cien años del sistema electoral
mexicano: continuidad y cambio



Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio

Leonardo Valdés Zurita
Coordinador

Serie
Investigaciones
Jurídicas y Político-Electorales

Toluca, México • 2021

JL1292
C487
2021

Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio /
Leonardo Valdés Zurita, coordinador. - Toluca, México: Instituto
Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación
Electoral, 2021.

299 p.: tablas, gráficas. - (Serie Investigaciones Jurídicas y Político-
Electoral).

ISBN: 978-607-8818-04-4

ISBN: 978-607-8818-05-1 versión electrónica

1. Sistema electoral - México 2. Reforma electoral 3. Elecciones -
México 4. Alternancia política

Esta investigación, para ser publicada, fue
arbitrada y avalada por el sistema de pares
académicos en la modalidad de doble ciego.

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales.

Primera edición, noviembre de 2021.

D. R. © Leonardo Valdés Zurita, 2021.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2021.

Paseo Tolloca n.º. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,
Toluca, México, C. P. 50160.

www.icem.org.mx

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-8818-04-4

ISBN de la versión electrónica 978-607-8818-05-1

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

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@icem.org.mx

y ceditorial.icem@gmail.com

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO GENERAL

Laura Daniella Durán Ceja

CONSEJERA PRESIDENTA PROVISIONAL

Francisco Bello Corona

Sandra López Bringas

Paula Melgarejo Salgado

Patricia Lozano Sanabria

Karina Ivonne Vaquera Montoya

CONSEJERAS Y CONSEJERO ELECTORALES

Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo

PRI Ramón Tonatiuh Medina Meza

PRD Araceli Casasola Salazar

PT Joel Cruz Canseco

PVEM Alhely Rubio Arronis

MC César Severiano González Martínez

Morena Jesús Adán Gordo Ramírez

NA Edomex Efrén Ortiz Álvarez

PES Adrián Saúl Martínez Santillán

RSP Marcos Constantino González Alcocer

FXM Jorge Alejandro Neyra González

Índice

A manera de introducción: la Constitución de 1917 y el modelo democrático de la reforma de 2014 <i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	IX
Cien años de reformas políticas y electorales <i>Leonardo Valdés Zurita</i>	1
Cien años de elecciones en México <i>René Valdiviezo Sandoval</i>	77
Sistemas electorales subnacionales en perspectiva comparada <i>Marcela Ávila-Eggleton y Ubaldo Silva Varela</i>	105
Continuidad y cambios en el sistema electoral mexicano: el caso del financiamiento a los partidos políticos <i>Irma Méndez de Hoyos</i>	137
Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las reformas electorales en México <i>Karolina M. Gilas</i>	173
Alternancia política de 2010 en las gubernaturas de la federación mexicana en perspectiva comparada <i>Orlando Espinosa Santiago y Víctor Manuel Figueras Zanabria</i>	209
Elecciones intermedias y capacidad de maniobra de los gobernadores: Puebla 2015 <i>Jorge Luis Castillo Durán</i>	241
A manera de conclusión: el sistema electoral mexicano en perspectiva comparada <i>Dieter Nohlen</i>	279

A manera de introducción: la Constitución de 1917 y el modelo democrático de la reforma de 2014

Lorenzo Córdova Vianello

ME PROPONGO PLANTEAR EN ESTE TEXTO algunas reflexiones sobre cómo ha evolucionado el sistema electoral, ahora nacional, en nuestro país, a la luz de la reforma de 2014. Más que como crítica, como un homenaje a la ingeniería constitucional y legal que le ha dado estabilidad y vigencia a nuestra nación a lo largo de un siglo.

Preocupaciones democráticas en la Constitución de 1917

Aunque formo parte de esa corriente de pensamiento que considera que una Constitución es, ante todo, un pacto político, esto es que una Constitución representa un acuerdo político que define las instituciones para el ejercicio del gobierno y establece las bases para la convivencia entre gobernados y entre éstos y sus autoridades, en materia electoral nuestro andamiaje institucional dista mucho de tener un pacto fundacional. Claramente, las preocupaciones de hace un siglo no se centraban en la calidad democrática del Estado que nacería de la Revolución, ni necesariamente en el alcance y protección que en ella tendrían los derechos humanos. La preocupación central en materia electoral era, para decirlo con toda claridad, la renovación pacífica y periódica del poder político.

Algunos ejemplos de las preocupaciones predominantes a principios del siglo xx para la futura configuración del sistema electoral son la adopción en la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos (CPEUM) de la figura de elección directa para diputados, senadores y presidente de la república, y que el periodo de cada presidente sería de cuatro años; se asoció el número de diputados al tamaño de la población (un diputado por cada 60 000 habitantes, lo que significaría que de mantenerse dicho criterio hoy tendríamos 1983 diputados). Y en materia organizativa, la Ley electoral del 6 de febrero de 1917 estableció un rol preponderante a las autoridades municipales en la organización de las elecciones, incluyó un capítulo de nulidades y la Ley del 2 de julio de 1918 incorpora el principio de no reelección y sufragio efectivo.¹ Dicho de otra manera, las preocupaciones originarias de nuestro sistema electoral se centraban en la duración del mandato y en la desconcentración de la organización de los comicios y no en el diseño de un andamiaje constitucional que estableciera equilibrios, límites o contrapesos al ejercicio del poder.

De ahí que, para mí, la Constitución de 1917 no tuvo como propósito fundamental construir una arquitectura constitucional centrada en una efectiva limitación del poder, a partir de pesos y contrapesos. Esto implica, en cierta forma, una paradoja, en tanto que sí se plantea la división de poderes y que es la primera Constitución del siglo xx que incorpora los derechos sociales, pero sin definir un sistema de garantías y protección de los derechos fuerte y robusto. Esto explica que, durante casi siete décadas, se haya generado un sistema político presidencialista desde la propia Constitución, un presidencialismo que no solamente era el articulador del régimen institucional, sino también el hacedor de la propia justicia social.

Se trataba de un sistema en donde, con el paso del tiempo, la falta de cauces institucionales para que el pluralismo político se expresara y se concretara la exigencia y defensa de los derechos de manera eficaz generó un ecosistema en el que los mecanismos de protección de derechos, en muchos sentidos, se convirtieron

¹ Véase Carlos Sirvent, “Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)”, en *Estudios Políticos*, núm. 12, cuarta época, julio-septiembre de 1996.

en estructuras de protección de privilegios. De esta forma, a partir de las reformas electorales de 1977, que reflejan uno de los principales acuerdos políticos para modelar nuestro proceso de transición a la democracia, la ruta electoral tuvo que replantearse y adquirió una importancia inédita en los equilibrios políticos que le han dado estabilidad y paz pública a nuestro país.

Es decir, es la propia Constitución la que, por la cantidad de cambios que ha experimentado durante las últimas cuatro décadas, ha articulado un nuevo pacto constitucionalizado en materia electoral. Aquí sí en clave democrática y en clave de derechos. Pero es evidente que no existe algo que podríamos fijar como la fecha del pacto fundacional de nuestra democracia, porque ésta se ha enriquecido con cada reforma de manera gradual. En efecto, nuestro sistema democrático se ha venido forjando con base en ocho grandes reformas electorales plasmadas en la Constitución y en el ámbito de los derechos fundamentales, reformas que han transformado poco a poco los mecanismos y las herramientas de garantía de derechos, en las que evidentemente la reforma de 2011 en materia de derechos humanos representa un parteaguas fundamental.

Las reformas electorales y la vigencia del pacto constitucional

Para decirlo con claridad, el centenario de la Constitución es un pretexto para subrayar algo que para los estudiosos de las cuestiones electorales es evidente: el sistema electoral que hoy tenemos deriva de una gradual y paulatina serie de transformaciones que fueron enfrentando y resolviendo los problemas y necesidades que, a lo largo de estos últimos 40 años, se colocaron como prioridades y que hoy constituyen las bases de un sistema electoral complejo desde el punto de vista de las normas, robusto desde la perspectiva de las instituciones y perfectible desde los procedimientos. Si bien el sistema electoral se ha consolidado, nadie podría encontrar un proyecto fundacional si compara el anda-

miaje con el que hoy recreamos las elecciones, con el que teníamos en 1977 y, menos aún, si se le compara con las disposiciones electorales que se aprobaron a la par de la Constitución de 1917.

Creo que este punto de partida es importante para poder entender lo que la reforma de 2014 y sus secuelas han tenido.

La reforma de 2014 sigue esta lógica de continuidad y de gradualidad en el robustecimiento de instituciones, procedimientos y normas electorales. Sin embargo, también tiene una característica rupturista que no habían tenido las reformas que le antecedieron. Es decir, nuestro sistema electoral es producto de una evolución en dos dimensiones: *una de continuidad* que tiene que ver con áreas de acción específicas, y *otra dimensión de ruptura* que se relaciona con la estructura de la administración electoral y sus atribuciones.

En la dimensión de la *continuidad*, podemos ubicar temas como el registro de electores, las prerrogativas de los partidos políticos y la fiscalización. En los cuales es fácil plantear que cada reforma retoma los aprendizajes de una larga lista de experiencias que en prácticamente dos décadas se fortalecen con una vuelta de tuerca consistente, pero una vuelta de tuerca más al final del día, es decir, estamos hablando de que nuestro sistema electoral tiene áreas en las que se da un proceso de construcción gradual y paulatino.

Pero, en otra dimensión, la de *ruptura*, que tiene que ver con la estructura de la administración electoral y sus atribuciones, la reforma de 2014 tiene una dimensión rupturista y refundacional del sistema electoral mexicano en su conjunto.

Desde 1990, el modelo electoral mexicano se había constituido en la articulación de 33 sistemas electorales: uno federal y uno para cada entidad federativa. Si bien tanto el sistema federal como los 32 locales contaban con directrices y puntos comunes y puntos de convergencia, como el padrón electoral —Baja California tuvo su propio padrón y su propia credencial hasta 2006 (fue utilizado tanto en las elecciones federales como en las locales)— o el modelo de comunicación política, que desde 2007 homologó

el acceso a la radio y la televisión, tanto en el ámbito federal como a nivel subnacional, en todo el país. En este sentido, el sistema electoral federal había permitido también una evolución y ritmos de cambio distintos en el plano federal, respecto de las elecciones locales.

En un primer momento, el hilo conductor de lo federal fue marcando la pauta de la transformación electoral; posteriormente, en la década pasada, en el ámbito local se dieron una serie de modificaciones que permitieron no solamente ritmos diferentes, sino, en ocasiones, incluso más adelantados que en el ámbito federal. Por ejemplo, el tema de las precampañas se norma primero en el ámbito local y, de hecho, en la esfera federal las precampañas empiezan a regularse por la vía de la jurisprudencia, producida por la revisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de normas locales.

Desde mi perspectiva, la reforma de 2014 rompe con este modelo que tenía prácticamente cinco lustros de evolución. Es una reforma que crea un único sistema electoral articulado con un ente rector, el Instituto Nacional Electoral (INE), ahora convertido en un organismo de carácter nacional, y 32 entes locales que convergen en el ámbito administrativo.

Reflexiones de la reforma electoral de 2014

Hoy estamos en un momento interesante para hacer un balance de esta evolución, de que se puso en marcha la reforma de 2014. Reforma que, lo diré de manera coloquial, fue muy difícil de digerir y que en su momento fue calificada de extravagante y fractal; incluso, justo por este carácter rupturista fue entendida como un replanteamiento del sistema electoral y ha sido objeto de una profunda interpretación por parte de sus aplicadores, hablo del INE, en primera instancia, y del TEPJF, en segunda instancia.

¿Cómo ha sido la interpretación de estas normas? Me parece que podemos distinguir dos grandes momentos interpretativos. El primero que era casi inevitable por la novedad de las normas y, sobre todo, por la cantidad de nuevas atribuciones que el INE tuvo que poner en marcha, desde el momento mismo de su fundación, atribuciones completamente inéditas en la vida electoral, como organizar las elecciones internas de un partido político.

Apenas nació el INE y tuvo que organizar, por primera vez en su historia, las elecciones de un partido político, ni más ni menos que las del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Enseguida, la autoridad electoral tuvo que empezar, prácticamente sin ningún antecedente en la materia, un proceso de designación de titulares de las consejerías de los organismos públicos locales electorales (OPLE) de más de la mitad del país, con mecanismos y criterios nuevos, carentes de antecedente alguno en la vida institucional del INE e, incluso, del Instituto Federal Electoral (IFE).

Este primer momento podríamos decir que se caracterizó por una interpretación, por un lado, muy letrista y, por otro lado, un claro deslinde de responsabilidades respecto de las atribuciones de los OPLE y de la convergencia que en el ámbito local tiene el INE.

Entonces, el INE ejerció una especie de interpretación de *acompañamiento de frontera* con los OPLE, lo cual implicaba que, en el ámbito de los comicios locales, el INE se asumía como responsable solamente y nada más de lo que la Constitución establecía como atribuciones de la institución rectora y dejaba al OPLE la responsabilidad respectiva. Insisto, un deslinde de responsabilidades y la aceptación de que cada quien sería evaluado por su desempeño en el límite de su responsabilidad.

Así fuimos a las elecciones de 2015 que, por cierto, fueron los primeros procesos electorales de la historia en donde las autoridades lidiaron con un nuevo fenómeno: las acciones para impedir el trabajo de organizar las elecciones, es decir, de boicotear las elecciones. Esto se explica por el desencanto con la democracia, producto de una inconformidad social que venía creciendo y del incumplimiento de muchas de las promesas de las campañas.

No obstante, no fue ésta la razón que llevó al INE a darle un rápido y radical golpe de timón en la interpretación de su rol como ente rector de las elecciones. Asumimos que no bastaba, digamos, una tarea de acompañamiento con fronteras bien definidas en el trabajo de los organismos locales.

Después de ciertos hechos y específicamente del caso de Chiapas —un caso ominoso, en donde las elecciones de 2015 implicaron no solamente una complicidad del OPLE con el conjunto de partidos políticos locales para violar la ley en el tema de paridad, pues también por falta de supervisión en el voto de los chiapanecos en el extranjero hubo fraude en las elecciones del diputado inmigrante, como se le conoce en Chiapas—, se realizaron una serie de duras críticas al propio sistema y al modelo electoral, por lo que asumimos que no bastaba este rol de interpretación de deslindes de responsabilidades. Inevitablemente, en el nuevo modelo, si algo sale mal en una entidad, las autoridades nacionales se ven involucradas (aunque no sea consecuencia de un acto de descuido o de responsabilidad directa de éstas); para decirlo de otra manera, hoy todas las autoridades electorales del país vamos en un mismo barco y si al OPLE de Chiapas le va mal, el OPLE de Puebla también paga las consecuencias.

Eso nos llevó a una inversión de ruta e interpretación de la reforma de 2014 y del rol que el INE tiene como ente rector del nuevo sistema nacional de elecciones.

Este cambio de ruta pasó por una presencia mucho más consistente del INE en lo local, que se articula en tres grandes puntos. En primer lugar, en el plano normativo, de cara a los comicios de 2016, los compañeros del OPLE de Puebla fueron nombrados en un segundo ejercicio de designación, ya a la luz de esta nueva interpretación que trajo como consecuencia que, a lo largo de 2015 y durante la primera mitad de 2016, el INE ejerciera en numerosas ocasiones las facultades de atracción para tratar de generar un piso normativo común; fueron más de 307 acuerdos emitidos para normar, por parte del Consejo General del INE, las

elecciones subnacionales y la actuación de los propios OPLE en la conducción de las contiendas estatales.

Algunos acuerdos, debo decirlo, provocaron incluso un área de estudio poco socorrida en el ámbito del derecho constitucional: dilucidar qué jerarquía normativa tiene un reglamento o un acuerdo emitido por el INE respecto de la legislación local en materia electoral. Y lo digo así, sin medias tintas, aunque esto pudiera generar escozor: un acuerdo del INE hoy está o puede estar colocado jerárquicamente por arriba de una constitución local, especialmente aquellos que son ejercidos con base en la facultad de atracción. Y esto ha sido validado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por el propio Tribunal Electoral.

En un segundo plano, el INE ha desarrollado un tipo de acompañamiento mucho más cercano a los OPLE, que tiene el propósito de robustecer la autonomía y la independencia de los órganos electorales locales frente a las injerencias que en mayor o menor medida se presentan, y que, francamente, en algunas entidades son verdaderamente descaradas; aunque en otros casos son muy cuidadas por parte de los distintos poderes locales, políticos, económicos o, incluso, sociales de cada entidad.

En un tercer plano, el acompañamiento del INE implica también una supervisión, una vigilancia mucho más cercana de los organismos públicos locales electorales y de las condiciones internas y externas en las que operan, porque esto se ha traducido, en no pocas ocasiones, en la necesidad de tomar medidas de acompañamiento drásticas, como ocurrió en 2016 en Durango o como está ocurriendo en 2017 en Nayarit. Dichas actuaciones de la autoridad nacional, si esto fuera un ámbito laboral, podrían incluso identificarse con la figura de la requisa, como sucedió en Durango.

Me detengo en este caso muy brevemente. Para garantizar la independencia e imparcialidad del OPLE de Durango, 128 funcionarios del INE tuvieron que ser comisionados y en algunas ocasiones, incluso, designados en el ejercicio de la facultad de atracción, subrogando al Consejo General del OPLE para conducir

los trabajos de la elección local con estricto apego a los principios rectores de la función estatal.

En efecto, en el caso de Durango, lo planteo sin hacer confesiones indebidas (todo está plasmado en las motivaciones de los acuerdos que para tal efecto tomó el Consejo General del INE), lo que teníamos era una estructura ejecutiva que no respondía en línea de mando al Consejo General del OPLE. Era algo realmente ominoso: los consejeros y el consejero presidente de ese OPLE no sabían cuáles eran las disposiciones presupuestales y financieras del órgano, porque la directora de Administración tenía líneas de mando ajenas al Instituto y, en consecuencia, no les decía cuánto dinero tenían. En síntesis, en el caso de Durango, la intervención del INE fue literalmente para blindar al OPLE frente a la injerencia de los poderes locales.

En el caso de Nayarit las motivaciones fueron distintas. Nayarit es un instituto electoral absolutamente endeble. El Consejo General y, en conjunto, el Instituto Estatal Electoral de Nayarit tenían no más de una decena de personas; los consejeros en el pasado no eran permanentes, eran nombrados para cada proceso electoral. Dicho de otra forma, faltaba robustez institucional que hoy nos está llevando a tener que comisionar a funcionarios del INE para que este OPLE tenga un grado de profesionalismo y de fortaleza de cara al futuro.

El acompañamiento del INE para tomar medidas y poder blindar los procesos electorales subnacionales revela algo que es el propósito fundamental de la reforma de 2014 y contra lo que muchos, en su momento, consideramos un abuso en la interpretación del legislador constitucional que apostó hacia este nuevo modelo: la determinación de que la potencial intervención del INE sirva para contribuir a la equidad, estandarización e imparcialidad de las contiendas locales.

Considerábamos que era abuso porque en 2014 se insistía mucho en este punto. Una y otra vez se decía que en lo local los gobernadores controlaban todo, y creo que eso es un exceso, no controlaban todo, controlaban casi todo, incluyendo a los órganos

electorales de su entidad. Sin embargo, hay OPLE que tienen una fortaleza institucional que les permite tener un grado de autonomía e independencia importante, pero hay otros en los que no es así. De ahí la importancia de la estandarización.

Comentario final

Desde mi perspectiva, el propósito de la reforma de 2014 es generar condiciones estandarizadas y homogéneas en los comicios locales y federales, tanto en los criterios con los que las elecciones se llevan a cabo (las normas y su interpretación), como en una homologación de los procedimientos y del blindaje en términos de la autonomía y la independencia de los OPLE. En el nuevo modelo, el rol del INE no es el de ser una autoridad jerárquica. No lo somos. Los órganos públicos locales electorales tienen su propia autonomía. El INE, en todo caso, es un socio en la construcción de esa robustez institucional que es indispensable para que las elecciones, que son cada vez más competidas, cada vez más intensas y venturosamente cada vez más inciertas e impredecibles en cuanto a sus resultados, no tengan en el árbitro electoral un pretexto de impugnación.

Termino citando al escritor uruguayo Eduardo Galeano, que me fue recordado en esos momentos por María Marván, en un texto que escribió justo a la muerte de ese gran escritor sudamericano. Galeano, como buen uruguayo, era un gran aficionado al fútbol, decía que el rol del árbitro es un rol ingrato. Un rol condenado, en muchos sentidos, a la ignominia, porque creo que el rol del árbitro es el de quedar mal con todos: queda mal con el que gana, porque lo logra a pesar del árbitro, y queda mal con el vencido, porque pierde por culpa del árbitro. Por eso, decía Galeano, el árbitro siempre se viste de luto, de negro por sí mismo. En el INE no nos vestimos de luto y sí estamos en esta función de árbitro de una competencia, pero una competencia más ruda que es la disputa por el poder. En cualquier

caso, en las elecciones o en el fútbol, el rol arbitral debe ser efectivo, preciso, oportuno y dejar que los jugadores compitan dentro de los límites de la cancha que todos conocen y de las reglas que todos aprobaron, para que el resultado, cualquiera que éste sea, se acepte y sea legítimo. Ésa es la lógica de la reforma de 2014: fortalecer la imparcialidad y equidad en la que transcurre la competencia democrática por los poderes públicos, con una institucionalidad electoral robustecida en su autonomía y que aplique criterios estandarizados y equitativos para todas y todos los participantes.

Datos sobre el autor

Lorenzo Córdova Vianello

DOCTOR EN TEORÍA POLÍTICA por la Universidad de Turín, Italia. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (con licencia). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel III. Autor de libros, capítulos de libros, ensayos y artículos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. En 2010 recibió el premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos de la UNAM. Ha tenido una intensa participación en medios de comunicación electrónicos e impresos y en dos ocasiones ha recibido el Premio Nacional de Periodismo del Club de Periodistas de México. Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Fue secretario técnico para la reforma política, durante 2010, en el Senado de la República. En diciembre de 2011 fue electo como consejero electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), por la Cámara de Diputados. Cargo que desempeñó hasta 2014, cuando fue electo consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE).

Cien años de reformas políticas y electorales

Leonardo Valdés Zurita

Introducción

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM), promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, representó el acuerdo político entre diversos grupos triunfantes de la revolución iniciada siete años antes. No participaron del proceso constituyente todas las fuerzas políticas involucradas en los levantamientos y en la lucha armada; pero se puede asumir que se trató del esfuerzo más incluyente posible en ese momento y en ese contexto. El país no estaba aún pacificado, la economía estaba devastada y el tejido social fracturado.¹

La Constitución tenía que ofrecer rutas para resolver diversos problemas. Constituir un gobierno representativo era, quizá, uno de los más urgentes. Por ese motivo se debieron establecer las reglas generales para la elección de los diputados y senadores, que conformarían las cámaras del Congreso de la Unión. Además, se definieron las normas básicas para la elección popular del titular del Poder Ejecutivo.

Dada la experiencia de una presidencia formalmente débil, según la norma constitucional liberal de 1857, pero muy fuerte en los hechos, producto de la conflictiva realidad política de la épo-

¹ Son muchos los análisis históricos que se han realizado sobre el movimiento social y la guerra civil que denominamos Revolución mexicana. Aquí se enlistan sólo algunas referencias que se pueden considerar clásicas: Córdova (1972); Cumberland (1975); González Casanova (1975); Knight (1985); Ulloa (1976). Además, aportaciones recientes que pronto también serán clásicas: Gaciadiego (2017); Marván Laborde (2010); Semo (2017).

ca, el constituyente de 1917 decidió fortalecer al Poder Ejecutivo para propiciar un nuevo equilibrio de poderes. En ese marco, la elección directa del presidente de la república se incluyó como piedra angular de ese fortalecimiento. Quedó atrás el antiguo sistema de elección indirecta que se aplicó hasta la última reelección de Porfirio Díaz, en 1910, y la elección de Francisco I. Madero, en 1911. También se determinó que tanto los senadores como los diputados serían electos por el voto directo de los ciudadanos varones y mayores de 21 años.

Se puede afirmar, en consecuencia, que la Constitución de Querétaro implicó un nuevo sistema electoral para la selección de los encargados de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esas determinaciones se reglamentaron en las leyes electorales que han estado vigentes en el país a lo largo de 100 años. La primera, promulgada el 6 de febrero de 1917, sirvió sólo para la elección del presidente de la república y de los diputados y senadores de la XXVII Legislatura del Congreso de la Unión; fue derogada el 2 de julio del año siguiente. Entonces se promulgó una nueva ley electoral, que fue más longeva. Recibió algunas reformas menores, hasta que fue derogada en 1946. Ahí inició una nueva etapa del sistema electoral mexicano, caracterizada por la intervención del gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, en la organización de las elecciones.

Desde 1918 se han realizado 21 reformas electorales. En algunos casos, esas reformas han implicado cambios a diversos artículos constitucionales, derogación de leyes o códigos y, en consecuencia, promulgación de nuevos ordenamientos jurídicos. En otros casos, se ha tratado de simples ajustes a las normas que han seguido vigentes. Esta investigación da cuenta del desarrollo de esas reformas y expone las líneas generales de las mismas.

La evolución del sistema electoral

La regulación de las elecciones² no podía faltar en el contenido de la Constitución elaborada y promulgada en Querétaro en 1917. El movimiento político que inició en 1910, que, de alguna manera, desembocó en esa Constitución, tuvo un origen electoral.³ La elección presidencial de 1910 y los hechos violentos que la sucedieron llevaron a la radical modificación del sistema electoral vigente hasta esa elección⁴ y al inicio de la conformación de un moderno sistema de partidos políticos.⁵

Como ya se señaló, durante 100 años se realizaron 21 reformas electorales. Han estado vigentes 11 leyes electorales. Las ya mencionadas de 1917, 1918 y 1946. Las otras han sido expedidas en 1951, 1973, 1977, 1986, 1990, 1996, 2008⁶ y 2014.

² La literatura académica denomina a esa regulación como sistema electoral. No obstante, ese concepto tiene varias acepciones. Nohlen (2007) afirma que en América Latina este concepto “se emplea de manera sumamente diferente y confusa” (p. 294). Este autor distingue, en general, un uso amplio y otro específico. Al amplio lo hace “sinónimo de derecho electoral, régimen electoral, proceso electoral, términos que engloban todo aquello que se enfoca, que se quiere tratar o reglamentar en materia electoral, desde el sufragio hasta el contencioso electoral”. El uso específico, refiere a “las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños ... o en cargos de gobierno” (p. 295). En este texto, uso el sentido específico del término, salvo indicación en contrario.

³ Según Emmerich (1985), “la elección de 1910 fue el detonante de la revolución” (p. 53).

⁴ Desde la constitución de Apatzingán la elección de representantes políticos fue indirecta, en tres grados. La ley orgánica electoral, del 12 de febrero de 1857, estableció que los diputados, el presidente de la república, el presidente y los magistrados de la Suprema Corte serían electos en las juntas de distrito, por voto público, computado por el Congreso federal. O sea, se implantó un sistema de elección indirecta en dos grados (Emmerich, 1985).

⁵ La ley electoral de 1911 “reconoce el papel de los partidos e introduce, por primera vez, el voto secreto”. La reforma a esta ley, en mayo de 1912, introdujo el voto directo (Emmerich, 1985, p. 51). Fue hasta 1946 que apareció en la ley electoral el registro de los partidos políticos (Paoli Bolio, 1985, p. 130).

⁶ El Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe), promulgado en 1990, recibió modificaciones producto de sendas reformas constitucionales en 1996 y 2008. Por ese motivo aquí se les considera como leyes electorales diferentes, a pesar de que no se modificó el nombre del código. Adelante se analizan esas modificaciones.

Según Paoli Bolio (1985), la ley de 1917 fue “una ley electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental, y hasta insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral” (p. 130). La ley que se promulgó en agosto de 1918 intentó resolver algunas de esas deficiencias. Reglamentó de manera más precisa el voto secreto. Estableció los requisitos que debían cumplir los partidos políticos para participar en las elecciones y, además, los requisitos para el registro de candidatos.⁷ Conservó, por otro lado, el modelo descentralizado de organización de las elecciones que estuvo vigente durante el siglo XIX. La demarcación de los distritos quedó como facultad de los gobiernos locales, mientras que la elaboración de los listados de votantes y la ubicación de las mesas de votación continuó siendo facultad de los gobiernos municipales. Los primeros cinco ciudadanos que llegaran a votar eran investidos, por un instalador designado por la autoridad municipal, como funcionarios de la casilla.⁸ Con esta ley electoral se llevaron a cabo todas las elecciones federales hasta 1940. La elección presidencial de ese año fue el escenario de un fuerte enfrentamiento entre dos bloques de la llamada familia revolucionaria.⁹ Uno encabezado por el candidato del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en el poder: el general Manuel Ávila Camacho. El otro, liderado por el candidato del Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN): el también general Juan Andrew Almazán.¹⁰ El modelo de integración de las mesas de votación, en ese contexto, hizo crisis. En las principales ciudades del país la confrontación entre avilacamachistas y almanistas, por el control de las casillas, llevó a la violencia.¹¹ Según Paoli Bolio (1985), “el pleito por las casillas

⁷ Es importante distinguir las dos figuras. No existió, con esta ley, el registro de partidos y los candidatos podían ser registrados por partidos políticos, pero también por otras organizaciones.

⁸ Artículos 30 y 50 de la Ley para Elecciones de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918.

⁹ Así denominó Brandenburg (1964) a la élite política que se constituyó luego de 1917 (pp. 4-5).

¹⁰ Un interesante análisis de ese proceso en Contreras (1977).

¹¹ Una cruda descripción en las memorias de un participante: Gonzalo N. Santos (1984, pp. 707-729).

tuvo lugar durante toda la mañana del día 7 de julio, con muchos hechos violentos y un buen número de muertos. En las trifulcas, el ejército apoyó a los avilacamachistas” (p. 145).

La ley de 1946 estableció que los funcionarios de casilla serían designados por la autoridad electoral antes de la jornada de votación. Además, centralizó la organización de las elecciones, al crear la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y le otorgó la facultad de elaborar el padrón electoral. Estableció, por otro lado, los requisitos y procedimientos para el registro legal de los partidos políticos, les otorgó a éstos el monopolio en la postulación de candidatos y los obligó a establecer un sistema de elección interna de los mismos. El Partido Revolucionario Institucional (PRI),¹² que surgió inmediatamente después de la promulgación de esta ley, incluyó en sus estatutos un procedimiento de elecciones primarias alineado con lo establecido por la norma jurídica. La aplicación del mecanismo de primarias pronto probó ser fuente de confrontación interna. Según Medina (1994), en las primarias para la selección de candidatos a diputados locales en Guanajuato de 1947 y para presidentes municipales en Tamaulipas en 1948 las “contendidas rebasaron los cauces normales partidistas y obligaron al gobierno federal a intervenir, con el consecuente desgaste político” (p. 164). En pocas palabras, esos procesos fueron rotundos fracasos. Esto, en virtud de que las primarias implicaban que los acuerdos alcanzados por los sectores del partido¹³ se pusieran en riesgo, al convocar a toda la base militante a participar en la selección de los candidatos.

¹² El PRI fue el producto de una compleja evolución del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado en 1929, que fue sucedido por el PRM, en 1938, y finalmente por el PRI. Revisiones históricas de ese proceso existen muchas. Aquí tres que permiten una visión general de la transformación de ese partido: Garrido (1995), González Compeán y Lomelí (2000) y Hernández Rodríguez (2016).

¹³ El PRI heredó la estructura corporativa del PRM. El sector obrero, con la Confederación de Trabajadores de México (CTM), como su principal componente; el sector campesino, con la Confederación Nacional Campesina (CNC); y el sector popular, con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Esas corporaciones negociaban el número y localización de las candidaturas federales y locales. Una aproximación a esos procesos de negociación, en Pacheco y Reyes del Campillo (1989).

Se puede entender que ésa fue la principal causa de la reforma electoral que se procesó durante 1951, un año antes de la elección presidencial. La nueva ley, promulgada en diciembre, prohibió que los sistemas de selección de candidatos de los partidos se asemejaran a las elecciones populares. Se definió mejor la conformación de la Comisión de Vigilancia Electoral, con un representante del Poder Ejecutivo, en lugar de dos, y con tres representantes de los partidos políticos, en lugar de dos.¹⁴ Se creó, además, el Registro Nacional de Electores, al que se dotó de las facultades para la elaboración del listado nacional de votantes. Esas mejoras técnicas del sistema electoral fueron acompañadas con la relativa estabilización del sistema de partidos. Los partidos coyunturales, orientados a apoyar candidaturas de personajes salidos de la familia revolucionaria, empezaron a ceder su lugar a organizaciones más estables y con mayor permanencia. El Partido Acción Nacional (PAN),¹⁵ constituido en 1939, se consolidó como la más importante fuerza opositora. En 1948, un desprendimiento de la Confederación de Trabajadores de México, pilar del sector obrero del PRI, impulsó la formación del Partido Popular (que en 1961 cambió su denominación a Partido Popular Socialista [PPS]). En 1954, otro desprendimiento del PRI formó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Ambos fueron partidos con muy escasa presencia social y, en consecuencia, con un deficiente desempeño electoral.¹⁶

Durante la vigencia de la ley de 1951, se realizaron dos importantes reformas constitucionales que la impactaron; pero sólo para hacer las adecuaciones que permitieran la aplicación de los nuevos mandatos constitucionales. En 1953 se reformó la Constitución para otorgar el voto activo y pasivo a la mujer. Esta reforma

¹⁴ Ese órgano había surgido en 1946, como concreción de la centralización de la organización de los procesos electorales, ya referida.

¹⁵ Una excelente historia crítica del PAN, en Loeza (1999).

¹⁶ Información sobre esos partidos en Delhumeau (1970), Fuentes Díaz (1969) y Lajous (1985).

fue producto de un largo proceso de lucha de diversos grupos de mujeres que estuvo a punto de llegar a su fin durante el sexenio del general Cárdenas. Resistencias expresadas por el PNR impidieron que eso sucediera.¹⁷ Unos años después se avanzó, pero sólo para otorgar el voto a las mujeres en las elecciones locales.¹⁸ El principal impacto de la reforma de 1953 sobre la ley electoral tuvo que ver con la elaboración del padrón electoral. El Registro Nacional de Electores obtuvo la facultad de incluir a las mujeres en los listados de votantes.

En 1963 se incorporó a la Constitución la figura de los diputados de partido. La ley debió incluir un capítulo de procedimientos para la asignación de éstos a los partidos políticos. La reforma constitucional fue la respuesta de la renovada élite revolucionaria al desgaste que empezaba a evidenciar el sistema de partidos, luego de la implantación de la hegemonía priista.¹⁹ La Constitución de 1917 había establecido el principio de mayoría relativa para la elección del presidente, de los senadores y de los diputados. Estos últimos se elegían a partir de demarcaciones territoriales, conocidas como distritos electorales, que se asignaban a las diversas entidades federales en función del tamaño de su población.²⁰ Por ese motivo, el número de diputados que integraban ese órgano legislativo crecía al ritmo del incremento demográfico de la república, en general, y de las entidades federativas, en particular. El

¹⁷ En 1937 el general Cárdenas presentó una iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución, con el objeto de que se incluyera a hombres y mujeres en la definición de ciudadano. La reforma fue aprobada por las dos cámaras del Congreso y por las legislaturas de los estados, pero no se publicó, pues el PNR temía que las mujeres orientaran su voto por sus creencias religiosas.

¹⁸ En 1947 se reformó el artículo 115 de la Constitución para otorgar el voto a las mujeres en las elecciones municipales. Una reconstrucción histórica de este proceso en Tuñón Pablos (2002).

¹⁹ En otro trabajo he analizado ese proceso y su desarrollo: Valdés Zurita, 2017.

²⁰ González Casanova (1981) muestra el incremento en el número total de distritos de 1943 (cuando fueron 147) a 1976 (cuando llegaron a 196) (p. 68). Por cierto, ésa fue la última ocasión en la que se calculó el número de distritos a partir del tamaño de la población. La reforma a la Constitución de 1978 estableció 300 distritos, que se distribuyen entre las entidades federativas en función de su población.

problema derivaba del gran predominio del PRI en las elecciones distritales. En la elección de diputados federales de 1961, ese partido obtuvo 6 168 755 votos (90.23 % del total) y ganó en 172 de los 178 distritos electorales. Su principal oponente, el PAN, obtuvo 518 870 votos (7.59 %) y cinco diputaciones. La curul restante la ganó el PPS, que alcanzó 65 334 votos (0.96 %). La sobrerrepresentación del PRI resultaba evidente: con 90 % de los votos, tenía 96.63 % de la representación.²¹ Los incentivos para que la oposición continuara participando en las elecciones decrecían aceleradamente. A esto se aunaba el persistente alegato de los partidos de oposición respecto a la realización de fraudes electorales a favor del PRI, en todas las elecciones. De hecho, en las elecciones de diputados federal de 1955 (para integrar la XLIII Legislatura) y de 1958 (que integró la XLIV Legislatura), el PAN llamó a sus seis diputados electos, en cada ocasión, a no asumir el cargo; como protesta por los fraudes observados en esos procesos electorales. En la primera ocasión, el llamado no fue atendido; los seis diputados rindieron protesta. En 1958, dos no acudieron a tomar posesión y los cuatro que lo hicieron fueron posteriormente expulsados del PAN.²²

La reforma de 1963 estableció un sistema peculiar de integración de la Cámara de Diputados. A los partidos que alcanzaran al menos 2.5 % de la votación, con excepción del mayoritario, se les asignarían cinco diputados de partido; uno más por cada medio punto porcentual en el que su votación rebasara ese umbral, hasta 20 diputados en total. Esto significaba que, si alguno de los partidos minoritarios ganaba alguna o algunas diputaciones distritales, éstas serían descontadas del total de diputaciones que le correspondieran por el porcentaje de su votación. Los candidatos distritales del partido con los más altos niveles de votación serían los que alcanzarían las diputaciones de representación partidaria. Esta reforma estableció, también, que sería causa de cancelación

²¹ Estos datos y el análisis de la reforma y de sus consecuencias, en Valdés Zurita (2017, pp. 79-102).

²² Véanse González Casanova (1981, p. 68) y Molinar Horcasitas (1987, p. 29).

de registro de partido el llamado a sus candidatos a no ocupar los cargos de elección obtenidos. Al parecer éstos fueron los componentes a los que se arribó luego de la sugerencia de Adolfo Christlieb Ibarrola, en ese momento presidente nacional del PAN, para encontrar alguna fórmula que permitiera la presencia de la oposición en las labores legislativas.²³

La norma se aplicó, por primera ocasión, en las elecciones de diputados federales de 1964. Pero fue necesaria una interpretación *sui generis* de su contenido, pues dos de los tres partidos de oposición (el PPS y el PARM) no alcanzaron el mínimo de votación para obtener los cinco primeros diputados. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, decidió aplicar el “espíritu” de la ley y otorgar a cada uno de esos dos partidos las cinco diputaciones de minoría. El PAN, que alcanzó 11.5 % de la votación, obtuvo 20 diputaciones (dos por triunfos distritales y 18 de partido). Evidentemente, protestó ante lo que calificó como un nuevo fraude electoral a favor de sus competidores minoritarios.²⁴ La reiteración de la aplicación del espíritu de la norma y de las protestas panistas, en 1967 y 1970, condujo a su modificación. En 1971, se reformó la Constitución para disminuir el umbral a 1.5 % de la votación y ampliar a 25 el número total de diputados que podían alcanzar cada uno de los partidos minoritarios. Es de hacer notar que, por el crecimiento poblacional registrado en el censo general de 1970, se sabía que el total de diputaciones distritales llegaría a su máximo histórico (196) en la elección de 1973.²⁵ Esa reforma política, además, disminuyó la edad para alcanzar la ciudadanía (de 21 a 18 años)²⁶ y para ser electo diputado federal (de 25 a 21 años) y senador (de 35 a 30 años).²⁷ Tómese en cuenta que ésta fue, en parte, la respuesta del régimen al movimiento estudiantil de 1968.

²³ Eso sugiere Medina (1978, p. 225).

²⁴ Véase Furtak (1974, p. 99); Medina (1978, p. 35); y Valdés Zurita (2017, pp. 82-84).

²⁵ Véanse Paoli Bolio (1985, p. 152) y Valdés Zurita (2017, p. 84).

²⁶ En estricto sentido, la reforma al artículo 34 de la Constitución, para reducir la edad ciudadana a lo años, es anterior. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1969.

²⁷ Véase Molinar Horcasitas (1987, p. 30).

No obstante, esas reformas a la Constitución no impactaron a la ley electoral vigente desde 1951. En vísperas de las elecciones intermedias²⁸ de 1973 se promulgó una nueva ley electoral. Esa ley, además de reglamentar los nuevos contenidos constitucionales en las materias ya mencionadas, incluyó un par de incentivos para la competencia político-electoral: 1) se disminuyó el total de afiliados para obtener el registro como partido político nacional (de 75 000 a 65 000); 2) se establecieron nuevas prerrogativas para los partidos políticos registrados. La disminución de afiliados, no obstante, mantuvo el requisito de que éstos fuesen habitantes de las dos terceras partes de las entidades de la república. Es de hacer notar que no hubo un solo partido que se registrara al amparo de esta norma. Las prerrogativas incluyeron franquicias postales y telegráficas y tiempo gratuito en la radio y la televisión durante las campañas electorales. Esta reforma tampoco tuvo mayor relevancia, ya que dejó en un órgano dominado por el gobierno y el PRI (la Comisión Federal Electoral) la administración y gestión de ese acceso, que siempre optó por la mínima presencia partidaria en los medios electrónicos de comunicación.²⁹

El gobierno enmarcó esa reforma en su política de Apertura Democrática, que incluyó una ley de amnistía para presos políticos. Algunos procesados por luchas sindicales de finales de los años cincuenta y otros dirigentes del movimiento estudiantil de 1968,³⁰ salieron libres tras la aplicación de esa ley. Sin embargo, se puede decir que la reforma, en términos electorales, fracasó. A pesar de que, en su primera aplicación en la elección intermedia de 1973, los dos partidos con menor votación libraron el disminuido umbral para obtener diputados de partido (PPS 3.6 % y PARM 1.9 %)

²⁸ Se conoce como intermedia a la elección en la que sólo se renueva la Cámara de Diputados, justo a la mitad del sexenio presidencial.

²⁹ Véase Paoli Bolio (1985, p. 153).

³⁰ Una mirada crítica y lúcida de la vida política en esa coyuntura, en la trilogía de Cosío Villegas (1972, 1974 y 1975).

y de que el PAN mantuvo su ascenso porcentual (11.5 % en 1964, 12.4 % en 1967, 13.9 % en 1970 y 14.7 % en 1973),³¹ tres años después el sistema electoral entró en crisis. Como lo habían hecho en el pasado, los dos partidos menos votados decidieron hacer suya la candidatura presidencial del PRI.³² El único opositor que desde 1952 había postulado candidato presidencial ininterrumpidamente, el PAN, enfrentó una aguda crisis interna que le impidió postular candidato presidencial.³³ Así, la elección presidencial de 1976³⁴ fue la primera del México institucionalizado en la que se presentó un solo candidato presidencial: el del PRI, apoyado por el PPS y el PARM.³⁵

La participación se incrementó en menos de 3 millones de votantes, respecto de la elección presidencial anterior; cuando seis años antes el incremento había sido de casi 4.5 millones. En la opinión pública quedó la sensación de que la elección era ya una mala fachada de un sistema autoritario, que no podía continuar presentándose como democrático. Esto a pesar de que el Partido Comunista Mexicano (PCM),³⁶ sin registro, lanzó la candidatura del viejo dirigente sindical ferrocarrilero Valentín Campa. Por ese motivo, el nuevo gobierno estableció la reforma política como

³¹ Todos estos datos en Molinar Horcasitas (1987, p. 74).

³² Con argumentos muy diversos el PPS y el PARM habían construido la costumbre de apoyar la candidatura presidencial del PRI; con la sola excepción del PPS en 1952, cuando llevó como candidato presidencial a su fundador, Vicente Lombardo Toledano. Esa práctica estaba favorecida por la figura de candidato común, que estuvo vigente de 1946 a 1988. La norma establecía que un ciudadano podía ser postulado como candidato por dos o más partidos, con su simple aceptación; sin que mediara alianza entre los partidos. La candidatura común, se puede intuir, les permitía a los partidos menos votados concentrar sus recursos y atención en las campañas en las que tenían mejores posibilidades de éxito (fundamentalmente las de diputados en algunos distritos) en lugar de invertirlos en la campaña presidencial en la que eran competidores con nulas posibilidades de éxito.

³³ Véanse Arriola (1977) y Loaeza (1987, pp. 79-94).

³⁴ Véase Pérez Fernández del Castillo (2012a).

³⁵ Sólo en 1928 se había presentado candidato presidencial único. Fue la reelección de Álvaro Obregón, que tan malas consecuencias tuvo para su persona y, en cierta medida, para el proyecto político que encabezaba.

³⁶ Organización surgida en la primera década del siglo XX, que tuvo reconocimiento legal en los años treinta, pero lo perdió en los cuarenta. La evolución histórica del PCM se encuentra analizada en Martínez Verdugo (1971) y en Márquez Fuentes y Rodríguez Araujo (1973).

una de sus principales prioridades. El entonces secretario de Gobernación (Jesús Reyes Heróles) afirmó, al responder el segundo informe del gobernador de Guerrero, que el presidente López Portillo estaba “empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional” (Reyes Heróles, 1977, p. XIII). A partir de ese empeño, la Comisión Federal Electoral convocó a un conjunto de audiencias con las dirigencias de los partidos políticos, con y sin registro legal, para que expusieran sus propuestas de reforma política. Esas comparecencias se llevaron a cabo entre abril y julio de 1977. El proceso incluyó la elaboración de una iniciativa de reforma constitucional y de una nueva ley electoral.³⁷

Se reformaron 17 artículos de la Constitución, con el objeto de:

1. Establecer el derecho a la información de los ciudadanos, garantizado por el Estado (artículo 6).
2. Definir a los partidos políticos como entidades de interés público (artículo 41).
3. Modificar la conformación de la Cámara de Diputados, con 300 electos en distritos uninominales y 100 por representación proporcional (artículos 51, 52, 53, 54 y 55).
4. Agregar 40 presuntos diputados de representación proporcional a los 60 de mayoría, que conformaban el Colegio Electoral para la calificación de la elección de la totalidad de los diputados y establecer el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (artículo 60).

³⁷ Véase un análisis de las reformas electorales de 1977 a 2007 en Córdova Vianello (2008a) y Peschard (2010).

5. Otorgar a los presidentes de cada cámara la responsabilidad de velar por la inviolabilidad del recinto de sesiones (artículo 61).
6. Establecer la aprobación de presupuesto y la revisión de la cuenta pública como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículos 65 y 74).
7. Facultar al Congreso para expedir su Ley Orgánica e impedir el veto presidencial a esta ley (artículo 70).
8. Establecer las figuras de referéndum e iniciativa popular para las leyes del Distrito Federal (artículo 73).
9. Otorgar al Senado el análisis de la política exterior como facultad exclusiva (artículo 76).
10. Permitir que las cámaras del Congreso creen comisiones de investigación sobre las actividades de las empresas paraestatales (artículo 93).
11. Especificar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) para realizar de oficio averiguaciones sobre la violación al voto público, sólo cuando se presuma ilegalidad de todo el proceso electoral (artículo 97).
12. Ampliar la representación proporcional a la integración de los congresos locales y de los ayuntamientos con población mayor de 300 000 habitantes (artículo 115).³⁸

Como se observa, fue una reforma muy amplia. En estricto sentido, no todos los artículos reformados tenían relación con el sistema electoral. No obstante, tres elementos tuvieron consecuencias muy importantes tanto en el corto, como a largo plazo. La posibilidad de registro de nuevos partidos políticos, que se reglamentó en la ley³⁹ como registro condicionado al resultado de la elección (fórmula que permitía a cualquier grupo que cumpliera requisitos mínimos participar en una elección fede-

³⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, pp. 2-6.

³⁹ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (Loppe). La reglamentación de la obtención y pérdida del registro de los partidos políticos quedó en los artículos del 27 al 32 y 40.

ral y, si lograba obtener más de 1.5 % de la votación, conservar su reconocimiento legal), no sólo propició que en la siguiente elección presidencial se presentaran siete candidatos presidenciales (seis más que en la inmediata anterior), sino que modificó radicalmente al mismo sistema de partidos. La incorporación de los diputados electos por el principio de representación proporcional se estableció como un importante incentivo de la competencia electoral. Finalmente, la ampliación de esa forma de representación a los congresos locales y a los municipios más poblados instaló una especie de proceso de capacitación de cuadros de los partidos de oposición y una plataforma para que sus líderes locales se dieran a conocer. Por esos motivos, se puede convenir que se trató de una muy importante reforma en el marco del proceso de cambio político que hemos denominado transición a la democracia.⁴⁰

Este formato electoral estuvo vigente durante las elecciones intermedias y presidenciales de 1979 a 1985. Sus elementos centrales sufrieron leves modificaciones durante ese periodo. En abril de 1981 se reformó el artículo 60 de la Constitución, con el objeto de precisar que los 40 diputados de representación proporcional, que integrarían el Colegio Electoral de ese órgano legislativo, se distribuirían entre los partidos opositores en función de sus porcentajes obtenidos de votación.⁴¹ También en 1981 se

⁴⁰ Sobre la *transición* existe un debate, no explícito, entre dos posibles caracterizaciones. Para Woldenberg (2012) la transición fue *pactada*, pues las reformas electorales que se desarrollaron entre 1976 y 1986 fueron producto de la negociación y la construcción de consensos y compromisos entre las diversas fuerzas políticas. Para Merino (2003), en cambio, la transición fue *votada*, pues en la medida en la que el partido oficial perdía votos sus opositores se fortalecían. Ambas aproximaciones, por supuesto, son válidas; sin embargo, parten de una deficiencia teórica: el concepto de *transición*. Se trató de un proceso de cambio político impulsado por las reformas institucionales y la implantación del pluralismo que, venturosamente, se sincronizaron. La llamamos *transición*, pues *cambio político* es más largo y, aparentemente, menos preciso. Además, decimos que es hacia la democracia, pues en el fondo aspiramos a que ese tipo de régimen político se implante y consolide en nuestro país. Evidentemente, no es éste el espacio para profundizar en tal debate teórico.

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 1981, pp. 2-3.

modificó un pequeño, pero importante detalle del sistema de registro de los partidos. Los partidos con registro definitivo (los que lo habían obtenido demostrando la membresía requerida por la ley y los que habían alcanzado 1.5 % de la votación, a partir del registro condicionado) podían perderlo, según la Loppe original, si no alcanzaban el mínimo de votación (1.5 % del total) en tres elecciones consecutivas. La reforma de 1981 estableció que el registro definitivo se perdería en la primera ocasión en la que un partido no alcanzara la votación mínima. O sea, todos los registros se convirtieron en condicionados al resultado de la elección, ya fuera para los partidos de nueva creación, o bien para los de registro *definitivo*.⁴²

Luego de la elección intermedia y en vísperas de la presidencial de 1988, se decidió volver a modificar la legislación electoral. Se reformaron seis artículos constitucionales. Se derogó la Loppe y se promulgó un nuevo Código Federal Electoral (CFE). Las reformas constitucionales, tuvieron como objeto:

1. Modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. La cantidad de diputados electos por representación proporcional se incrementó de 100 a 200 y se abrió la posibilidad de que el partido mayoritario también participara en su distribución (artículos 52, 53 y 54).
2. Cambiar la temporalidad de elección de los senadores de la república. Se estableció la renovación del Senado por mitades cada tres años (artículo 56).
3. Establecer que la totalidad de los diputados electos por mayoría relativa y por representación proporcional formarían parte de Colegio Electoral de esa cámara; mientras que la totalidad de los senadores electos y de aquellos que permanecerían en su encargo por tres

⁴² Las razones y consecuencias de esta reforma se analizan en Valdés Zurita (2017, pp. 139-141).

años más, formarían parte del órgano calificador de las elecciones del Senado (artículo 60).

4. En ese mismo artículo se estableció que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es competencia del gobierno federal y la ley especificaría la intervención de diversos órganos en esas funciones. El CFE cambió la conformación de la Comisión Federal Electoral. Antes integrada por el secretario de Gobernación, un senador, un diputado y un representante de cada partido legalmente registrado. Todos con voz y voto, salvo los que representaban a partidos con registro condicionado, que sólo tenían voz. Ahora conformada por 16 representantes del partido mayoritario, cinco de la segunda fuerza (PAN), dos de la tercera (Partido Mexicano Socialista [PMS], surgido de una fusión de partidos y grupos de izquierda), uno del resto de los partidos registrados (otros cinco), un senador, un diputado y el secretario de Gobernación.
5. Suprimió el recurso de reclamación ante la SCJN.
6. Estableció la existencia de un tribunal especializado en la materia electoral, cuyas resoluciones serían obligatorias; pero podrían ser modificadas por los colegios electorales de ambas cámaras del Congreso de la Unión.
7. Finalmente, se estableció que ante la falta definitiva de los diputados y senadores, propietarios y suplentes, electos por mayoría relativa, ambas cámaras convocarían a elecciones extraordinarias. En la falta definitiva de los diputados electos por representación proporcional, entraría en funciones el siguiente en la lista de prelación del partido correspondiente (artículo 77).⁴³

⁴³ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986, pp. 2-3.

Fue una reforma que nació de una aguda polémica entre los partidos políticos y terminó en otra, quizá peor. En 1985, última aplicación del sistema de elección de diputados 300/100 con dos boletas, sucedió que ciertos partidos resultaron favorecidos por el segundo voto de presuntos votantes del PRI en mayoría relativa. Por lo que se argumentó que ese partido no sólo podía ser la mayoría en el órgano legislativo, sino también determinar el tamaño de las minorías. Así, la nueva fórmula estableció el voto por ambos principios en una sola boleta, la participación del partido mayoritario en la distribución de los diputados electos por representación proporcional y su incremento a 200. Además, se estableció que, si ningún partido alcanzaba la mayoría de la Cámara de Diputados, se le otorgarían diputaciones de representación proporcional hasta igualar su proporción de representación con su proporción de voto. También se determinó un tope de 350 diputaciones, equivalente a 70 % del total de la Cámara de Diputados. Todo esto ocasionó polémica entre los partidos políticos. No obstante, el punto más conflictivo fue la integración de la Comisión Federal Electoral.⁴⁴ Le otorgaba mayoría bajo cualquier consideración al partido en el gobierno. Esto, incluso si la oposición lograba coincidir y convencer al senador, al diputado y al secretario de Gobernación (todos del PRI). Además, la norma establecía que los partidos con dos o más representantes podrían designar un representante común. La única función de ese representante era votar por todos los representantes de su partido. O sea, que en todas las votaciones polémicas la mano del representante común del PRI valía 16 votos, mientras que la oposición en el mejor de los escenarios podía alcanzar 15 votos. Quizá esta polémica integración del órgano encargado de vigilar la organiza-

⁴⁴ El artículo 165 del Código Federal Electoral estableció que a los partidos con menos de 3 % de la votación les correspondería un comisionado con voz y voto. Un comisionado adicional por cada tres puntos porcentuales en los que su votación superase 3 %, hasta un tope de 16. Ese mismo artículo incluía la figura del representante común para los partidos que contaran con más de un comisionado.

ción del proceso electoral fue uno de los ingredientes de la muy conflictiva elección presidencial de 1988.⁴⁵

En este punto es muy relevante señalar que el Código Federal Electoral de 1986 estuvo vigente únicamente en la elección de 1988.⁴⁶ Uno de los acuerdos entre las fuerzas políticas, que ayudó a resolver la crisis que provocó esa elección, fue justamente su derogación. Lo que fue posible en virtud de otra trascendente reforma constitucional. En 1990 se reformaron y adicionaron siete artículos de la Constitución.⁴⁷ En este caso, esas reformas incluyeron declaraciones generales para definir a la organización de las elecciones como una función estatal, en la que participan los poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos y los ciudadanos. Determinó que esa función se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Transfirió a ese organismo, el Instituto Federal Electoral (IFE), todas las funciones desarrolladas antes por la Comisión Federal Electoral y por la Secretaría de Gobernación. Estableció que la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serían los principios rectores de la función electoral. Se establecieron, además, las definiciones para la conformación del Servicio Profesional Electoral y para que la recepción y cómputo de los votos los realizaran ciudadanos en las mesas directivas de casilla. Se determinó la creación de un sistema de medios de impugnación y de un tribunal electoral autónomo. Se decidió que las resoluciones de ese órgano serían inapelables; salvo las emitidas con posterioridad a la jornada electoral, que podrían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales de ambas cámaras del Congreso. Lo que implicaba que la autocalificación electoral

⁴⁵ Respecto de esa elección, se pueden consultar Carreño Carlón (1988), Guerrero (1989) y Portilla (2012).

⁴⁶ Por cierto, en vísperas de esa elección (agosto de 1987) se reformó la Constitución para instaurar una Asamblea del Distrito Federal, la cual fue electa en coincidencia con la elección federal de 1988 y marcó el inicio del proceso de transformación del régimen de gobierno de la capital de la república.

⁴⁷ Artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, pp. 2-5.

continuaría vigente. Finalmente, en esta materia, se estableció que los consejeros magistrados (del Consejo General del IFE) y los magistrados (del tribunal electoral) serían electos por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva, a propuesta del presidente de la república.

La reforma, además, modificó la fórmula de conformación de la Cámara de Diputados, a pesar de que mantuvo la distribución de 300/200 y el tope de 350 diputados para un solo partido político. Estableció una cláusula de gobernabilidad, que consistió en que si ningún partido alcanzaba la mayoría de las diputaciones (251), al que tuviera más de 35 % de la votación se le otorgarían diputaciones de representación proporcional hasta que alcanzara la mayoría absoluta de la Cámara. Además, por cada punto porcentual en el que su votación fuese superior a 35 %, se le otorgarían dos diputados más. A partir de esas definiciones constitucionales, se promulgó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe). Esa ley estuvo vigente, no sin cambios relevantes, de 1990 a 2014. Su principal aportación fue la creación del IFE y el establecimiento de bases más equitativas para la competencia político-electoral. Con esta legislación se desarrollaron ocho procesos electorales federales, de los cuales cuatro fueron presidenciales. Ésa fue la etapa en la que los candidatos presidenciales del PRI vieron decrecer significativamente sus preferencias electorales: de 17.2 millones de votos (48.69 %), obtenidos por Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994, a 9.3 millones (22.03 %), de Roberto Madrazo Pintado en 2006. En 2000, el PRI perdió por primera vez la presidencia de la república: cuando su candidato Francisco Labastida Ochoa alcanzó 13.5 millones de votos (36.08 %). Y la recuperó en 2012, con Enrique Peña Nieto, con 19.2 millones (38.2 %).⁴⁸

⁴⁸ Todos estos datos en *Atlas de resultados electorales federales 1991-2012*, Instituto Federal Electoral.

Esas cuatro elecciones presidenciales (y las legislativas que les acompañaron) fueron el escenario de un profundo cambio del sistema de partidos en México. Ese periodo fue prolijo en materia de reformas electorales. Luego de que en la primera elección en la que se aplicó la nueva legislación (la de diputados de 1991) el PRI tuvo una espectacular recuperación,⁴⁹ el propio IFE convocó a la realización de nuevos foros de análisis con el objeto de discutir algunas propuestas de reformas, que se llevarían a cabo antes del inicio del próximo proceso electoral.

Así fue, en septiembre⁵⁰ de 1993 se reformaron siete artículos de la Constitución.⁵¹ En el artículo 41, se especificó que en la ley secundaria se establecerían las reglas para el financiamiento de los partidos y de sus campañas electorales. Ese mismo artículo estableció una nueva estructura del Tribunal Federal Electoral y determinó que sus sentencias serían inapelables. Precisó que para cada proceso electoral se establecería una sala de segunda instancia, presidida por el presidente del Tribunal e integrada por cuatro miembros de la judicatura federal, que serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la SCJN. El artículo 60 estableció que esa sala de segunda instancia sería la única facultada para conocer impugnaciones a la calificación de las elecciones y que sus resoluciones serían definitivas. Para todo efecto práctico, desaparecieron los colegios electorales de las cámaras de diputados y de senadores. Ese mismo artículo facultó al IFE para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y otorgar las constancias correspondientes.

⁴⁹ En 1985, a la vieja usanza, el PRI había obtenido 64.9 % de los votos. En 1988 había descendido a 51.1 %. En 1991, alcanzó 58.5 %. Si bien no volvió a su nivel de votación anterior, sí llamó la atención que, con nuevas reglas un poco más equitativas y, sobre todo, con un nuevo esquema de organización de las elecciones, un poco más imparcial, lograra esa recuperación.

⁵⁰ Antes, en agosto, se reformó el artículo 82 de la Constitución para establecer que una ausencia de hasta 30 días no se podría considerar como incumplimiento del requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección para ser candidato presidencial. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1993, p. 2.

⁵¹ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

En el artículo 54 de la Constitución se volvió a ajustar el número máximo de diputados que podrían alcanzar los partidos. Se estableció que aquel partido que alcanzare más de 60 % del total de la votación podría obtener hasta 315 diputaciones. Mientras que, al partido que obtuviere 60 % o menos de la votación, le corresponderían sólo 300 diputados, electos por ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional. Esto hizo que de nuevo se modificaran las reglas de asignación de las 200 diputaciones de representación proporcional. El artículo 56, por su parte, modificó la integración del Senado. Se elevó el número de senadores por entidad federativa, de dos a cuatro. Tres de mayoría y uno de primera minoría. Se estableció que los partidos registrarían tres fórmulas y que la senaduría de primera minoría se otorgaría a la primera fórmula del partido que ocupare el segundo lugar en votación. Evidentemente, las tres senadurías de mayoría se otorgarían al primer lugar en la votación.

En el artículo 63 se estableció que ambas cámaras del Congreso sólo podrían iniciar sus sesiones con la presencia de la mitad más uno de sus miembros. Se especificó, además, que los ausentes, luego de haber sido compelidos para presentarse dentro de los 30 días siguientes y que no lo hiciesen, dejarían el encargo y sus suplentes serían convocados. Si los suplentes no se presentasen, se convocaría a elección extraordinaria. El artículo 74 facultó a la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral de la elección presidencial. Fue ése el único órgano de calificación política que sobrevivió a esta reforma. Finalmente, en el artículo 100 se reguló el régimen de licencias de los ministros de la SCJN, estableciendo la excepción para el caso de aquellos que formaren parte de la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.

Un mes después de la promulgación de esa reforma electoral, se publicó la reforma constitucional del régimen de gobierno del Distrito Federal.⁵² Esta reforma, fundamentalmente, facultó al

⁵² En esta ocasión se reformaron 13 artículos de la Constitución. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993.

Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (que configuró una especie de constitución local); creó la Asamblea de Representantes, la figura de Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia de la entidad. Para la elección del Jefe se estableció, en el artículo 122 de la Constitución, un procedimiento que se puede considerar semiparlamentario. Su nombramiento sería facultad del presidente de la república (como había sido hasta entonces). No obstante, se acotó esa facultad, pues tendría que haber sido electo como representante a la Asamblea, diputado federal o senador, electo en el Distrito Federal, y pertenecer al partido que hubiese obtenido la mayoría de los asientos en la Asamblea de Representantes. Ese órgano, además, quedó con la facultad de ratificar a la persona propuesta por el presidente. Ese procedimiento, sin embargo, nunca se aplicó. Esto en virtud de una reforma posterior, que se estudia más adelante.

La presidencial de 1994, primera que organizó el IFE y en la que se aplicó el Cofipe, se puede calificar como muy accidentada. Ese año empezó con el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, lo que obligó a la concertación de las diversas fuerzas políticas nacionales para darle viabilidad al proceso electoral. El contexto se complicó, pues en marzo de ese año fue asesinado en un acto de campaña el candidato presidencial del PRI. Ante tales acontecimientos, fue necesario reformar la legislación electoral ya iniciado el proceso, para dar garantías respecto de la imparcialidad con la que se conduciría. En abril de ese año, se modificó el artículo 41 de la Constitución para precisar el carácter autónomo del IFE, e incluir la independencia entre los principios rectores de la función electoral. Se modificó, además, la figura de los consejeros magistrados (que debían ser abogados) por la de consejeros ciudadanos (sin el requisito profesional anterior), electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados y ya no a propuesta del presidente de la república, sino de los grupos parlamentarios de la

propia Cámara. De inmediato, se procedió a sustituir a los consejeros magistrados, fundadores del IFE, por un conjunto de consejeros ciudadanos a los que los actores políticos les otorgaron su confianza para conducir el proceso electoral.⁵³

Ésta fue la primera ocasión en la que el candidato ganador no alcanzó 50 % del total de la votación. Esa circunstancia se vio acompañada por la recuperación electoral del PAN, que seis años antes había sido desplazado al tercer lugar, y por una notable fragmentación de los votos en un número muy elevado de candidatos presidenciales. Todo parecía indicar que a pesar de lo accidental del proceso y como producto de las reformas electorales, las amargas experiencias del pasado reciente iban quedando atrás: se presentó un gran número de candidatos, no como en 1976; el proceso se condujo con una buena dosis de imparcialidad y en consecuencia las impugnaciones al resultado fueron menores, no como había sucedido en 1988. No obstante, quedó una nota pesimista en la evaluación del proceso. Los propios consejeros ciudadanos del IFE calificaron como inequitativa la competencia, fundamentalmente por el desigual acceso de los partidos a los recursos para financiar sus campañas y por la también desigual cobertura informativa por parte de los medios de comunicación.⁵⁴

Esa evaluación, al parecer, estuvo en la base del nuevo proceso de reforma electoral. Ahora, sin la realización de foros de consulta (como en todas las reformas precedentes, desde la de 1977) se llevó a cabo un intenso proceso de negociación entre los partidos políticos, sus grupos parlamentarios y el Poder Ejecutivo. En su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1994, el presidente Ernesto Zedillo convocó a las fuerzas políticas para encontrar los consensos de una reforma electoral definitiva. El largo proceso

⁵³ Dos buenos análisis de este proceso electoral en Martínez Rodríguez (1995) y en Pérez Fernández del Castillo (2012b).

⁵⁴ Así lo refiere Woldenberg (2012, pp. 103-105).

de negociación terminó con un decreto que modificó 18 artículos de la Constitución⁵⁵ y arrojó, meses después, una nueva versión del Cofipe.⁵⁶ Los temas modificados fueron de nueva cuenta muy importantes:

1. Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos (artículos 35 y 36).
2. Integración y atribuciones del IFE (artículo 41).
3. Financiamiento de los partidos políticos (artículo 41).
4. Conformación de las cámaras del Congreso de la Unión (artículos 54 y 56).
5. Justicia electoral (artículos 41, 60, 74, 94, 98, 99, 101 y 105).
6. Sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos (artículos 108, 110 y 111).
7. Correspondencia de las legislaciones electorales locales con la federal (artículo 116).
8. Régimen de gobierno del Distrito Federal (artículos 73 y 122).

Respecto de los derechos de los ciudadanos, se especificó que su participación en los asuntos políticos del país sería individual y libre, con lo que se descartó la afiliación colectiva: antigua práctica del PRI. El IFE alcanzó su total autonomía: el secretario de Gobernación dejó de fungir como presidente del Consejo General y fue sustituido por un consejero presidente, que sería elegido por las dos terceras partes de los diputados, igual que los ocho consejeros electorales. Ellos tendrían voz y voto en el Consejo General, en el que participarían consejeros del Poder Legislativo (uno por grupo parlamentario), representantes de los partidos políticos (uno por partido) y el secretario ejecutivo del Instituto (en función de secretario del propio Consejo General); todos con voz,

⁵⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

pero sin voto. Además, esta reforma constitucional definió de manera más específica la estructura y las atribuciones del IFE.

Esta reforma estableció un generoso sistema de financiamiento público a los partidos políticos. Determinó la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, definió una compleja fórmula de cálculo de la bolsa anual a distribuir;⁵⁷ determinó que en año electoral el financiamiento público se duplicaría y estableció el criterio de equidad de su distribución: 30 % del total de la bolsa, de manera igualitaria a todos los partidos con registro; 70 % en función de la proporción de votos obtenidos en la elección anterior.

En la integración de la Cámara de Diputados se volvieron a modificar algunos umbrales. Se elevó a 2 % de la votación emitida el mínimo para participar en la distribución de las 200 diputaciones de representación proporcional. Se estableció que ningún partido podría alcanzar más de 300 diputaciones y se fijó un tope de ocho puntos porcentuales de sobrerrepresentación para el partido mayoritario. Esto implicaría que ningún partido podría tener una proporción de diputados superior a 8 % de su proporción de votos, independientemente del número de constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatos y de la cantidad de diputaciones de representación proporcional que le correspondieran. La conformación del Senado también se modificó radicalmente. Se mantuvo la cantidad de 128 senadores, pero se modificó la fórmula de su elección. Ahora se elegirían dos de mayoría relativa por cada entidad y uno de primera minoría. Se agregaron 32 senadurías electas por representación proporcional, en una sola circunscripción nacional. Estas senadurías, evidentemente, dejaron atrás el principio de equilibrio en la representación de las entidades en ese órgano legislativo.

⁵⁷ Se estableció que el Consejo General del IFE calcularía anualmente los “costos mínimos de campaña” y los multiplicaría por el número de senadores y de diputados y por el número de partidos con registro legal.

También en materia de justicia electoral el cambio fue radical. Se establecieron las bases para la conformación de un sistema de medios de impugnación; se adscribió al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; se definieron sus atribuciones y estructura; se abolió el último Colegio Electoral (el de la elección presidencial, quedando la calificación de esa elección como atribución exclusiva del Tribunal Electoral); y se estableció el procedimiento para que la SCJN pudiera conocer de impugnaciones respecto de la constitucionalidad de las leyes electorales. Además, se estableció que las reformas que se hicieran a las leyes electorales se deberían publicar 90 días antes del inicio de cualquier proceso electoral y que las modificaciones que se les hicieran sólo tendrían vigencia en el siguiente proceso. El sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos incluyó a los funcionarios electorales. Se estableció que el consejero presidente, los consejeros y magistrados electorales, así como el secretario ejecutivo, podrán ser sometidos a juicio político.

El artículo 116 de la Constitución estableció los criterios de homologación de las constituciones y leyes electorales de los estados con la legislación federal. Mientras que el 122 transformó a la Asamblea de Representantes en una Asamblea Legislativa (con más y mejor definidas facultades) y sustituyó al jefe del Distrito Federal, por un jefe de gobierno, que sería electo por el voto directo de los ciudadanos de la entidad capital de la república.

Con este renovado sistema electoral se llevaron a cabo cuatro procesos electorales federales y una gran cantidad de elecciones locales.⁵⁸ Esas contiendas fueron el escenario de la consolidación del sistema de partidos que se empezó a conformar luego de 1988. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados; en 2000, la presidencia de la república; en 2003 logró mantenerse como primera fuerza legislativa; en 2006, pasó al tercer lugar ante una com-

⁵⁸ Una evaluación de la primera aplicación de esta reforma, en la elección de 2000, véase en Pérez Fernández del Castillo (2001). Sobre la elección presidencial de 2000, véase Meyenberg Leycegui (2012)

petencia muy cerrada, por la Presidencia, entre el PAN y la coalición encabezada por el PRD.

Durante esa década, parecía que efectivamente se había logrado un sistema electoral “definitivo”. Sólo se realizó un pequeño ajuste. En 2003, se modificaron los artículos 63 y 77 de la Constitución para precisar las formas y procedimientos para cubrir las vacantes de senadores y diputados, según el principio de representación a partir del cual hubieren sido electos.⁵⁹ Así se llegó a la competida elección de 2006.⁶⁰ Fue la segunda elección presidencial que calificó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En 2000, no hubo impugnaciones relevantes al resultado de la elección de la alternancia. El panorama fue radicalmente diferente seis años después. La cantidad y la seriedad de las impugnaciones que presentó la coalición que quedó en segundo lugar, por apenas 0.56% del total de la votación, abrieron un complejo litigio.⁶¹ Durante el proceso electoral el centro de litigio estuvo en el carácter y contenido de la propaganda electoral; fundamentalmente la transmitida por radio y televisión. Al final, la demanda central fue por la realización de un recuento total de la votación, dado el estrecho margen de diferencia entre

⁵⁹ También se hicieron algunas reformas y adiciones al Cofipe: para introducir la cuota de género en las candidaturas legislativas, para incrementar los requisitos para el registro de partidos políticos y para regular el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

⁶⁰ Sobre esa compleja elección, véase Pérez Fernández del Castillo (2012c).

⁶¹ Una de las primeras resoluciones emitida por la Sala Superior del TEPJF, en 2006, fue para resolver la impugnación del PRD al acuerdo de registro de la coalición conformada por ese partido, el del Trabajo (PT) y Convergencia (Conv), para postular un candidato presidencial, aprobado por el Consejo General del IFE en diciembre de 2005. El expediente se identificó con la siguiente clave: SUP-RAP-001-2006. En el convenio de coalición los tres partidos manifestaban su decisión de participar coaligados en las elecciones locales que se realizarían durante ese año. Pero establecían que si alguno de ellos decidía contender de manera independiente, se comprometía a no coaligarse con algún partido distinto a los que conformaban la coalición denominada Por el Bien de Todos. El Consejo General del IFE aprobó la creación de la coalición, pero estableció una reserva sobre las posibles coaliciones locales, argumentando que carecía de competencia para intervenir en los procesos electorales locales. El PRD atacó esa reserva, ya que desde su punto de vista no se fundó ni motivó jurídicamente esa parte del acuerdo. El TEPJF le dio la razón al partido y ordenó al IFE modificar su resolución.

el primero y el segundo lugar: 243 934 votos, de un total de 41 797 322 sufragios emitidos.⁶²

El alto nivel de litigio del proceso electoral quedó reflejado en el “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo”, aprobado por unanimidad de votos por los magistrados que integraban la Sala Superior del TEPJF, el 5 de septiembre de 2006.⁶³ El texto expone como antecedentes todos los acuerdos que tomó el Consejo General del IFE para preparar y llevar cabo el proceso electoral, las resoluciones que debió adoptar ante las quejas presentadas por los contendientes y los fallos del propio Tribunal ante los recursos presentados por los partidos o coaliciones en contra de los acuerdos y resoluciones del IFE. Además, hace un análisis puntual de las causas de nulidad esgrimidas por la coalición que impugnó la mayoría de los cómputos distritales de la elección presidencial.

Este punto merece especial atención, por las consecuencias que tuvo en el marco de la reforma electoral que se llevó a cabo con posterioridad. Según el Dictamen, la Coalición “Por el Bien de Todos” (formada por el PRD, el PT y Convergencia), el PAN y diversos ciudadanos impugnaron el resultado de los cómputos distritales, de la elección presidencial, de 281 de los 300 distritos electorales. O sea que tales cómputos no fueron impugnados sólo en 19 distritos. El Tribunal radicó esas impugnaciones en 375 expedientes.⁶⁴ Todos esos juicios se resolvieron el 28 de agosto, con el objeto de iniciar el cómputo final de la elección presidencial. Para el desahogo de esos expedientes los magistrados realizaron diversas actividades: desde la simple confronta de las actas de cómputo, hasta la realización de recuentos de la totalidad de los votos emitidos en 11 724 casillas instaladas en 149 distritos (Zavala Arredondo, 2008, p. 34),

⁶² Ése fue el resultado de los 300 cómputos distritales de la elección presidencial, según lo consigna Zavala Arredondo (2008, p. 32).

⁶³ Ese documento, junto con las versiones estenográficas de las sesiones realizadas para la calificación de la elección presidencial de 2006, se encuentran íntegros en TEPJF (2008).

⁶⁴ La Coalición “Por el Bien de Todos” presentó 240 juicios de inconformidad contra los cómputos de 230 distritos, según Zavala Arredondo (2008, p. 33).

de las 130 477 instaladas en los 300 distritos. Evidentemente, se analizaron las causales de nulidad invocadas por los actores, tanto para los cómputos de casilla, como para los distritales. La siguiente tabla contiene la información respecto de los resultados de esos trabajos.

Tabla 1. Impugnaciones a los cómputos distritales de la elección presidencial de 2006

Distritos			
No impugnados	19		
Impugnados	281		
Improcedentes	39		
Confirmados	43		
Modificados	199		
Por recuentos			24
Por anulación de casillas			175
Totales	300	281	199

Fuente: TEPF (2008, p. 318).

Para el desahogo de los juicios de inconformidad, los magistrados realizaron dos evaluaciones. Primero, resolvieron la solicitud de recuento de todas las casillas instaladas en todos los distritos. Estimaron que eso no era posible, pues no se habían impugnado los cómputos en todos los distritos, ni en todas las casillas. Por ese motivo se dictó sentencia desestimando la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en 174 de los juicios interpuestos por la coalición (Zavala Arredondo, 2008, p. 34). No obstante, se llegó a la determinación de recomtar más de 11 700 paquetes en virtud de lo siguiente. El artículo 247 del Cofipe, entonces vigente, establecía que en el cómputo distrital se realizaría un nuevo

escrutinio y cómputo de las casillas cuyos paquetes se encontraran en alguna de las siguientes situaciones:

1. No coincidencia del acta contenida en el expediente del paquete, con la copia recibida por el presidente del consejo distrital.
2. Detección de alteraciones evidentes que generen duda sobre los resultados de la votación.
3. Ausencia del acta en el expediente y en poder del presidente.
4. Errores evidentes en el contenido del acta levantada en la casilla.

Tradicionalmente, las tres primeras causas de recuento se aplicaban de oficio; mientras que la cuarta era una decisión colegiada de los consejos distritales. Aplicando la tradición, los 300 consejos distritales realizaron los escrutinios y cómputos a 2879 paquetes de sendas casillas (Zavala Arredondo, 2008, p. 32). En el desarrollo del trabajo jurisdiccional, se decidió interpretar el concepto de *error evidente*. Se determinó que cualquier inconsistencia que se advierta al confrontar las actas de escrutinio y cómputo puede acreditarse como error evidente. Por ese motivo se ordenó el recuento de las más de 11 000 casillas. O sea, que al final se recontaron los cómputos de 14 603 casillas.

En un segundo momento, se analizaron las causales de nulidad invocadas por los actores de los juicios de inconformidad, en relación con lo establecido en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGS-MIME), entonces vigente.⁶⁵ Producto de ese trabajo de revisión, se llegó a la conclusión de no anular ninguno de los 300 cómputos

⁶⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 1996. Según ese artículo, la votación recibida en una casilla sería anulada, sí se acredita cualquiera de las siguientes causales: 1. Que la casilla se instale en lugar diferente al establecido, sin causa justificada. 2. Que el paquete se entregue fuera de los plazos establecidos por el código electoral, sin causa justificada. 3. Que el escrutinio y cómputo se realice en lugar diferente, sin causa justificada. 4. Recibir votación en fecha diferente a la

distritales. No obstante, se anularon los cómputos de 744 casillas.⁶⁶ Esa acción anuló 234 574 votos. La cantidad parece alta⁶⁷ y puede inducir hacia cierto argumento respecto de la posible reversión del resultado general de la elección. Esto último, en virtud de que la diferencia inicial de votos entre el primero y el segundo lugar era de sólo 243 934 votos. No obstante, la anulación de casillas afectó a todos los contendientes.⁶⁸ Por ese motivo, la anulación de la votación en las casillas en realidad no afectó el resultado general de la elección, ni resultó determinante para anular la elección en su conjunto. Los volúmenes de votos anulados a cada contendiente se especifican en la tabla siguiente.

establecida para la jornada electoral. 5. Que personas distintas a las establecidas en el código electoral reciban la votación. 6. Que en la computación de los votos haya mediado dolo que sea determinante en el resultado de la votación. 7. Permitir el voto de ciudadanos sin credencial de elector. 8. Impedir el acceso a los representantes de los partidos políticos. 9. Que se haya ejercido violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla o sobre los electores, si es determinante para el resultado de la elección. 10. Que se haya impedido el ejercicio del voto a los ciudadanos, sin causa justificada. 11. “Existir irregularidades graves, plenamente acreditables y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma”. Una interesante reflexión sobre la diferenciación de las causales de nulidad específica (las primeras 10), de nulidad genérica (la 11) y de nulidad abstracta (establecida en una tesis de jurisprudencia), en Córdova Vianello (2008b).

⁶⁶ Zavala Arredondo (2008, p. 34).

⁶⁷ En realidad no lo es, pues en cada casilla pueden votar hasta 750 electores. El promedio de votos anulados por casilla fue de 315.

⁶⁸ Incluida la Coalición “Por el Bien de Todos”, principal demandante de la nulidad de la elección.

Tabla 2. Votos contenidos en las casillas anuladas en la elección presidencial de 2006

Partidos y coaliciones	Votos anulados
Partido Acción Nacional	80 601
Alianza por México (PRI y PVEM)	62 235
Por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia)	75 355
Partido Nueva Alianza	2680
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	5856
Candidatos no registrados	1857
Votos válidos	228 584
Votos nulos	5990
Votación total	234 574

Fuente: TEPJF (2008, p. 465).

El Dictamen 2006, por otro lado, hace un detallado análisis de los asuntos más conflictivos de la etapa de preparación de la elección, que, por obvias razones, coincide con la de las campañas electorales.⁶⁹ El listado de agravios presentados por la coali-

⁶⁹ En los juicios de inconformidad la coalición había incluido argumentos contra la validez de la elección presidencial. Al resolverlos, los magistrados decidieron trasladar esos argumentos al proceso de cómputo final, la declaración de validez de la elección y de presidente electo. Eso se incluyó, por ejemplo, en el resolutivo cuarto del SUP-JIN-212/2006: “Remítanse las alegaciones relacionadas con la validez de la elección presidencial al expediente que se tramita para efectuar el cómputo final, la declaración de validez y de Presidente electo, en términos de lo previsto en el artículo 99, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Es de hacer notar que la Coalición “Por el Bien de Todos” designó a ese juicio como su recurso “líder” o “madre”, pues en él “se presentaron con mayor extensión los argumentos respecto de las irregularidades cometidas durante el proceso electoral” (Cruz Parcero, 2008, p. 42).

ción, estudiados y resueltos por la Sala Superior del Tribunal es extenso: va desde presuntos actos anticipados de campaña de los candidatos del PAN y del PRI,⁷⁰ hasta presuntas irregularidades doloosas en el cómputo distrital.⁷¹ Cuatro fueron los temas centrales de ese análisis:

1. La llamada propaganda negativa (de los partidos y de otros actores).
2. La intervención del Ejecutivo federal.
3. El uso de programas sociales.
4. El rebase de topes de gastos de campaña.

Además, esos temas se convirtieron en asuntos de la siguiente reforma electoral.

Respecto de la llamada propaganda negativa, se hace un repaso de las impugnaciones que presentaron el PAN y las coaliciones Alianza por México y Por el Bien de Todos en contra de promocionales difundidos por el propio partido, las coaliciones y por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Se especifica que la Sala Superior “fijó el procedimiento administrativo conforme al cual deberían tramitarse estas quejas” (TEPJF, 2008, p. 340), procedimiento expedito que se ordenó aplicar al IFE. Se reflexiona sobre los impactos que ese tipo de propaganda podría tener sobre la libertad del voto y de los medios idóneos para medir ese impacto. La conclusión general de esa reflexión se puede resumir en estas frases: “esta Sala Superior no encuentra elementos que pongan en evidencia los efectos producidos por las campañas electorales, y en particular por los mensajes o promocionales referidos” (p. 342). Y “no existen elementos que permitan establecer de manera objetiva o al menos en grado aceptablemente

⁷⁰ Que formó la coalición Alianza por México con el PVEM.

⁷¹ Cruz Parcero elaboró un índice del dictamen (2008, pp. 44-46). Esa sección, que es el considerando cuarto del Dictamen, está en TEPJF (2008, pp. 324-467).

probable, que la intención del voto de los electores fue afectada de manera preponderante por la difusión de los *spots* en cuestión” (p. 345). Respecto de los promocionales difundidos por el CCE se determina que son violatorios del artículo 48 del Cofipe, vigente en ese momento y que prohibía a particulares hacer propaganda electoral. No obstante, se concluye que: “la irregularidad que ha quedado establecida, por sí misma, no es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los *spots* difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial” (p. 357). En síntesis, a pesar de que se logró establecer la existencia de la llamada propaganda negativa, está no fue determinante para el resultado de la elección.

Respecto de la intervención del entonces titular del Poder Ejecutivo, Vicente Fox, se realiza un detenido análisis de las pruebas ofrecidas por la Coalición “Por el bien de Todos”. Esas pruebas van desde entrevistas difundidas por la radio, la televisión y la prensa escrita, hasta notas periodísticas que reportan las frases de Fox en reuniones y actos públicos. Se valoran la extensión de las declaraciones; los lugares en los cuales se dieron; la clase y número de los medios de difusión ante los cuales se hicieron; y el periodo, intensidad y época de la difusión. Se arriba a la siguiente conclusión:

Sin embargo, esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación, que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes en el resultado final, de haber ocurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas (TEPJF, 2008, p. 421).

¿Cuáles fueron los actos y circunstancias concurrentes que debilitaron la posible influencia? Tres:

1. El llamado “acuerdo de abstención de actos anticipados de campaña”, aprobado por el Consejo General del IFE en diciembre de 2005, que estableció una especie de veda de propaganda electoral entre el 11 de diciembre de 2005 y el 18 de enero de 2006. “Este acuerdo estaba expresamente dirigido a los partidos políticos. Sin embargo, su ámbito de regulación debió entenderse extensivo a cualquier individuo que realizara o pretendiera realizar actos de propaganda electoral durante el periodo, incluido el presidente de la República” (TEPJF, 2008, p. 416).
2. El llamado “acuerdo de neutralidad”, aprobado por el Consejo General del IFE, en febrero de 2006, que fue un llamado a la neutralidad durante el proceso electoral al presidente de la república, los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal y otros funcionarios.
3. La “suspensión de la publicidad institucional, decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. El Dictamen explica que el mismo día que se publicó el acuerdo de neutralidad, la Corte admitió una controversia constitucional, promovida por la Cámara de Diputados,

en contra de la omisión del titular del Poder Ejecutivo de cumplir con diversas disposiciones legales que le imponían la obligación de incluir en la publicidad y promoción institucional la leyenda de que era ajena a cualquier partido político y que estaba prohibido su uso para fines distintos de la difusión de esos programas de desarrollo social (TEPJF, 2008, pp. 418-419).

El objeto de dicho medio de impugnación fue detener la publicidad institucional del Ejecutivo Federal, por estimar que contenía un mensaje favorable al candidato del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, pues se solicitó como medida precautoria la suspensión de la transmisión de dicha publicidad (TEPJF, 2008, p. 419).

La medida cautelar fue concedida por el ministro instructor, al admitir la controversia. Ésta fue apelada por el Poder Ejecutivo, pero ratificada por unanimidad de los ministros de la Corte.

La riqueza del Dictamen es evidente, si se trata de reconstruir con objetividad el conflicto jurídico que se desarrolló como parte del proceso electoral de 2006. Además, ayuda a entender la ruta que tomó la reforma electoral que se inició en cuanto se instaló el nuevo Congreso de la Unión. Según Peschard (2010), “antes de que se inaugurara la nueva gestión del presidente Calderón” (el 1 de diciembre), “en septiembre de 2006, la Junta de Coordinación Política del Senado aprobó la creación de la Comisión para la Reforma del Estado que tendría facultades para el análisis y el dictamen de iniciativas de ley” (p. 390). Tres novedades de la reforma llaman la atención de esta autora:

- 1 La dirección del proceso se mudó del Poder Ejecutivo (Secretaría de Gobernación) al Congreso (fundamentalmente a la Cámara de Senadores).
- 2 Para establecer el esquema de las negociaciones, fue necesario promulgar una Ley para la Reforma del Estado.⁷²
- 3 “La participación de actores no institucionales, en particular de los concesionarios de los medios de comunicación masiva, fue, de modo especial activa, abierta e, incluso, desafiante para el poder público” (TEPJF, 2008, pp. 390-391).

Durante los meses en los que se llevaron a cabo las negociaciones en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (Cenca) llegaron a su fin largos procesos legislativos que modificaron algunos aspectos vinculados con el sistema electoral. Se reformó el artículo 82 de la

⁷² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007.

Constitución para especificar los requisitos para ser presidente de la república; fundamentalmente, se incluyó la figura de jefe de gobierno del Distrito Federal a la lista de altos funcionarios que no podrían postularse, a menos de que se separasen del puesto seis meses antes del día de la jornada electoral.⁷³ Se reformó, también, el artículo 55 de la Constitución, para ampliar la lista de funcionarios que deberían separarse de su encargo antes de ser postulados como candidatos a diputados federales.⁷⁴ Finalmente, se reformó el artículo 99 de la Constitución para establecer a la presunta violación de algún precepto constitucional, como requisito de procedencia para impugnar las resoluciones de las autoridades electorales locales ante el TEPJF.⁷⁵ En los tres casos, a pesar de que se trataba de asuntos pendientes que requerían de actualización, en realidad no eran cuestiones que tuvieran que ver con los temas conflictivos de la elección presidencial de 2006.

De esos asuntos, así como de otros más, se hizo cargo el proceso de negociación política conducido por la Cenca.⁷⁶ Ese órgano colegiado y bicameral distribuyó su trabajo en cinco ejes: régimen de estado y de gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma al poder judicial, garantías sociales. Sus trabajos iniciaron con la participación de los líderes de los ocho partidos políticos nacionales que tenían registro legal en ese momento.⁷⁷ Después se realizó una consulta pública en la que participaron una treintena de especialistas en los diversos temas. Se recibieron

⁷³ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 2007. En el proceso legislativo correspondiente, se dictaminaron cinco iniciativas que se habían presentado entre 2004 y 2005.

⁷⁴ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 2007. En el proceso legislativo correspondiente, se dictaminaron dos iniciativas presentadas en 2003 y 2004, respectivamente.

⁷⁵ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 2007. En el proceso legislativo correspondiente, se dictaminó una iniciativa presentada por un senador del PRI en octubre de 2005.

⁷⁶ Véase el informe de trabajo del órgano colegiado en Cenca (2008).

⁷⁷ Partidos: 1. Acción Nacional (PAN). 2. PRI. 3. de la Revolución Democrática (PRD). 4. Verde Ecologista de México (PVEM). 5. del Trabajo (PT). 6. Convergencia. 7. Nueva Alianza (NA). 8. Alternativa Socialdemócrata. Un resumen de sus intervenciones en Cenca (2008, pp. 11-34).

propuestas por escrito de los más diversos actores políticos y sociales. Además, participaron representantes de varias instituciones académicas. En los procesos de análisis y construcción de acuerdos, la Cenca contó con la presencia de representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), de la Confederación Nacional de Municipios de México (Conamm) y de una organización no gubernamental: el Observatorio sobre la Reforma del Estado (Cenca, 2008, pp. 6-7). Para la recepción y análisis de propuestas se realizaron foros regionales en Acapulco, Guadalajara, Monterrey, Querétaro y Veracruz (Cenca, 2008, p. 38).

En la materia que aquí interesa, el trabajo de la Cenca llegó a un momento culminante el 30 de agosto de 2007, cuando aprobó el proyecto de iniciativa para la reforma constitucional en materia electoral. Esa iniciativa fue presentada al día siguiente por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, en su calidad de presidente de la Cenca y coordinador del Grupo Parlamentario del PRI. En la iniciativa se señaló al Senado de la República como Cámara de origen. Ambas cuestiones (el presentador de la iniciativa y el establecimiento de la Cámara de origen) ayudan a entender el contexto político en el cual se llevaron a cabo las negociaciones y el papel que jugó el PRI en ese proceso. La crispación y polarización entre el PAN y el PRD, producto de la elección presidencial de 2006, fueron ingredientes centrales de ese contexto político de negociación. Al PRI, cuyo candidato presidencial había quedado en un lejano tercer lugar con sólo 22 % de la votación total (Instituto Nacional Electoral [INE], s. f.), le correspondió un papel protagónico en el proceso por su buena posición en el Senado. En ese órgano, el PAN fue la primera minoría con 52 de los 128 senadores; el PRI alcanzó 33 curules; mientras que el PRD obtuvo 29.⁷⁸ En la Cámara de Diputados el equilibrio era menor, no sólo por el tamaño mayor del

⁷⁸ De hecho, con sus respectivos aliados electorales, la posición de segunda fuerza se reiteraba: el PRI y el PVEM 39 senadores; PRD, con PT y Convergencia llegaban a 36 senadores (INE, s. f.).

órgano, sino como resultado del propio proceso electoral. En esa cámara el PAN era la primera minoría con 206 de 500 diputados; el PRD y sus aliados ocupaban el segundo lugar, con 158; y el PRI con el PVEM llegaban a 123 diputados. Los 13 diputados restantes eran de NA y de Alternativa Socialdemócrata (INE, s. f.). Evidentemente alcanzar la mayoría calificada de dos tercios, necesaria para la aprobación de la reforma constitucional en las dos cámaras,⁷⁹ requería de la coincidencia de las tres fuerzas políticas con mayor representación, pero esa concurrencia se podía lograr con mayor facilidad en el Senado, por ser menos numeroso, pero también porque en ese órgano el protagonismo del PRI era mayor.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional, destacan las siguientes ideas:

En el proceso de reforma del Estado que está en curso, el Poder Legislativo asume a plenitud su papel como expresión de la voluntad popular, vivimos en un México caracterizado por la creciente pluralidad y diversidad de toda índole.

Consideramos a la democracia como un fin en sí mismo; que reclama perseverancia y consistencia; congruencia democrática.

Las propuestas de reforma electoral que hoy sometemos a consideración del Constituyente Permanente están sustentadas en las experiencias positivas cursadas en esas tres décadas; en sus aciertos, también en las hoy evidentes insuficiencias.

No se propone empezar de nuevo; sino consolidar lo que, bajo el tamiz de la experiencia, probó eficacia democrática y buenos resultados; queremos corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia (Iniciativa, 2007, pp. 1-2).

Y más adelante especifica los propósitos de la reforma:

⁷⁹ Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- en política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- en quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y
- en quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales (Iniciativa, 2007, p. 3).

Por su lado, la Cenca sintetizó así lo más significativo de la iniciativa de reforma constitucional:

- a) Regular las precampañas.
- b) Acotar la duración de los procesos electorales.
- c) Reducir el financiamiento de los partidos políticos.
- d) Prohibir la contratación por parte de partidos políticos y de personas físicas o morales de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- e) Fortalecer las facultades de investigación de las autoridades electorales en la fiscalización de los recursos partidistas (Cenca, 2008, pp. 73-74).

La iniciativa proponía modificar ocho artículos de la Constitución.⁸⁰ Fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos. En el trabajo de análisis y dictamen que llevaron a cabo los miembros de esas comisiones se decidió incluir una adición a otro artículo constitucional. Se propuso agregar al artículo sexto el derecho de réplica. Así el dictamen aprobado, con pequeñas adecuaciones realizadas durante el debate, por el pleno del Senado de la República, incluyó la reforma a nueve artículos constitucionales. La votación fue de 110 a favor y 11 en contra.

⁸⁰ Los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134.

Quedó así satisfecho el requisito constitucional de dos tercios de los senadores presentes al momento de la votación.⁸¹

La minuta fue turnada a la Cámara de Diputados y en ese órgano la Mesa Directiva determinó turnarla a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación. Esa determinación tuvo como consecuencia que los grupos parlamentarios del PVEM y de Convergencia presentaran una moción suspensiva, al inicio de la sesión del pleno en la que se discutió el dictamen correspondiente. Su argumento giró en torno a necesidad de incorporar a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Cámara de Diputados, en el proceso de análisis y dictamen. El pleno por mayoría desechó la moción propuesta. Además, aprobó la reforma constitucional por 408 votos a favor, 33 en contra y 9 abstenciones.⁸² En este caso, como se observa, también quedó satisfecho el requisito constitucional de dos tercios para que procediera la reforma. De forma breve se puede decir que las reformas fueron las siguientes:

Al artículo sexto, que establece la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, se le incorporó el derecho de réplica.

En el artículo 41 las modificaciones fundamentales fueron tres. Primero, se estableció una base objetiva para el cálculo del financiamiento público para los partidos políticos. La fórmula anterior, que dependía del número de partidos registrados y de una estimación del costo de campaña de diputados federales, que debía ser calculado anualmente por el Consejo General del IFE, fue sustituida por la multiplicación del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 % del valor del salario mínimo en el Distrito Federal. Se mantuvo la norma de distribución de 30 % de manera igualitaria a todos los partidos y 70 % como pro-

⁸¹ *Gaceta Parlamentaria* del 12 de septiembre de 2007.

⁸² *Gaceta Parlamentaria* del 13 de septiembre de 2007. Es de hacer notar que la discusión en lo general, en lo particular y las votaciones respectivas se llevaron a cabo el 14 de septiembre.

ducto de la proporción de votos obtenidos en la elección de diputados anterior. A partir de esos cálculos se otorgaría anualmente, a los partidos políticos, lo que la propia Constitución definió como financiamiento público para gasto ordinario. No obstante, se estableció una reducción significativa del financiamiento para campañas. Antes de esta reforma en año electoral (o sea cada tres años) el financiamiento para gasto de campañas era equivalente a 100 % del gasto ordinario. Eso implicaba que cada tres años los partidos veían duplicarse su financiamiento público. La reforma estableció que en año de elección presidencial el financiamiento para gasto de campaña sería equivalente a 50 % del gasto ordinario; mientras que en año de elección sólo de diputados federales sería equivalente a 30 %. Segundo, se otorgó a los partidos políticos el acceso gratuito a la radio y la televisión durante las épocas no electorales y, de manera muy significativa, durante los procesos electorales federales y locales. Se prohibió la compra de tiempo en la radio y la televisión para la realización de cualquier tipo de propaganda política electoral. Se prohibió a los gobiernos hacer uso del llamado tiempo oficial durante los procesos electorales. Y, finalmente, se designó al IFE como administrador del tiempo del Estado que se aplicaría como prerrogativa a los partidos políticos y que podría ser utilizado por las autoridades electorales para difusión de sus actividades. Tercero, se modificó el proceso de renovación de los miembros, con derecho a voto, del Consejo General del IFE. Se le dotó a ese órgano de nuevas facultades y procedimientos para conocer, investigar y sancionar posibles faltas en materia de propaganda electoral. Y se estableció una Contraloría, que sería electa por el pleno de la Cámara de Diputados.

El artículo 85 constitucional establecía sólo dos supuestos para que el Congreso de la Unión designara a un presidente interino, al término del mandato del anterior: que no se presentase el presidente electo o que la elección no estuviese hecha. La reforma incluyó un nuevo supuesto: que la elección no haya sido declarada válida.

El artículo 97 incluía un párrafo tercero que mandataba a la SCJN a realizar investigaciones respecto de la presunta violación del voto. La reforma derogó ese párrafo, pues se determinó que a partir de la creación en 1996 del TEPJF ésa era una de sus facultades.

La reforma al artículo 99 constitucional estableció que las salas regionales del TEPJF funcionarían de manera permanente, ya que antes entraban en receso entre cada proceso electoral federal. Estableció, además, que las elecciones sólo podrían ser anuladas por causales expresamente establecidas en la ley. Determinó también que los miembros de los partidos políticos podrían acudir a defender sus derechos ante el Tribunal, sólo después de haber agotado las instancias jurisdiccionales internas de sus organizaciones. Se dotó a las salas del Tribunal de la facultad de determinar la inaplicación de leyes electorales que fuesen contrarias a la Constitución. Y se estableció la renovación escalonada de los magistrados electorales.

En el artículo 108, que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se incorporó a los del IFE en la figura de los organismos a los que la Constitución les otorgue el carácter de autónomos.

En el 116 se establecieron los principios generales que deben atender las constituciones y las leyes electorales de los estados⁸³ y se determinó que sus congresos deberían hacer las reformas pertinentes para que sus elecciones se realicen en la misma fecha que las elecciones federales.

En el artículo 122, que establecía el régimen de gobierno del Distrito Federal, se hicieron las adecuaciones equivalentes a las establecidas en el 116.

Finalmente, se añadieron tres párrafos al artículo 134 constitucional para establecer la obligación de todos los funcionarios

⁸³ Es relevante tomar en cuenta que en el inciso l) de este artículo se incluyó que las leyes electorales locales deberían señalar los “supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de la votación”. Ese mandato se desarrolló, también, en la reforma al Cofipe.

públicos de desarrollar sus actividades con imparcialidad y sin pretender incidir en los procesos electorales. Además, se estableció que la propaganda gubernamental no debe promover la imagen personal de los servidores públicos.

Mientras la reforma constitucional fue obteniendo las aprobaciones de los congresos locales,⁸⁴ la Cenca elaboró el proyecto de reforma del Cofipe. Destacó en su informe los siguientes elementos:

- a) Se establece la forma a través de la cual los ciudadanos accederán a información de los partidos políticos.
- b) Se incorporan las disposiciones constitucionales en lo que hace a la no intervención de organizaciones gremiales, o de otra naturaleza, ajenas al sistema de partidos, en lo referente a la creación y registro de nuevos partidos políticos.
- c) Se contemplan normas que permitirán a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que, con apego a normas democráticas, cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas instancias, dejar abierta y garantizada la vía de queja o denuncia ante las autoridades electorales.
- d) Se flexibilizan al máximo los requisitos y trámites para la formación de coaliciones electorales, acompañando esas medidas del necesario respeto a la voluntad de los ciudadanos.
- e) Se distribuye el tiempo en medios electrónicos asignado a los partidos, tanto en precampaña como en campaña, conforme a la norma constitucional ...
- f) Se otorga a las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas participación en la operación del nuevo modelo de comunicación político-electoral en la distribución del tiempo para precampaña y campañas locales, así como

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, además de la aprobación de dos tercios en ambas cámaras del Congreso de la Unión, la reforma constitucional procede sólo si alcanza la aprobación de la mitad más uno de los congresos locales. En este caso, 30 de los 31 congresos locales la aprobaron; uno votó en contra: Coahuila. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a pesar de no estar incluida en el proceso de reforma constitucional, realizó una votación simbólica para aprobar la minuta.

- para formular sus programas de comunicación social en radio y televisión y elaborar la propuesta de pauta de transmisión, que será presentada al IFE para su conocimiento y resolución.
- g) Se hace posible la relación permanente de intercambio y colaboración entre la autoridad federal y los institutos electorales locales ...
 - h) Se regulan los debates entre candidatos presidenciales y la forma de garantizar su difusión en radio y televisión ...
 - i) Se incluyen normas para la regulación de precampañas, como una de las modalidades posibles dentro de los procesos partidistas de selección interna de candidatos ...
 - j) Se incorporan regulaciones más estrictas en materia de colocación de propaganda electoral ...
 - k) Se prohíbe el uso de material plástico en propaganda electoral ...
 - l) Se reduce el periodo de prohibición para la difusión de resultados de encuestas de los ocho días previos al de la jornada electoral ... a los tres días previos (Cenca, 2008, pp. 74-77).

Hubo otras cuatro novedades en el Cofipe, que escaparon al largo listado de la Cenca. Primera, el establecimiento de caducidad de diez años a la credencial para votar. Esta medida le permitió al IFE dar de baja de los listados nominales a las personas que no se presentan a renovar su credencial; ya sea porque han fallecido, o bien por que han emigrado de manera permanente.⁸⁵

Segunda, se ampliaron las causales para realizar recuentos de la votación recibida en las casillas, durante los cómputos distritales. Tres de esas causales, que antes no existían, ayudaron a dar certeza al resultado electoral: cuando todos los votos fueron emitidos por un solo partido; cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar es menor a la cantidad de votos nulos; y si la diferencia entre el primero y el segundo partido, en el distrito, es menor a 1 % de la votación.

⁸⁵ Esto permitió una mejor actualización de los listados de votantes y, en consecuencia, se convirtió en factor de reversión de la tendencia creciente al abstencionismo en las elecciones federales, observada de 1991 a 2006.

Tercera, la derogación de los secretos bancario, fiscal y fiduciario y un reforzado esquema de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Labor desarrollada por una nueva unidad permanente en la estructura del IFE y con autonomía de gestión.

Cuarta, la incorporación del proceso de resolución de quejas sobre propaganda electoral, que al calor el proceso electoral anterior había instruido el TEPJF.

Como se observa, no es exagerado afirmar que a pesar de que no cambió de nombre el código electoral fue un nuevo ordenamiento.⁸⁶ La reforma constitucional y legal enfrentó y resolvió la problemática que se desarrolló durante la compleja elección presidencial precedente; fortaleció a las autoridades electorales, al dotarlas de mejores instrumentos para llevar a cabo sus tareas. Y estableció condiciones más equitativas de competencia. Con ese formato se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 2009, la presidencial de 2012 y se cumplió el ciclo sexenal de elecciones locales, que culminó en 2013 antes de que se promulgara la siguiente reforma.

De nueva cuenta la elección presidencial alcanzó un alto nivel de litigio poselectoral. En esta ocasión se presentaron 378 juicios de inconformidad contra los resultados de los cómputos en 296 de los 300 distritos electorales federales. La coalición que quedó en segundo lugar, denominada Movimiento Progresista (MP) y conformada por el PRD, el PT y Movimiento Ciudadano (MC),⁸⁷ promovió 365 de esos juicios; 12 fueron presentados por diversos ciudadanos y uno por el PAN. Dentro del plazo establecido por la ley, la coalición MP presentó otro juicio de inconformidad demandando la nulidad de la elección presidencial. Todos estos juicios

⁸⁶ Zavala Arredondo (2008), al referir el código vigente para la calificación de la elección presidencial de 2006, dice que ha sido “abrogado recientemente por el nuevo código, del mismo nombre, publicado el 14 de enero de 2008” (p. 17).

⁸⁷ Nueva denominación de partido Convergencia.

fueron resueltos por la Sala Superior del TEPJF antes de proceder al cómputo final de la elección presidencial.⁸⁸

Tabla 3. Impugnaciones a los cómputos distritales de la elección presidencial de 2012

Distritos			
No impugnados	4		
Impugnados	296		
Improcedentes	3		
Confirmados	68		
Modificados	225		
Por recuentos		56	
Por anulación de casillas		169	
Totales	300	296	225

Fuente: TEPJF (2012a, Considerando segundo).

A simple vista, parece haber sido una elección tanto o más impugnada que la anterior. No obstante, si se observa la información con detenimiento no se sostiene. Sí, fueron más los distritos impugnados: 281 en 2006, frente a 296 en 2012; también fueron más los cómputos modificados: 199 en 2006, 225 en 2012. No obs-

⁸⁸ Toda esta información se encuentra en el documento titulado “Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos”, aprobado por unanimidad de votos por la Sala Superior del TEPJF el 31 de agosto de 2012.

tante, resultaron menos los cómputos modificados por anulación de casillas: 175 en 2006, ante 169 en 2012. El total de casillas anuladas también fue menor: 744 en 2006, 526 en 2012. El número de votos anulados, asimismo, disminuyó: de 234 574 en 2006 a 179 537 en 2012. Esto a pesar de que el total de votos emitidos se incrementó significativamente: en 2006 se recibieron 41 791 322 (58.55 % del listado nominal); frente a 50 143 616 (63.08 % del listado nominal) (véanse TEPJF, 2008; IFE, 2012; INE, s. f.).

Tabla 4. Votos contenidos en las casillas anuladas en la elección presidencial de 2012

Partidos y coaliciones	Votos anulados
Partido Acción Nacional	54 017
Coalición “Compromiso por México” (PRI y PVEM)	68 192
Coalición “Movimiento Progresista” (PRD, PT y MC)	48 172
Partido Nueva Alianza	4577
Candidatos no registrados	282
Votos nulos	4297
Votación total	179 537

Fuente: INE (s. f.).

La anulación de casillas, de nueva cuenta, no afectó el resultado de la elección. Todos los partidos y coaliciones vieron disminuir su votación entre el cómputo distrital y el cómputo final realizado por el TEPJF, luego de anular las casillas ya mencionadas. Vale la pena consignar aquí un conjunto de datos relevantes, producto de la aplicación de las nuevas causales de recuento de la

votación, en el momento de la realización de los cómputos distritales. En 282 distritos el recuento fue parcial, en 15 fue total y sólo en tres no se realizó. En total, se recontaron 78 469 paquetes de los 143 132 que contenían los cómputos de casilla de la elección presidencial. En otras palabras, la reforma electoral propició que se recontara 54.82 % de los cómputos de casilla (IFE, 2012). Eso implicó un enorme esfuerzo para los consejos distritales del IFE, pero elevó la certeza sobre el resultado electoral.

En virtud de que en esta ocasión la coalición derrotada interpuso un recurso para demandar la nulidad total de la elección presidencial, la Sala Superior del TEPJF debió resolver esa impugnación antes de proceder al cómputo final y la declaratoria de validez de la elección. El juicio de inconformidad presentado por la Coalición “Movimiento Progresista” se resolvió en la sentencia identificada como SUP-JIN-359/2012. El considerando octavo de ese documento contiene el estudio de los agravios presentados por la coalición. Los mismos se agruparon en ocho conjuntos:

1. Adquisición encubierta en radio y televisión y en medios impresos.
2. Uso indebido de encuestas como propaganda electoral.
3. Financiamiento encubierto por conducto de Banco Mox, S. A.
4. Conceptos de agravios relacionados con tiendas Soriana.
5. Gastos excesivos en campaña electoral y aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil.
6. Intervención de gobiernos (federal y locales).
7. Compra y coacción del voto antes, durante y después de la jornada electoral.
8. Irregularidades ocurridas durante los cómputos distritales (TEPJF, 2012b).

Luego de analizar con todo rigor los términos de lo argumentado por el impugnante, las pruebas ofrecidas y la informa-

ción entregada por la autoridad administrativa, la Sala Superior expuso sus conclusiones generales en el considerando noveno del documento. Aquí reproduzco algunas partes:

1. **Actuación de autoridades.** Las supuestas omisiones en que, según la Coalición actora, incurrieron distintos órganos del Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, **no están acreditadas.**
...
2. **Observancia del principio de certeza en los cómputos distritales.** En virtud de que este órgano jurisdiccional determinó que debe desestimarse los planteamientos formulados por la Coalición demandante ... no es procedente el análisis del grado de afectación de las supuestas irregularidades en el resultado de la elección impugnada, ya que un requisito previo para esa ponderación jurídica lo constituye la acreditación plena de los hechos manifestados por la actora en su escrito de demanda, por consiguiente como las pretendidas violaciones sustanciales no se demostraron, queda en esta fase el análisis de la conculcación al principio constitucional de certeza.
3. **Observancia del principio de libertad del sufragio.** En la sentencia se explican ampliamente las razones por las cuales, esta Sala Superior determina que son infundados los argumentos de nulidad encaminados a demostrar que se haya materializado la compra o coacción de voto y con ello se hayan vulnerado los principios rectores del proceso electoral, a partir de una supuesta: indebida adquisición de tiempos en radio, televisión y medios impresos; uso de encuestas como propaganda electoral; financiamiento encubierto a través de una institución bancaria; ilícita utilización de tarjetas de una tienda de autoservicio; intervención de funcionarios públicos, y distintas irregularidades antes, durante y después dela [sic] jornada electoral, pues los hechos aducidos por la Coalición actora no se tuvieron por evidenciados, en consecuencia, tampoco se encuentra evidencia sobre la violación al principio de voto libre, por presión, compra o coacción de los electores.
4. **Observancia del principio de equidad en la contienda.** Los hechos aducidos por la actora no se consideran irregularidades graves, toda vez que derivado de las quejas relacionadas

con este tema no quedó acreditado el rebase al tope de gastos de campaña presidencial, además, se aportaron pruebas insuficientes para evidenciar plenamente la supuesta aportación ilícita de empresas mercantiles a la Coalición “Compromiso por México”, por consiguiente, como los hechos no están demostrados, no resulta procedente examinar el grado de afectación o su pretendido carácter determinante para la validez de la elección, por la violación al principio de equidad en la competencia electoral entre los partidos políticos, por la violación al principio de equidad en la competencia electoral entre los partidos políticos, coaliciones y candidatos (TEPJF, 2012b, pp. 1341-1345 [énfasis en el original]).

Es de hacer notar que esta resolución, así como el cómputo final de la elección presidencial de 2012, fue votada por unanimidad de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF. Como se observa, a diferencia de lo contenido en la sentencia emitida seis años antes, en este caso no quedó acreditado ningún agravio, ni la autoridad jurisdiccional estableció algún criterio que condujera hacia algún tipo de reforma de la normatividad electoral. La decisión de reformar de manera trascendente al sistema electoral mexicano surgió en otro ámbito.

El 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión del presidente Enrique Peña Nieto, se realizó un acto público para firmar el documento denominado Pacto por México. Se trató de una larga colección de acuerdos a los que habían arribado los dirigentes de los tres partidos más votados en la elección anterior (que, en consecuencia, tenían los grupos parlamentarios más grandes en las cámaras del Congreso de la Unión) con el presidente de la república. En el evento estuvieron presentes los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, el PRI y el PRD y los miembros del gabinete presidencial.⁸⁹ En sus intervenciones tanto el presidente, como los líderes de los tres partidos, expli-

⁸⁹ También estuvieron presentes los dirigentes del PVEM, partido que en enero de 2013 se incorporó al pacto.

caron las razones que los llevaron a esos acuerdos y enfatizaron que se trataba de reformas constitucionales y legales, además de políticas públicas, orientadas hacia la mejora de las condiciones de vida y de desarrollo del país. Entre los 95 compromisos que conformaban el pacto, los siguientes correspondían a la materia político-electoral.

- Compromiso 87: Se impulsará una reforma constitucional para otorgarle al Presidente la facultad constitucional de gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno.
- Compromiso 89: Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales.
- Compromiso 90: Se impulsará una reforma electoral que atienda los siguientes temas:
 - » Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
 - » Disminución en el monto de los topes de campaña.
 - » (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).
 - » Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
 - » Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
 - » Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.

- » Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.⁹⁰

Antes de pasar al análisis de los resultados del proceso reformador, es conveniente tomar en cuenta algunas cuestiones. En primer lugar, es necesario recordar que en agosto de 2012 se aprobó un conjunto de modificaciones constitucionales que se pueden considerar como reforma política. Fue la culminación de un largo proceso legislativo, durante el cual se dictaminaron 21 iniciativas, presentadas entre 2005 y 2010; entre ellas, una enviada por el presidente Felipe Calderón en diciembre de 2009, que contenía la figura de candidaturas independientes, entre otras propuestas. Se reformaron 14 artículos constitucionales. En virtud de ello, se incluyeron las candidaturas independientes,⁹¹ las consultas populares y la iniciativa ciudadana. Además, se incluyó el derecho del presidente de la república para marcar como preferentes dos iniciativas para cada periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Por todo lo anterior, el Pacto por México incluyó, en el compromiso 93, la aprobación de las leyes de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana e iniciativa preferente.

⁹⁰ Llama la atención que el tercer punto del compromiso 90 se encuentre entre paréntesis. Quizá no había pleno acuerdo sobre su contenido al momento de la firma. Además, es de hacer notar que se trata de causales de nulidad muy parecidas a las que la Coalición “Movimiento Progresista” había argumentado para solicitar la anulación de la elección presidencial, pero no había podido probar.

⁹¹ En diciembre de 2013 se reformó también el artículo 116 de la Constitución para incluir las candidaturas independientes en las elecciones locales.

Ante la inminencia de un conjunto de procesos electorales locales, en mayo de 2013 se firmó una adenda al pacto. Se trató de 11 nuevos compromisos para garantizar la legalidad de las elecciones locales, evitar el uso de programas sociales para la inducción del voto y de mecanismos para acelerar la realización del trabajo legislativo de reforma electoral. Este nuevo documento permite asumir que las principales preocupaciones respecto de la equidad e imparcialidad estaban en el ámbito de las elecciones locales. Evidentemente, en ese contexto alcanzaba mayor relevancia el último punto del compromiso 90: crear una autoridad y una legislación electoral nacional.

El proceso político y legislativo del Pacto por México fue muy complejo. Respecto de lo que aquí interesa, vale la pena tomar en cuenta los siguientes elementos. La propuesta de crear una autoridad nacional electoral provocó un agrio debate sobre el carácter federal de nuestra república. Diversos actores políticos, incluidos gobernadores estatales del PRI y del PAN y el jefe de gobierno del Distrito Federal, del PRD, se pronunciaron en contra de la desaparición de los órganos electorales locales. Por otro lado, el presidente del PAN condicionó la participación de los diputados y senadores de ese partido en las reformas constitucionales en diversas materias, si antes no se aprobaba la reforma electoral. Esto le dio a la reforma electoral un perfil de moneda de cambio, que deterioró la calidad del debate y, en ciertos aspectos, la de la técnica legislativa correspondiente. Finalmente, en el PRD se generó una fuerte polémica respecto de la participación de ese partido en el pacto. Su dos veces candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, se había separado del partido, desde septiembre de 2012, con el objeto de iniciar los trabajos para obtener el registro como partido político del movimiento que conformó a lo largo de la anterior campaña electoral y se había pronunciado en contra de las llamadas reformas estructurales, entre ellas la fiscal y la energética, que formarían en unos meses parte del pacto. Ese posicionamiento provocó que muchos de sus seguidores, que aún no abandonaban el PRD, se pronunciaran en contra de la partici-

pación de su dirigencia nacional en el pacto. Finalmente, luego de que se había aprobado la mayoría de las reformas constitucionales, en noviembre de 2013, el PRD abandonó el pacto argumentando que la reforma energética se apartaba de lo que se había convenido originalmente.⁹²

La reforma electoral del Pacto por México implicó la modificación de 31 artículos de la Constitución. Se dictaminaron 36 iniciativas presentadas ante el Senado de la República, entre 2009 y 2012, 13 de ellas presentadas antes de que se firmara el pacto y el resto entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013.⁹³ Sintéticamente, el contenido de esas reformas es el siguiente:

- En el artículo 26, que establece el sistema de planeación democrática, se incluye la referencia a “los mecanismos de participación que establezca la ley”. Especifica que la planeación además de democrática será “deliberativa”. Además, crea y establece la conformación y funciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Le da el carácter de: “órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.
- En el artículo 28, se incluyó al fiscal general de la república en la lista de funcionarios públicos que se encuentran impedidos para desempeñar el cargo de comisionado de los órganos, cuya integración es materia de ese artículo.
- En el artículo 29, que norma la restricción y suspensión de derechos, se suprimió la intervención de los titulares de las secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, en la decisión presidencial ante

⁹² Es de hacer notar que los diputados y senadores del PAN no aprobaron la llamada reforma fiscal, que implicó una ampliación de la base tributaria e introdujo un perfil progresivo en la tributación. Esta reforma salió con el apoyo de los diputados y senadores del PRI y del PRD.

⁹³ Dos de esas iniciativas fueron especialmente importantes. Una presentada en julio de 2013, por senadores del PAN y del PRD; la otra en septiembre, también de 2013, por los grupos parlamentarios de diputados y senadores del PAN.

situaciones de emergencia. Quedó como atribución exclusiva del Congreso de la Unión la aprobación de esa decisión presidencial.

- En el artículo 35, que en la reforma de 2012 incluyó el derecho de iniciativa y la participación de los ciudadanos en las consultas populares, se sustituyó la figura del IFE, por la del INE.
- En el artículo 41, se establecen las bases para la conformación de un nuevo sistema de administración electoral, con la participación del INE y de los organismos públicos autónomos locales. Establece la distribución de sus facultades en la organización de los procesos electorales federales y locales. Además, especifica el derecho de los partidos políticos nacionales para participar en todas las elecciones (federales y locales), define el umbral “de tres por ciento de la votación total emitida” como causal de pérdida de su registro y agrega a las candidaturas independientes en las prerrogativas que otorga a los partidos políticos. Finalmente, estableció el rebase del tope de gasto de campaña, la compra de cobertura informativa en radio y televisión y el uso de recursos de procedencia ilícita o públicos, como causales de nulidad de una elección. Especificó que esas “violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material” y que se presumirá que “son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. Finalmente, estableció que en la elección extraordinaria correspondiente “no podrá participar la persona sancionada”.
- En el artículo 54, se elevó a 3% de la “votación emitida” el umbral para que los partidos participen en la distribución de diputaciones de representación proporcional.
- En el artículo 55, que establece los requisitos para ser diputado federal, se sustituyó el impedimento de

ser consejero presidente o consejero electoral del IFE, por serlo del INE.

- En el artículo 59 se modificó la prohibición de reelección inmediata de senadores y diputados, por la posibilidad de reelección, de los primeros, hasta por dos periodos consecutivos y, de los segundos, hasta por cuatro.
- En el artículo 65 se especificó que, en el año de elección presidencial, el Congreso iniciará su primer periodo de sesiones el 1 de agosto, en lugar del 1 de septiembre.
- En el artículo 69, respecto de la facultad del Congreso para citar a los secretarios de Estado, para el análisis del informe presidencial, se elimina la figura de procurador general de la república. Se agrega, además, que el presidente deberá presentar a la Cámara de Senadores su Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el primer año de su administración e informar anualmente.
- En el artículo 73, que establece las facultades del Congreso, se incluye la de ratificar a los secretarios de Estado, en el caso de que el presidente opte por un gobierno de coalición;⁹⁴ aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; expedir la ley general de delitos electorales; y “expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales”.
- En el artículo 74, que determina las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se incluye la de ratificar los nombramientos del secretario y los empleados superiores de Hacienda. Además, en el año de elección presidencial, se adelanta la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 15 de diciembre al 15 de noviembre.⁹⁵

⁹⁴ Figura que se especifica en el artículo 89.

⁹⁵ Esto en virtud de que en el artículo 83 se adelanta la toma de posesión presidencial.

- En el artículo 76, se establece como facultad exclusiva del Senado la ratificación del secretario y de los empleados superiores de Relaciones Exteriores; la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e integrar la lista de candidatos a fiscal general de la república y nombrarlo.
- En el artículo 78, que define y otorga facultades a la Comisión Permanente del Congreso, se derogó la de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, así como la de los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda.
- En el artículo 82, que fija los requisitos para ser presidente, se sustituye al procurador por el fiscal general de la república en la relación de funcionarios que pueden ser postulados sólo si se separan de su encargo seis meses antes del día de la elección.
- En el artículo 83, se adelanta el inicio del periodo presidencial del 1 diciembre al 1 de octubre.
- En el artículo 84, que señala que el presidente provisional no puede remover o designar funcionarios de alto nivel, sin la autorización previa del Senado, se excluye de la lista al procurador general de la república.
- En el artículo 89, que establece las facultades del presidente, se establece que los secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones Exteriores entrarán en funciones a su nombramiento, pero si no son ratificados por las respectivas cámaras dejarán de ejercer el encargo. Se especifica, además, que si algún secretario no es ratificado en dos ocasiones, el cargo será ocupado por la persona que designe el presidente. Se establece la facultad presidencial de intervenir en la designación del fiscal general de la república y de removerlo.⁹⁶ Finalmente, se le otorga al presidente la

⁹⁶ En el artículo 102 se establecen los supuestos de esa remoción.

prerrogativa de optar, en cualquier momento, “por un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión”.

- En el artículo 90, se crea la figura de consejero jurídico del gobierno.
- En el artículo 93, se suprime al procurador general de la república de la lista de funcionarios que pueden ser llamados a informar a las cámaras del Congreso de la Unión.
- En el artículo 95, se suprime al procurador general de la república de la lista de funcionarios impedidos para ser ministros de la SCJN, a menos de que se separen de su encargo un año antes de su nombramiento.
- En el artículo 99, que norma las actividades del TEPJF, se sustituye al IFE por el INE. Se le otorga, además, al TEPJF la facultad de conocer, resolver y sancionar las violaciones “a las normas sobre propaganda política y electoral o a la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña”. Se incrementa, por otro lado, el periodo del encargo de los magistrados electorales de nueve a quince años.
- En el artículo 102, se incluye la figura de fiscal general de la república, en sustitución de la de procurador, y se establece la organización y facultades del Ministerio Público.
- En el artículo 105, que establece las facultades de la SCJN, se sustituye al procurador general de la república por el consejero jurídico del gobierno, en presentación de acciones de inconstitucionalidad. En el mismo rubro, se sustituye “los partidos políticos con registro ante el” IFE, por el INE. Además, se faculta al fiscal general de la república para presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y locales en materia penal y procesal penal. En la fracción III, se sustituye a la Procuraduría por la Fiscalía General de la República y se

incluye al consejero jurídico del gobierno para solicitar, fundadamente, la intervención de la SCJN en los recursos de apelación contra las sentencias de los jueces de distrito, en procesos en los que “sean parte y que por su interés y trascendencia así lo amerite”.

- En el artículo 107, se hacen adecuaciones equivalentes a las mencionadas en el párrafo anterior.
- En el artículo 110, en el listado de los funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político, se sustituye al procurador por el fiscal general de la república; se sustituye a los altos funcionarios del IFE por los del INE y se agrega a “los integrantes de los órganos constitucionales autónomos”.
- En el artículo 111, que establece el procedimiento de procedencia penal contra diversos funcionarios, se sustituye al procurador por el fiscal general de la república y al consejero presidente y a los consejeros electorales del IFE por los del INE.
- En el artículo 115, se sustituye la “forma de gobierno republicano, representativo, popular”, por la “forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular”, como orientación para la determinación del régimen interior de gobierno de los estados. Además, se establece la posibilidad de reelección consecutiva para los presidentes municipales, regidores y síndicos.
- En el artículo 116, se establece la posibilidad de reelección inmediata de los diputados de las legislaturas locales, hasta por cuatro periodos. Se agrega el tope a la sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales al partido mayoritario en los congresos locales. Se establece la figura de los organismos públicos autónomos electorales, como los encargados de organizar los procesos electorales locales, su integración por el Consejo General del INE y la posibilidad de que convengan con éste la realización de los comicios locales. Este artículo, incluye

una larga cantidad de adecuaciones para hacer homogéneas las leyes electorales locales con la nacional.

- En el artículo 119, se hacen adecuaciones de forma para sustituir a la Procuraduría por la Fiscalía General de la República.
- En el artículo 122, se establece la posibilidad de reelección inmediata para los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁹⁷

Además, se promulgaron o reformaron las siguientes leyes secundarias:⁹⁸

- » Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- » Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- » Ley General en Materia de Delitos Electorales
- » Ley General de Partidos Políticos
- » Ley Federal de Consulta Popular

Como se observa, el cambio de las normas constitucionales y legales del sistema electoral mexicano en 2014 fue muy amplio y también profundo. Cambiaron las leyes secundarias, los órganos de autoridad electoral, los procedimientos y las relaciones institucionales entre las instancias de organización de las elecciones federales y locales. Se espera que esos cambios consoliden el perfil equitativo de los procesos electorales, el profesionalismo de la organización de las elecciones, la imparcialidad en la resolución de los conflictos electorales. Todo ello, con el objeto de fortalecer la certeza de los resultados de las elecciones en el país.

⁹⁷ Este artículo se modificó sustancialmente en enero de 2016, con la sustitución del Distrito Federal por la Ciudad de México.

⁹⁸ Estas leyes se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* entre el 14 de marzo y el 23 de mayo de 2014. Por otro lado, se publicaron reformas de forma al artículo 41 de la Constitución, el 7 de julio de 2014 y el 27 de mayo de 2015.

Conclusión

En un siglo la transformación del sistema electoral mexicano fue espectacular. Basten algunos datos para dimensionar la magnitud de ese cambio. El artículo 41 de la Constitución, que contiene las principales definiciones del sistema electoral, aunque no todas, en 1917 tenían un párrafo y 63 palabras. Luego de la reforma de 2014, ese artículo tiene 70 párrafos y 4050 palabras. La ley electoral promulgada el 6 de febrero de 1917, un día después de la publicación de la Constitución, tenía 76 artículos. El conjunto de leyes que a partir de 2014 regulan los procesos electorales contienen 791 artículos. Pero, más allá de lo cuantitativo se debe tomar en cuenta que ahora contamos con un robusto sistema de autoridades y procedimientos electorales que ofrecen equidad en las contiendas, profesionalismo en la organización de los comicios e imparcialidad en la resolución de los conflictos electorales. Además, los ciudadanos cuentan con más y mejores instrumentos para participar en los procesos de toma de decisiones.

Hemos conformado un plural y competitivo sistema de partidos, que permite la alternancia en todos los niveles de gobierno. Esa pluralidad se expresa en los órganos legislativos y da cauce a amplio debate y a la construcción de acuerdos. Eso se llama gobernabilidad democrática y es un logro de muchas generaciones, como pretende mostrar esta historia analítica de las reformas electorales a lo largo de 100 años de existencia del sistema electoral mexicano.

Durante un siglo de existencia de nuestra Constitución, las reformas electorales han transitado entre la necesidad de controlar las elecciones y la de que éstas sean fuente de legitimidad del ejercicio del poder político. En otro trabajo he mostrado que durante la etapa de sistema hegemónico, que se vivió en la segunda mitad del siglo xx, esos márgenes podían parecer y ser contradictorios, pero siempre estuvieron presentes en el imaginario colectivo de la clase política mexicana (Valdés Zurita, 2017,

pp. 21-24). Por supuesto que en esa etapa el control era fundamentalmente gubernamental y la legitimidad, básicamente formal. El cambio político que se vivió durante la última década de ese siglo provocó que la lógica aparentemente contradictoria del binomio control-legitimidad tomara un nuevo rumbo. El control sobre las elecciones dejó de ser gubernamental y pasó a ser jurisdiccional. La legitimidad dejó de ser formal, pasó a ser real y a construirse en el resultado de elecciones organizadas por autoridades autónomas y profesionales, en la que los ciudadanos en libertad ejercen su derecho político de seleccionar gobernantes. De ese tamaño fue el cambio que impulsaron nuestras reformas electorales.

Bibliografía

- Arriola, Carlos (1977). “La crisis del Partido Acción Nacional (1975-1976)”. En Centro de Estudios Internacionales, *Las crisis en el sistema político mexicano 1928-1977* (pp. 101-117). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Brandenburg, Frank (1964). *The Making of Modern Mexico*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Carreño Carlón, José (1988). “Las elecciones de 1988: más allá y más acá del presidencialismo”. En Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra* (pp. 318-350). México: Siglo XXI.
- Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (2008). *Negociación y construcción de acuerdos* (6 volúmenes). Ciudad de México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Contreras, Ariel José (1977). *México 1940: industrialización y crisis política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Córdova, Arnaldo (1972). *La formación del poder político en México*. México: Era.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008a). “La reforma electoral y el cambio político en México”. En D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reformas políticas y electorales en América*

- Latina 1978-2007* (pp. 653-703). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008b). “La calificación de la elección presidencial de 2006 y la causa abstracta de nulidad”. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF. Dictamen 2006: relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y presidente electo. (pp. 79-91). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cosío Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cosío Villegas, Daniel (1975). *La sucesión presidencial*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cruz Parceros, Juan Antonio (2008). “Comentario al dictamen de la elección presidencial”. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Dictamen 2006: relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y presidente electo (pp. 41-76). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cumberland, Charles (1975). *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Delhumeau, Antonio (1970). *México: realidad política de sus partidos*. Ciudad de México: Instituto Mexicano de Estudios Políticos.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (1985). “Las elecciones en México, 1908-1911: ¿sufragio efectivo? ¿no reelección?”. En P. González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas* (pp. 41-68). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Fuentes Díaz, Vicente (1969). *Los partidos políticos en México*. México: Altiplano.

- Furtak, Roben K. (1974). *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México*. Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garciadiego, Javier (2017). “El largo año de 1917”. En Patricia Galeana (coord.). *México en 1917. Entorno económico, político, jurídico y cultural* (pp. 21-40). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, Luis Javier (1995). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del Nuevo Estado en México (1928-1945)*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1975). *La democracia en México*. Ciudad de México: Era.
- González Casanova, Pablo (1981). *El Estado y los partidos políticos en México*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- González Compeán, Miguel y Lomelí, Leonardo (coords.) (2000). *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, Javier (1989). *Las elecciones del 88*. Ciudad de México: Ediciones Quinto Sol.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2016). *Historia mínima del PRI*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Electoral (2007). En *Gaceta Parlamentaria*, 31 de agosto de 2007.
- Instituto Federal Electoral (2012). *Memorias del proceso electoral federal 2011-2012*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (s. f.). Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015. Recuperado de <http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%Algina=1#siceen>
- Knight, Alan (1985). “Caudillos y campesinos en el México revolucionario, 1910-1917”. En David A. Brading (comp.).

- Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lajous, Alejandra (1985). *Los partidos políticos en México*. Ciudad de México: Premia Editora.
- Loaeza, Soledad (1987). “El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral”. En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.). *La vida política mexicana en la crisis* (pp. 77-105). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Loaeza, Soledad (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mabry, Donald J. (1973). *Mexico's Acción Nacional. A Catholic Alternative to Revolution*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Márquez Fuentes, Manuel y Rodríguez Araujo, Octavio (1973). *El Partido Comunista Mexicano*. Ciudad de México: Ediciones El Caballito.
- Martínez Rodríguez, Antonio (1995). “Las elecciones federales mexicanas de agosto de 1994”. *Revista de Estudios Políticos*, (88), 311-339.
- Martínez Verdugo, Arnoldo (1971). *Partido Comunista Mexicano: trayectoria y perspectivas*. Ciudad de México: Ediciones de Cultura Popular.
- Marván Laborde, Ignacio (2010). “La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”. En Ignacio Marván Laborde (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932* (pp. 256-314). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Medina, Luis (1978). *Evolución electoral en el México contemporáneo*. Ciudad de México: Comisión Federal Electoral.
- Medina, Luis (1994). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Meyenberg Leycegui, Yolanda (2012). “El triunfo de la alternancia: la campaña electoral de 2000”. En Georgette José (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp. 741-761). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molinar Horcasitas, Juan (1987). “Vicisitudes de una reforma electoral”. En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis* (pp. 25-40). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Nohlen, Dieter (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a. ed., pp. 294-333). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pacheco, Guadalupe y Reyes del Campillo, Juan (1989). “La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988”. *Sociológica*, número 11.
- Paoli Bolio, Francisco José (1985). “Legislación electoral y proceso político, 1917-1982”. En Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas* (pp. 129-162). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2001). “¿Pasó la prueba la reforma electoral de 1996?”. En Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores* (pp. 31-37). Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2012a). “La elección de 1976: José López Portillo, candidato sin oposición”. En Georgette José (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp. 655-678). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2012b). “La elección presidencial de 1994. Las campañas que no fueron”. En Georgette José (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp. 701-737). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2012c). “2006: la campaña indeseable”. En Georgette José (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp. 763-818). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peschard, Jacqueline (2010). “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”. En Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos* (pp. 355-403). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Portilla, Santiago (2012). “Notas sobre las campañas electorales de Miguel de la Madrid Hurtado (1981-1982) y Carlos Salinas de Gortari (1987-1988)”. En Georgette José (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-2006* (pp. 681-700). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reyes Heroles, Jesús (1977). Discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., el 1 de abril de 1977. Comisión Federal Electoral. *Gaceta Informativa*, tomo 1, p. XIII.
- Santos, Gonzalo N. (1984). *Memorias*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Semo, Enrique (2017). “Economía y Revolución, 1910-1924”. En Patricia Galeana (coord.), *México en 1917. Entorno económico, político, jurídico y cultural* (pp. 129-154). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2008).
Dictamen 2006: relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y presidente electo. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2012a).
Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2012b).
SUP-JIN-359/2012. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tuñón Pablos, Julia (2002). “El estado mexicano y el sufragio femenino”. *Dimensión Antropológica*, 25, 143-161.
- Ulloa, Berta (1976). “La lucha armada (1911-1920)”. En Daniel Cosío Villegas (coord.). *Historia general de México* (tomo 2, pp. 1073-1271). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Valdés Zurita, Leonardo (2017). *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas [1978-1991]*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Zavala Arredondo, Marco A. (2008). “La elección presidencial de 2006: una visión de conjunto”. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dictamen 2006: relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y presidente electo (pp. 17-37). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Datos sobre el autor

Leonardo Valdés Zurita

PROFESOR TITULAR EN EL Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). SNI, nivel 1. Doctor en Ciencia Social por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) entre 2008 y 2013. Ha sido profesor universitario desde 1980. Ha coordinado 13 libros colectivos; ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas sobre temas político-electorales y más de 30 capítulos en obras colectivas. Ha participado en misiones de observación o asistencia electoral, así como en programas de capacitación para funcionarios electorales en más de 30 países. Es miembro de varias asociaciones científicas. Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee). Sus líneas de investigación son reformas electorales, sistemas electorales, comportamiento electoral, sistemas de partidos, democracia.

Cien años de elecciones en México

René Valdiviezo Sandoval

Antecedentes: el siglo XIX

México ha llevado a cabo elecciones desde que se conformó como nación independiente. En 1824, tuvieron lugar los primeros comicios constitucionales en los que se eligieron, tal y como lo señalaba el Título Cuarto, sección primera, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), presidente (Artículo 74) y vicepresidente (Artículo 75).

El antecedente está en el Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el Congreso Constituyente, el cual había integrado, ante la salida de Agustín de Iturbide, un gobierno provisional compuesto por Guadalupe Victoria, Pedro C. Negrete y Nicolás Bravo. De este gobierno provisional surgieron los candidatos y, tal y como lo señalaba el ordenamiento legal, la elección se realizaba de manera indirecta, siendo los ciudadanos quienes votaban para elegir a los electores, quienes participaban en la elección de los integrantes del Congreso.

Correspondía al Congreso la designación de los integrantes del Poder Ejecutivo, siendo nombrado (según el decreto expedido el 2 de octubre) como presidente Guadalupe Victoria y como vicepresidente Nicolás Bravo, quienes juraron el 10 de octubre de 1824. (Carmona, s. f.). “Dos días después (de haber sido expedido el decreto), el 4 de octubre, declarado día de fiesta nacional, fue proclamada y jurada la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de carácter federal” (Carmona, s. f.).

Guadalupe Victoria fue el candidato del Partido Liberal y Nicolás Bravo, del Partido Conservador, que representaban las dos grandes corrientes político-ideológicas que se disputaban la nación.

El ordenamiento legal establecía que quién obtuviera más votos sería designado presidente y quien ocupara el segundo lugar sería designado vicepresidente, lo que generaba un arreglo institucional que, sin duda, ocasionaba más problemas que estabilidad, pues dos fuerzas opositoras integraban al Poder Ejecutivo de la federación. En la votación, Guadalupe Victoria obtuvo 30 votos y Nicolás Bravo, ocho votos. Así inició México su camino electoral y sus gobiernos.

La pugna que se presentó entre los dos candidatos a la presidencia fue la misma que vivió México, al menos, durante las siguientes dos décadas, y se manifestó desde finales de los años de 1820, en varias entidades del país; lograron imponerse los centralistas, quienes llevaron a cabo modificaciones a los ordenamientos legales, los cuales quedaron plasmados en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, mejor conocidas como las *Siete Leyes*, en 1836, y las *Bases Orgánicas*, en 1843, y fue hasta 1846 que se restableció el federalismo en nuestro país.

A mediados del siglo XIX, México vivió otra guerra, la Guerra de Reforma, entre 1857 y 1861. Los bandos confrontados en esta guerra fueron los mismos que se disputaron la primera elección presidencial en México: conservadores y liberales, con sus visiones de país y gobierno: centralista y federalista, respectivamente. La conclusión de esta guerra se dio con la entrada de Benito Juárez a la capital del país, el 1 de enero de 1861.

El antecedente electoral fueron los comicios de 1857, en los que Ignacio Comonfort fue electo presidente y Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A la deposición de Comonfort, Juárez ocupó el cargo de presidente, por mandato constitucional, hasta 1864 y después de 1867 a 1872, año en que murió. Debo señalar que su última elección fue acusada de fraude, tanto por Lerdo de Tejada, como por Porfirio Díaz, quien enarbó la bandera de la “No reelección” (Plan de la Noria).

El gobierno mexicano había tomado ya forma de un régimen federal y, con la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, parecía que el país se estabilizaba. En este contexto, llegó a la presidencia de México el general Porfirio Díaz, al triunfar en las elecciones de 1877, aunque desde un año antes ocupó la presidencia de manera interina, tras el retiro (pese a su triunfo en las urnas) de Sebastián Lerdo de Tejada. Díaz gobernó el país 30 años, entre 1876 y 1911, y de manera ininterrumpida entre 1884 y 1911. En algunas de sus elecciones, obtuvo, siempre en elección indirecta, 100 % de los votos.

En 1911, Francisco I. Madero triunfó en la elección extraordinaria de presidente, la cual se celebró posterior a la salida del gobierno de Porfirio Díaz por la Revolución Mexicana. El presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez fueron asesinados y la presidencia fue ocupada interinamente por Pedro Lascuráin, por Victoriano Huerta, por Francisco Carvajal, por Eulalio Gutiérrez, por Roque González, por Francisco Lagos, y por Venustiano Carranza, quien ganó la elección de 1917 para convertirse en el primer presidente electo en México, por votación directa.

El México postrevolucionario

Las elecciones que se celebraron posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1917 tenían una definición clara (que las diferenciaba de las elecciones preconstitución de 1917) y es que, mientras las anteriores eran elecciones indirectas, ahora serían elecciones directas, bajo los principios de voto universal, directo y secreto. Habría que añadirle: masculino.

Además, se establecieron las Juntas Empadronadoras, las Juntas Computadoras y el Colegio Electoral, con lo que los procesos electorales en el país avanzaban hacia su institucionalización (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2014).

El objetivo político de la mayoría de los grupos era claro: se requería pacificar al país. Se contaba ya con una nueva constitu-

ción (1917), que había incorporado una buena parte de las principales demandas de los grupos revolucionarios y se podía iniciar una etapa de construcción de instituciones.

Ciertamente esto no fue fácil y persistían, en diversas regiones del país, caudillos y líderes revolucionarios que no se habían integrado a la nación y que generaban conflictos que alimentaban a la dispersión política, económica y social, y dificultaban el ejercicio de un gobierno nacional y federal.

En todo el país habían surgido “partidos políticos”, tanto locales, como regionales y sus líderes (civiles y militares) aspiraban a controlar regiones y entidades, sin someterse a ningún gobierno federal.

La gran mayoría de los partidos políticos que se forman en el México de la revolución (1910-1916), o después en el periodo posrevolucionario (1917-1945); casi siempre serán organizaciones fundadas en la reunión de un pequeño grupo de políticos, que procuran sumar de entre sus militantes, los nombres de algún militar de prestigio (Arreola, 2014, p. 2).

El objetivo de la clase política que se había hecho del poder era el de terminar con los conflictos que lastimaban al país y unificar políticamente a México, a pesar de que la base social de la Revolución Mexicana y los líderes locales, se organizaban y oponía a los intentos de integración. Por ejemplo, tal fue el caso de Antonio Díaz Soto y Gama, fundador y dirigente del Partido Nacional Agrarista, que se opuso fuertemente al presidente Calles e incluso al presidente Cárdenas. El tema: la restitución de las tierras a los campesinos (Carmona, s. f.).

Finalmente fue con el general Calles que se operó la unificación política de caudillos, líderes y organizaciones locales y regionales, a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), lo que representaba, en términos reales, la creación de una organización con presencia y acción nacional.

El proyecto de crear un partido político que fuese el unificador de todos los “revolucionarios” estaba implícito en el mensaje de Calles del 1 de septiembre y, a pesar de que no se discutió públicamente, los principales líderes políticos y sindicales comprendieron las intenciones del presidente. La idea de crear un partido capaz de agrupar a la mayor parte de las organizaciones que se reclamaban de “la Revolución” no era nueva pues diversas personalidades, y en particular el general Obregón, la habían vislumbrado en el pasado, pero no fue sino con el presidente Calles que ésta comenzó a hacerse realidad (Garrido, 1982, p. 71).

México, como país y como nación, aunque todavía joven, iniciaba su camino hacia la institucionalización como sociedad y gobierno con un partido que también comenzaba el tránsito hacia su estructuración como tal (ver Sartori, 1994, p. 51).

Ciertamente las reglas y usos del poder no estimaban como práctica recurrente la celebración de elecciones absolutamente libres y democráticas, y no porque se opusieran (o tal vez, sí), sino porque el arraigo y permanencia en el poder (obtenido por las armas), no permitía que se le pusiera en juego. El sentimiento de tener derechos de triunfador era muy extendido entre los ganadores de la lucha armada. “Calles ... había buscado someter al Poder Legislativo e imponer a incondicionales suyos en las gubernaturas estatales, pero para ello había tenido que luchar continuamente contra el poder de los numerosos caciques que, disponiendo a menudo de importantes contingentes armados, constituían una fuerza política incontrolable” (Garrido, 1982, p. 71).

El papel de los caudillos y líderes regionales fue, en esta parte, fundamental; éstos fueron, en muchos casos, quienes presentaban los principales obstáculos para que los procesos electorales-democráticos, desde el interior mismo de un partido hasta la jornada electoral y la toma del poder, se realizaran con absoluta libertad. Y no obstante las condiciones adversas en algunos momentos, las citas electorales empezaron a llegar a tiempo y a cumplir con su objetivo: encauzar por esta vía la representación política y el acceso a cargos públicos.

Las elecciones federales, estatales y municipales comenzaron a tomar su lugar en la actividad política nacional, no sin problemas, conflictos, acusaciones de fraude, intervención burda del gobierno en turno, pero también se empezó a caminar hacia la creación e institucionalización de partidos políticos, con visión y pretensión nacional (es decir, un sistema de partidos). Este proceso no fue rápido, ni tranquilo, pero ciertamente la creación del PNR fue un paso muy importante.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 por iniciativa del general Plutarco Elías Calles, fue el primer partido con cobertura realmente nacional. Se creó como un gran frente de partidos regionales y brindó la oportunidad de que los conflictos políticos de la familia revolucionaria se dirimieran en su interior (Valdés, 2017, p. 71).

De igual forma, no sin obstáculos, el sistema electoral nacional se desarrolló y vimos la aparición de leyes, autoridades, organismos y actores que han conformado, a lo largo del tiempo, lo que tenemos ahora como la vida político-electoral del país, en donde los procesos electorales se han normalizado. Si hacemos un recuento aproximado de la cantidad de elecciones que se han llevado a cabo en el periodo postrevolucionario, tenemos una cantidad enorme, como lo podemos ver en la tabla 1.

Tabla 1. Elecciones federales y de gobernadores en el México postrevolucionario

Total de elecciones ordinarias de gobernadores	564
Total de elecciones ordinarias de senadores	18
Total de elecciones ordinarias de presidentes de la república	18
Total de elecciones extraordinarias de presidente de la república	1
Total de elecciones ordinarias donde sólo se eligieron diputados	19
Total de elecciones ordinarias en las que se eligieron diputados	18
Total de elecciones federales ordinarias	37
Total de elecciones federales extraordinarias	1

Fuente: Elaboración propia con datos de Arreola (2015).

Nota: El número es aproximado, pues se calculó sobre la base de la realización de elecciones regulares en los tiempos que legalmente correspondían. Se desconoce, por el momento, la celebración de otras elecciones que seguramente se llevaron a cabo.

El sistema electoral creado inmediatamente después de la Revolución Mexicana, aunque ciertamente con muchas modificaciones, ha realizado (aproximadamente) 638 elecciones a las que hay agregarle, en un cálculo rápido, 1128 elecciones ordinarias (generales) de ayuntamientos. Unas, al mismo tiempo que la elección de gobernadores; y otras, intermedias; así como una cantidad similar (1128 elecciones) de elecciones ordinarias (generales) de diputados locales. Debemos agregar, además, las elecciones de regidores de pueblos, presidencias auxiliares y otras figuras.

Tenemos, a 100 años del sistema electoral mexicano postconstitución de 1917, más de 3 mil elecciones (que no cargos en disputa, lo que aumentaría ampliamente el número). Si vemos por estado el número de elecciones que han realizado, tenemos lo siguiente (ver tabla 2).

Tabla 2. Número de elecciones de gobernador por entidad federativa. Periodo postrevolucionario

Estado	Núm. de elecciones
Aguascalientes	19
Baja California	11
Baja California Sur	8
Campeche	21
Chiapas	18
Chihuahua	19
Ciudad de México	4
Coahuila de Zaragoza	18
Colima	20
Durango	15
Guanajuato	19
Guerrero	21
Hidalgo	18
Jalisco	19
México	20
Michoacán	23
Morelos	17
Nayarit	16
Nuevo León	22
Oaxaca	20

Estado	Núm. de elecciones
Puebla	19
Querétaro	20
Quintana Roo	8
San Luis Potosí	19
Sinaloa	18
Sonora	19
Tabasco	19
Tamaulipas	20
Tlaxcala	19
Veracruz	18
Yucatán	19
Zacatecas	18

Fuente: Elaboración propia con datos de Arreola (2015).

Las diferencias sustanciales en el número de elecciones tienen que ver con la fecha de creación como entidad federativa, por un lado, o con situaciones de conflictos u otro tipo de imprevistos que obligaron a la salida o renuncia del titular respectivo.

Recordemos que el número de estados en México ha variado, desde la creación de nuestro país como nación y también desde la Revolución Mexicana (ver tabla 3).

Tabla 3. México: número de entidades federativas

Año	Núm. de estados
1824	19
1857	27
1917	28
1952	29
1974	31
2017	32

Fuente: Elaboración propia con datos de O’Gorman (2007).

Nota: por otro lado, según las últimas cifras, el número de municipios de nuestro país asciende, en el año 2017, a 2458 (Inegi, 2017).

Frente al elevado número de entidades y de municipios es que nuestro país ha debido realizar múltiples elecciones, las cuales no han estado alejadas de conflictos, ni de graves enfrentamientos, lo que ha llevado tanto al nombramiento de gobernadores interinos, como sustitutos, pero también a cambios importantes en las legislaciones electorales, tanto nacionales, como en las entidades.

La información de la que disponemos hace un corte en el año de 1945, y nos permite observar la presencia de inestabilidad política y falta de institucionalidad en nuestro país (años en los que en alguna entidad hubo hasta seis gobernadores interinos), la cual parecería que tendería a desaparecer. Sobre todo con la creación del Partido Nacional Revolucionario primero y el ascenso al poder del general Lázaro Cárdenas y la transformación del PNR en un partido de masas (Partido de la Revolución Mexicana), después, con mayor organización y estructura interna. Ver tabla 4 (gobernadores interinos) y tabla 5 (gobernadores sustitutos).

Tabla 4. Gobernadores interinos (1917-1945)

Entidad	Gobernadores interinos de los estados de la república mexicana de 1917 a 1945												Total				
	Años																
Aguascalientes	1925	1926	1927	1930	1932								5				
Baja California																	
Baja California Sur																	
Campeche	1914	1920	1920	1921	1921	1923	1923	1923	1929	1930			10				
Chiapas	1916	1919	1920	1920	1920	1921	1923	1924	1924	1924	1925	1925	1927	1927	1927	1936	18
Chihuahua	1917	1918	1918	1919	1919	1919	1919	1919	1919					8			
Coahuila																	
Colima	1924	1925	1925	1931	1931								5				
Distrito Federal																	
Durango	1917	1918	1919	1920	1920	1924	1928	1929	1932	1932	1936		11				
Guanajuato	1917	1917	1920	1923	1924	1929	1935						7				
Guerrero	1917	1917	1918	1924	1928								5				
Hidalgo	1917	1921											2				
Jalisco	1918	1918	1919	1920	1920	1923							6				
México	1935	1936											2				
Michoacán	1917	1917	1928	1935	1935	1936							6				

Gobernadores interinos de los estados de la república mexicana de 1917 a 1945

Entidad	Años												Total											
Morelos	1917	1919	1919	1920	1920	1920	1923	1924	1924	1925	1926	1926	1927	1930	1932	17								
Nayarit	1917	1917	1919	1920	1920	1921	1921	1922	1925	1925	1925	1925	1925	1926	1927	1927	1928	1929	1929	1931	1933	22		
Nuevo León	1917	1917	1923	1923	1923	1925	1933																7	
Oaxaca	1920	1920	1920	1920	1924	1925																6		
Puebla	1917	1920	1922	1923	1924	1926	1932																7	
Queretaro	1917	1919	1920	1920	1923	1924	1929	1929																8
Quintana Roo																								
San Luis Potosí	1917	1917	1918	1919	1923	1925	1938	1943																8
Sinaloa	1922	1924	1926	1934	1935	1936																6		
Sonora	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1929	1935	1937													10	
Tabasco	1917	1917	1918	1919	1920	1920	1921	1921	1921	1921	1921	1924	1924	1935	1935							14		
Tamaulipas	1917	1917	1918	1919	1920	1920	1920	1920	1923	1924	1924	1925											12	
Tlaxcala	1917	1917	1918	1920	1925	1933	1941	1944															8	
Veracruz	1917	1925																					2	
Yucatán	1917	1920	1920	1920	1920	1921	1924	1924	1935	1936	1938	1940	1940	1940								14		
Zacatecas	1917	1918	1921	1923	1923	1924	1924	1924	1926	1928	1931	1932	1933	1935								14		
Total	240																							

Fuente: Elaboración propia con datos de Arreola (2015).

Tabla 5. Gobernadores sustitutos (1917-1945)

Gobernadores sustitutos de los estados de la república mexicana de 1917 a 1945						
Entidad	Gobernadores sustitutos (años)					Total
Aguascalientes	1920	1928				2
Baja California						
Baja California Sur						
Campeche						
Chiapas						
Chihuahua						
Coahuila	1920	1920	1923	1924	1924	5
Colima	1931					1
Distrito Federal						
Durango						
Guanajuato	1936					1
Guerrero						
Hidalgo						
Jalisco						
México	1942					1
Michoacán						
Morelos						
Nayarit						
Nuevo León						
Oaxaca						

**Gobernadores sustitutos de los estados de la república
mexicana de 1917 a 1945**

Entidad	Gobernadores sustitutos (años)		Total
Puebla	1926	1927	2
Querétaro	1927		1
Quintana Roo			
San Luis Potosí			
Sinaloa			
Sonora			
Tabasco			
Tamaulipas			
Tlaxcala			
Veracruz			
Yucatán			
Zacatecas			
Total			13

Fuente: Elaboración propia con datos de Arreola (2015).

*Nota: la figura que más se presentó fue la de gobernadores interinos, quienes estaban obligados a convocar a elecciones en los tiempos que las leyes indicaban.

Se presentaron también casos de gobernadores provisionales que finalmente quedaron como interinos, aunque siguiendo la multicitada fuente, esta situación sólo se presentó en el estado de Coahuila: tres en 1917 y uno en 1925.

Cien años de legislación electoral

Entre 1917 y 2017, nuestro país ha tenido diversos ordenamientos legales y varios cambios en ellos, para la realización de elecciones. Algunos han sido de menor relevancia, sólo reformas menores, pero en otros casos han sido sendas leyes electorales, algunas con muy importantes aportaciones a la vida política y electoral del país.

En 1917, la base legal para la realización de elecciones se desprendía de la Constitución Política de ese año, pero tenía su fundamento en la ley de 1911.

La ley electoral de 1911 es la base normativa de los procesos electorales mexicanos federales hasta 1945. Tanto la ley huertista de 1913, que nunca tuvo aplicación, como las de 1916, 1917 y 1918 son, con ligeras adaptaciones, la misma fórmula normativa que Madero impulsó como presidente entre diciembre de 1911 y mayo de 1912 (Arreola, 2015, pp. 98-99).

Siguiendo a Valdés (2017, p. 21), entre 1918 y 1991, nuestro sistema electoral tuvo 16 reformas electorales, y entre 1993 y 2016 tuvo ocho reformas.

Las elecciones del siglo xx en México fueron normadas por siete leyes electorales. En el marco de estas legislaciones, se realizaron cinco elecciones federales (presidente de la república), que fueron consideradas conflictivas, con acusaciones diversas (generalmente de fraude), por alguno o algunos de los contendientes:

- a) 1929. José Vasconcelos: Partido Nacional Antireeleccionista (PNA) versus Plutarco Elías Calles: Partido Nacional Revolucionario (PNR).
- b) 1940. Juan Andreu Almazán: Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) versus Manuel Ávila Camacho: Partido de la Revolución Mexicana (PRM).
- c) 1952. Miguel Henríquez Guzmán: Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) y Partido Constitu-

cionalista Mexicano (PCM) versus Adolfo Ruíz Cortines: Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Nacionalista Mexicano (PNM).

- d) 1988. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano: Frente Democrático Nacional (FND) versus Carlos Salinas de Gortari: Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- e) 2006: Andrés Manuel López Obrador: Coalición “Por el Bien de Todos” (CPBT)¹ versus Felipe Calderón Hinojosa: Partido de Acción Nacional (PAN).

De la misma manera se llevaron a cabo más de mil elecciones de ayuntamientos en donde también se presentaron situaciones muy conflictivas, pero muy importantes para el país. “La lucha municipal fue un factor clave en el proceso de democratización del país. La oposición al PRI logró obtener sus primeras victorias en los ayuntamientos desde la década de 1940;² pero se generalizó a finales de los setenta” (López Velasco, 2015, p. 68).

Ciertamente nuestro país tardó muchos años para que se pudiera tener alternancia en un gobierno municipal (hasta 1945), pero más tardó para tener alternancia en un gobierno estatal (hasta 1989) y todavía más para tener alternancia en el gobierno federal (hasta el 2000).

En el ámbito estatal, la alternancia empezó en el estado de Baja California, en 1989, y de ahí siguieron Guanajuato en 1991, Chihuahua en 1992, Jalisco en 1995 y Nuevo León, Querétaro y Distrito Federal en 1997. Todo este desarrollo, generó la opinión

¹ Integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por el Partido del Trabajo (PT) y por Convergencia Partido Político Nacional (CPPN).

² Esta nota corresponde al texto de López Velasco, 2015: “En 1945 en León, Guanajuato, la Unión Cívica Leonesa derrotó al PRI (Carmona Dávila, 2014). En 1946, en Tapachula, Chiapas, no se aceptó el triunfo del Partido Cívico Tapachulteco, desencadenando una serie de protestas y enfrentamientos con el Estado (Flores González, 2010), y en Quiroga, Michoacán, obtiene el triunfo Manuel Torres Serranía, postulado por el PAN. En 1958 Salvador Nava ganó en el municipio de San Luis Potosí, frente al candidato del PRI, Francisco Gutiérrez Castellanos, al que derrotó por 26 mil 319 votos contra un mil 638, iniciándose la era del ‘municipio libre’ (López Monjardín, 1986). Posteriormente vinieron las victorias de: Ascensión, Chihuahua (1960); Hermosillo, Sonora (1967); Mérida, Yucatán (1967); Juchitán, Oaxaca (1971); Salina Cruz, Oaxaca (1974). (Lujambio, 2000)”.

entre estudiosos y políticos de que el proceso de democratización en el país caminaba de la periferia al centro, incluyendo en este último, la alternancia en el gobierno federal.

De la misma forma, se reflexionó sobre la influencia que ejercían las elecciones federales sobre las locales y viceversa, teniéndose evidencia de unas y otras, lo que amplió el campo de investigación y análisis en la materia.

Todos estos procesos llevaron a cuestionarse acerca de la permanencia del régimen político, caracterizado por un presidencialismo autoritario. Los avances en materia electoral y en la democratización en los ámbitos locales, principalmente, generaban incógnitas sobre la relación entre el gobierno federal y los estatales y los municipales. Las experiencias de gobierno de otros partidos en los espacios locales obligaron a modificaciones en temas como el federalismo fiscal, y en el acceso a programas y fondos de diverso tipo que, frente a las alternancias en los gobiernos, dejaban de ser gestionados (legal o ilegalmente) por los gobiernos de los estados, pues se enfrentaban a gobiernos municipales de diferentes partidos políticos y, en varios casos, a gobiernos estatales también diferentes.

Evidentemente con estos nuevos escenarios, el régimen político vivió cambios y los partidos políticos también, presentándose transformaciones muy importantes en el sistema de partidos; desaparecieron partidos irrelevantes y nacieron otros, que mostraban capacidad de disputar los cargos y puestos de representación política.

Pero la consecuencia de todo ello estaba también en la modificación del sistema electoral, por la vía del doble impulso. Por un lado, el sistema de partidos y la competencia electoral³ obligaban a la modificación de las reglas del juego electoral pero, por el otro, el sistema electoral se modificaba y generaba condiciones diversas para el desarrollo, estructuración e institucionalización, de los partidos políticos.

³ Que no era más que expresión del fortalecimiento de los partidos políticos y de la mayor presencia de la sociedad civil.

Debe señalarse que fue el impulso nacional (federal) el que tuvo más influencia en los cambios del sistema electoral. El impulso local (estatal/municipal) tuvo menos influencia.

Pero no debemos olvidar que, a pesar de los impulsos y cambios, nuestro país vivió una época en la que “en el sistema político mexicano, la legislación electoral ha sido utilizada, cada vez de modo más enfático, para clausurar las opciones políticas de los electores, en beneficio de un sistema de partidos en que la notoria hegemonía del partido gubernamental anula de hecho a los restantes” (Granados Chapa, citado por Paoli, 1985, pp. 129-130).

La presión y mayor presencia de opciones políticas diferentes han empujado hacia la modificación de este esquema, sin olvidar que las normas locales siguieron, sin que identifiquemos diferencias sustanciales, la normativa federal, con las limitaciones y también, en general, con los aciertos de éstas.

Asimismo, en referencia a las legislaciones locales:

podemos afirmar que la mayor parte de las leyes estatales electorales son copia, casi fiel, de las leyes federales y aparecen, en el mejor de los casos, inmediatamente después que aquellas, después de infructuosos debates. A las leyes federales de 1946, 1951, 1973, 1977 y 1986 —y a las reformas de 1963, 1971, 1980 y 1982— siguieron, a escala estatal (uso como ejemplo el caso Puebla) y con mucho retraso en algunos casos, las leyes de 1949, 1953, 1974, y 1980 y las reformas de 1965, 1977 y 1983 (Valdiviezo, 1998, pp. 118-119).

La evolución del sistema electoral, los cambios en el sistema de partidos y el fortalecimiento de las oposiciones al partido dominante comenzaron a debilitar el poder federal del PRI, el cual mantenía su hegemonía a través (entre otros) de los gobernadores, quienes funcionaban como *brockers* entre el gobierno federal y los grupos de poder locales. Debe destacarse que dicho papel se mantuvo hasta finales del siglo xx, aunque no sin erosión.

Por otro lado, señalo que los cambios en los gobiernos, especialmente municipales, no representaron de manera automáti-

ca ejercicio de democratización, por dos razones: en primer lugar porque se presentaban no pocos casos en los que la planilla triunfadora no tenía base social real. Me refiero a que la planilla era una escisión del partido hegemónico y había competido con las siglas de un partido inexistente en el lugar. Al lograr una fractura importante en el partido de origen, podía aspirar al triunfo, como resultado del debilitamiento del partido fracturado. Por otro lado, debido a la muy débil presencia de la sociedad civil en el municipio, ni partido ni organizaciones sociales estaban detrás del nuevo gobierno, quedando en absoluta libertad para actuar sin control, ni presión alguna (ver Valdiviezo, 2004 y Cazarín, 2005).

El proceso de cambios en el sistema electoral tuvo un momento estelar cuando en 1996 se llevó a cabo la “reforma electoral definitiva”, con la cual el órgano electoral, el Instituto Federal Electoral, se ciudadanizaba, es decir, que el gobierno federal no tendría más la presidencia, ni presencia alguna en esa institución. Al año siguiente, en la elección federal intermedia del gobierno del presidente Zedillo, su partido, el PRI, perdía la mayoría en la Cámara de Diputados y tres años después, en el 2000, perdía la presidencia de la república. Este proceso fue llamado por diversos autores como la *transición democrática* y muchos plantearon que la alternancia en el gobierno federal era la culminación de dicho proceso.

No es objeto de este trabajo discutir este tema, pero lo que sí fue evidente en todo el país, fue que, con esta derrota, el PRI se convertía en un partido de oposición y, aunque se mantenía como un partido con fuerza y organización nacional, había perdido la voz y autoridad que le guiaba y lo había conformado como el partido del poder.

Dos elecciones federales de presidente de la república perdió el PRI y, en esos años, sus gobernadores tomaron fuerza independiente y, con mayor experiencia que los gobiernos federales, establecieron canales de negociación que les permitieron fortalecerse y ser capaces de enfrentar al gobierno federal o, al menos, a conseguir del gobierno federal, bastantes “prestaciones”.

Por ello, el segundo y tercer lustro del siglo *xxi* representaron un importante fortalecimiento de los gobernadores priistas, lo que llevó a que recuperaran la presidencia de la república en el año 2012, en una elección que fue señalada por la presunta presencia de mucho dinero durante la campaña por parte del partido triunfador.

En las dos últimas décadas del siglo *xx* y en las dos primeras del siglo *xxi*, el sistema electoral mexicano vio crecer la importancia de la alternancia en los ámbitos sub-nacionales (estados y municipios). Esto se ha vuelto común y quedaban, al año 2017, solamente cinco estados de 32 que integran la república mexicana, sin alternancia en el siglo estudiado: Campeche, Colima, Hidalgo, Coahuila y Estado de México.

Por otro lado, hemos visto crecer la importancia de los conflictos de los miembros locales de las organizaciones, con sus dirigencias nacionales, lo que ha originado: 1) escisiones y divisiones en los partidos políticos; 2) candidaturas de otros partidos que no son relevantes; y 3) candidaturas independientes.

Podemos afirmar que estamos en la presencia de un constante ir de la regionalización a la nacionalización de los conflictos político-electorales, en donde la fuerza de los poderes locales/regionales es cada vez mayor.

Sin duda alguna, nuestro sistema electoral lo podemos caracterizar como complejo. Conflictos, errores y dudas en la imparcialidad de algunos de sus integrantes, sobre todo a nivel sub-nacional, han dificultado la toma de decisiones y cada vez más vemos a los diversos actores acudir a las instancias jurisdiccionales, obteniendo lo que las autoridades electorales no aprueban.

Hay cambios muy evidentes en nuestro sistema electoral. Tan sólo introducir la figura de la reelección en ciertos cargos y la figura de candidaturas independientes es evidencia del avance de nuestra legislación, pero no podemos negar que la percepción social sobre las autoridades electorales y, por ende, sobre el sistema, no es favorable. Persisten dudas sobre ellos, las cuales generan incertidumbre y no ayudan a la normalización de los procesos.

Debe señalarse, además, que se percibe un gran desfase entre las autoridades nacionales/federales y las locales, en detrimento de estas últimas.

Por ello, a 100 años del sistema electoral mexicano, no podemos dejar de reconocer los avances y niveles de consolidación legal y operativa de éste, los cuales, al reconocer la fuerza social y política de distintos actores, han posibilitado la alternancia en los gobiernos tanto federal, como estatales y municipales, no sin dejar de señalar que la normalización e institucionalización de los procesos electorales, con todos sus actores, sigue siendo aún una asignatura pendiente en los estados.

Sin duda alguna creemos que no será necesario que transiten otros 100 años para consolidar esta materia.

Bibliografía

- Acta Constitutiva de la Federación* (1824). Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/34.pdf>
- Arreola, Álvaro (2014). “El registro partidista en el México posrevolucionario. El caso del Partido Acción Nacional”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C. San José, Costa Rica.
- Arreola, Álvaro (2015). *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana 1917-1945*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / Secretaría de Educación Pública.
- Carmona, Doralicia (s. f.). *Memoria política de México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C.
- Cazarín, Angélica (coord.) (2005). *Gobiernos locales, competencia electoral y alternancia en Tlaxcala, 1991-2001*. Tlaxcala: El Colegio de Tlaxcala A. C.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral (2014). *Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* (1824). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

- Díaz, Porfirio (1857). *Plan de La Noria*. Disponible en <http://biblioteca.org.ar/libros/158081.pdf>
- Garrido, Luis Javier (1982). *El partido de la revolución institucionalizada*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Inegi (2017). *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2017*. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825097929>
- López Velasco, David Adelfo (2015). “La alternancia política en Oaxaca de Juárez (2013): una experiencia recurrente”. En René Valdiviezo (coord.), *México 2013: la elección en las capitales de los estados. Estudios de caso* (pp. 65-109). Puebla: Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) / Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A. C.
- O’Gorman, Edmundo (2007). *Historia de las divisiones territoriales de México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Paoli, Francisco J. (1985). “Legislación electoral y proceso político”. En Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas* (pp. 129-161). México: Siglo XXI / Instituto de Investigaciones Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México).
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, Leonardo (2017). *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Valdiviezo, René (1998). *Elecciones y desarrollo en Puebla, 1959-1989*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Valdiviezo, René (2004). *Gobiernos locales y alternancia en Puebla. 1990-2000*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Datos sobre el autor

René Valdiviezo Sandoval

SOCIÓLOGO MEXICANO. Doctor en Ciencias Sociales y Política, por la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México). Ha coordinado 11 libros colectivos y publicado dos individuales, así como 40 artículos y capítulos en revistas especializadas en temas político-electorales, nacionales e internacionales. Fue director-fundador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, universidad de la que fue secretario general. Coordinador de las sesiones sobre Elecciones en América Latina, en el IV-ISA Forum of Sociology, (Brasil), y en el XLII Convegno Internazionale di Americanistica, en Italia, donde es miembro del Comité Científico. Miembro de varias asociaciones científicas, fue fundador y presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, y coordina el Grupo de Investigación: Elecciones en los estados. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Sus líneas de investigación son: partidos, elecciones locales y democracia.

Sistemas electorales subnacionales en perspectiva comparada

Marcela Ávila-Eggleton y Ubaldo Silva Varela

*El Estado nacional mexicano se gestó con la sangre
y la vida de sus municipios, hasta que los agotó.*

Mauricio Merino (1998)

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contempla una serie de principios fundamentales de los que derivan instituciones, conceptos particulares y fines propios, dando lugar a un cuerpo jurídico orgánico, ordenado y coherente (véase Carballo Balvanera, 1993); entre estos elementos destaca el sistema electoral. El Constituyente de 1917 plasmó en los artículos 39, 40 y 41 las características que estructuran el sistema electoral; mientras que, para el caso del municipio, se encuentran en el artículo 115.

A lo largo de los 100 años de vigencia de la Constitución de 1917, se ha ido conformando un sistema electoral de una gran complejidad, producto tanto de las características del propio proceso histórico, como de la transición democrática. En este sentido, los sistemas electorales subnacionales no han sido la excepción.

Las diversas etapas de la Revolución mexicana dieron como resultado la necesidad de crear instituciones que contrarrestaran la lucha entre caudillos para hacer prevalecer sus intereses y garantizaran el acceso pacífico al poder público. En ese sentido, el sistema electoral fue un elemento crucial para la celebración periódica e ininterrumpida de elecciones. A pesar de que éstas no cumplían con los principios básicos de un sistema democrático, permitieron el acuerdo entre los diversos grupos emanados de la

lucha armada a partir de mecanismos que garantizaban su acceso al poder político.

En este sentido, para Meyer (1997) el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y su posterior evolución en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI) se conformó como:

Una gran coalición, producto de la política de masas de la Revolución mexicana en general y del cardenismo en particular, donde estaban representadas casi todas las fuerzas sociales organizadas importantes: campesinos, pequeños propietarios y pequeños empresarios, obreros y trabajadores sindicalizados en general, la burocracia estatal, organizaciones de profesionales y, por un tiempo, el ejército mismo (p. 78).

El proceso de institucionalización fue modificando el planteamiento del texto original de la Constitución, agregando elementos que, a través del diseño del sistema electoral, permitieron el funcionamiento del sistema autoritario, así como un tránsito lento, pero ininterrumpido, hacia el pluralismo político, los cuales, con el paso de las décadas, hicieron posible la competencia electoral.

El sistema electoral durante el periodo del sistema de partido hegemónico se centraba en un Poder Ejecutivo fuerte, el partido hegemónico y un sistema corporativo que permitía un control casi absoluto de todos los sectores. Mecanismos indispensables para el funcionamiento del régimen. Más aún, este modelo de sistema de partido hegemónico se reproducía de forma casi idéntica a nivel subnacional, articulado a través del poder de los gobernadores, presidentes municipales y, en gran medida, los caudillos o caciques locales.

Acercamiento al espacio subnacional

La Constitución de 1917 concibe la libertad municipal como fundamento de las instituciones sociales del Estado mexicano. El artículo 115 reconoce al municipio como la base del Estado otorgándole facultades y obligaciones en materia jurídica, política, económica y social sin precedentes. Sin embargo, el constituyente redujo la discusión de la libertad municipal a la autonomía financiera. La falta de independencia económica del municipio limitó la capacidad financiera y su autoridad política, ya que debía supeeditarse al gobierno federal. El municipio estaba de facto inmerso en un régimen organizado en torno a un esquema centralizado, jerárquico y corporativo (García del Castillo, 1999).

La reforma de 1983¹ dota al municipio —al menos de manera formal— de mayor margen de acción en materia económica y le otorga nuevas responsabilidades y prerrogativas políticas como órgano de gobierno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales en favor del fortalecimiento municipal, en los hechos éste se limitó a la ampliación de las facultades en materia fiscal, a la prestación de servicios públicos y a la delegación de decisiones respecto de su organización, planeación y desarrollo. Así, el municipio continuó debilitado en las leyes y su fortalecimiento se mantuvo rezagado en su capacidad de autogobierno al ámbito meramente discursivo (Rocha Díaz, 1997).

En 1999 una nueva reforma establece que el municipio será “gobernado” en lugar de “administrado”, mostrando con ello el reconocimiento del municipio como entidad política que refleja la creciente competitividad y alternancia en las elecciones municipales. Sin embargo, de forma consistente con reformas anteriores, a pesar de pretender dotar de mayores facultades a los municipios

¹ La reforma de 1983 se da en el marco del programa de descentralización municipal iniciado en el gobierno de Miguel de la Madrid con el objetivo de fortalecer al municipio social, política y económicamente, a través de vigorizar tres ejes: su hacienda, su autonomía política y las facultades que de alguna manera eran absorbidas por los estados y la federación.

en cuanto a su organización, funcionamiento interno y administrativo, así como para regular las materias de su competencia, la reforma resultó insuficiente y pone en evidencia una falta de visión sobre el papel que el municipio debe jugar en el contexto de un sistema democrático.

Las reformas electorales. Cambios y continuidades de lo nacional a lo subnacional

Según Nohlen (2015) el sistema electoral, en sentido restringido,² determina:

Las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.) (p. 19).

El sistema electoral mexicano, como se menciona al inicio del texto, se sustenta en los artículos 39, 40 y 41 de la CPEUM. El artículo 39 —que enfatiza la soberanía nacional— no ha sufrido modificación alguna desde la promulgación de la Carta Magna en 1917,³ a diferencia del artículo 40, que da sustento al establecimiento del Estado y el 41 que sienta las bases de la organización política, al incluir elementos y mecanismos diversos por medio de los cuales los ciudadanos ejercen su soberanía.

² Se hace alusión al sentido restringido, ya que, como señala Nohlen, la noción de *sistema electoral*, especialmente en sistemas con poca tradición democrática, suele expandirse hasta abarcar todos los elementos de un proceso electoral, lo que limita la capacidad analítica del concepto (Nohlen, 2015, p. 19).

³ “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

El artículo 40 de la Constitución ha sido reformado en dos ocasiones: en 2012 y 2016. La primera de estas reformas modifica la redacción incorporando la palabra *laica* para exaltar la separación entre la iglesia y el Estado mexicano.⁴ Esta reforma obedece a la histórica confrontación entre iglesia católica y Estado desde el siglo XIX y a la obligación de un Estado democrático de abstenerse de participar en actividades vinculadas a cualquier culto, para no atentar contra la libertad religiosa.⁵ La segunda, reconoce la existencia de la Ciudad de México que pasa, como producto de un largo proceso de cambio político, de ser la sede de los poderes federales con un regente designado por el presidente de la república a una entidad con derechos y obligaciones equivalentes al resto de los estados.⁶

Por su parte, el artículo 41 constitucional ha sido modificado en 11 ocasiones; la primera en 1977 y la última en 2016. Si bien este texto se aboca al nivel subnacional, las reformas al 41 constitucional han sido el eje de las transformaciones que ha sufrido el sistema electoral mexicano en su conjunto desde 1917, por lo que resulta pertinente recuperar dichas modificaciones.

La reforma de 1977 se centra en el reconocimiento de los partidos políticos frente al pluralismo político que empezaba a vivir el país. Tuvo por objeto *constitucionalizar* a los partidos políticos que no estaban contemplados previamente en la ley fundamental,

⁴ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012).

⁵ “Partiendo de la idea que el espacio público es común a todos ... el mismo sólo podrá acoger lo que es común a todos; por ende, lo religioso, que por definición no puede ser compartido por todos, no puede ser acogido en el espacio público y, por ello, dicho espacio tendrá que ser laico, es decir, carente de referencias y elementos religiosos compartidos sólo por quienes tienen una misma fe y no por el conjunto de los ciudadanos” (Santamaría, 2012, pp. 22-23).

⁶ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016).

los reconoce como entidades de interés público y determina las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.⁷

De este modo se integran, fundamentalmente, tres elementos al sistema electoral:

1. La existencia de los partidos en la Carta Magna.
2. Que el funcionamiento de los partidos debe ser constante, independientemente de los procesos electorales.
3. La participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, agilizando con ello los procedimientos e incrementando el número de alternativas para los ciudadanos.

En 1990 una nueva reforma establece la creación de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que será la autoridad encargada de la organización de las elecciones federales; así como el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional

⁷ Se agregan cinco párrafos al texto vigente: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales” (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977).

en materia electoral.⁸ Tres años después, el artículo 41 sufre una nueva modificación donde se establecen reglas para el financiamiento público de los partidos políticos.⁹ En la reforma de 1993 se instituyen los criterios a los que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y de sus respectivas campañas electorales, así como el funcionamiento, competencias e integración del Tribunal Federal Electoral. Por primera ocasión, el financiamiento público a los partidos queda establecido en la Constitución (*Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993).

La reforma de 1994¹⁰ reconoce a un organismo público autónomo como la autoridad encargada de llevar a cabo las elecciones federales, las cuales, de ser función de los poderes Legislativo y Ejecutivo, con participación de partidos políticos y ciudadanos se vuelven concurrentes en la integración de dicha elección. Además, se establece la forma en la que se llevará a cabo la integración de dicho organismo público autónomo. Por otra parte, se hace mención de los requisitos para la integración de los miembros del Trife. Cabe señalar que esta reforma no tiene implicaciones directas para los sistemas electorales subnacionales.

Como resultado de la elección federal de 1994, viene la reforma de 1996 con el fin de dotar al sistema electoral de mayores condiciones de equidad en la competencia por el poder público a través de modificaciones al financiamiento público a los partidos

⁸ La reforma de 1990 integra siete párrafos que destacan: 1) la organización de las elecciones federales como función del Poder Legislativo y el Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y ciudadanos; 2) la existencia de un organismo público encargado de administrar dichas elecciones; 3) sistemas de vigilancia para administrar los procesos electorales, que serán integrados por representantes de los partidos políticos, consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos; 4) atención y asignación de los derechos y prerrogativas a los partidos políticos; y 5) la creación del Tribunal Federal Electoral (Trife, anteriormente Tricoel), órgano jurisdiccional en esta materia para el establecimiento de medios de impugnación (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990).

⁹ “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales” (*Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993).

¹⁰ En 1994 se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimotercero (*Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994).

políticos y la llamada *ciudadanización* del Instituto Federal Electoral (IFE). En su momento, se hablaba de una reforma *definitiva* que establecía las condiciones necesarias para que se llevaran a cabo procesos electorales democráticos. En ella se reforma del párrafo segundo en adelante, estableciéndose cuatro puntos centrales: 1) el derecho de los partidos políticos a participar en elecciones locales y sus actividades continuas; 2) la equidad de elementos con los que deberán contar los partidos políticos;¹¹ 3) el reconocimiento del IFE como el organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la organización de las elecciones federales, en cuya integración participan el Poder Legislativo, partidos políticos nacionales y ciudadanos; y 4) el establecimiento de un sistema de medios de impugnación (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996).

Once años después, tras la alternancia en la Presidencia de la república y una elección federal que mostró la incapacidad del sistema electoral para hacer frente a un escenario de muy alta competitividad, se vuelve necesaria una nueva reforma. La reforma de 2007 modificó aspectos centrales de la asignación de recursos públicos a los partidos políticos.¹² Asimismo, estableció

¹¹ Se desglosa en tres incisos: a) financiamiento público para actividades ordinarias fijado anualmente con base en el costo de campañas, número de senadores y diputados a elegir, duración de las campañas y número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; 30 % del financiamiento distribuido de forma equitativa y 70 % de acuerdo con el porcentaje de votos de la elección previa; b) financiamiento público para actividades de campaña equivalente al financiamiento público ordinario de ese año; c) reintegración de un porcentaje de gastos anuales a los partidos políticos por realizar actividades concernientes a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

¹² Se da una reducción importante al financiamiento público modificando la fórmula de manera que el monto se calculará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 % del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Los porcentajes 30 y 70 se mantienen como estaban estipulados previamente. Asimismo, el inciso b) señala que “el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias”; y el inciso c) que el 3 % del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias será para actividades relativas a la educación, capacitación, investigación, etcétera (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007).

un límite a las aportaciones de los simpatizantes de los partidos de 10 % del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial. Finalmente, el elemento que causó —y sigue causando— mayor escozor entre partidos, medios de comunicación y diversos actores políticos fue un cambio radical en el modelo de comunicación política. La reforma estableció el uso permanente de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, siendo —en ese momento— el IFE la autoridad encargada de administrar dicho tiempo y asignarlo a cada partido de acuerdo con los criterios que establece la ley: 30 % en forma igualitaria y 70 % restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Si bien este criterio buscaba garantizar la equidad en la competencia, el uso de tiempos del Estado en radio y televisión y la prohibición a partidos políticos u otros actores para adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión lesionó seriamente los intereses económicos, tanto de las televisoras como de las radiodifusoras, así como la influencia en las campañas de otros actores, lo que desencadenó una sostenida campaña mediática contra las autoridades electorales, especialmente contra el IFE.

Producto de la elección federal de 2012, en 2014 se suman obligaciones a los derechos y prerrogativas de los partidos. Se integra la paridad de género en candidaturas a legisladores federales y locales, lo cual tiene implicaciones directas en el terreno subnacional, debido a que se modifica la configuración de las legislaturas y su proceso de elección de candidatos. Por otra parte, se establece un umbral de 3 % de la votación válida emitida en la elección que se lleve a cabo para la conservación del registro del partido político nacional. Asimismo, se contemplan otros dos aspectos relevantes: 1) un monto máximo para las aportaciones de militantes y simpatizantes y 2) acceso a prerrogativas para campañas electorales para los candidatos independientes. Esta reforma también asigna al recién creado Instituto Nacional Electoral (INE) la autoridad única para administrar los tiempos de radio y televisión del Estado destinados a sus propios fines y al de los partidos políticos.

Aunado a ello, en el ámbito subnacional, el INE se convierte en la autoridad encargada de administrar los tiempos de radio y televisión, apeándose a los criterios establecidos a nivel nacional. Además, se contempla la colaboración de los organismos públicos locales (OPLE), en coordinación con el INE, para lo cual se establecen las competencias de cada instituto para el desarrollo de las elecciones estatales y municipales (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014).

En julio de 2014, se modifica el inciso b) del tercer párrafo, donde se establece la posibilidad de que “se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley” (*Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2014).

Frente a los retos producto de la reforma de 2014, en 2015 una nueva reforma establece la estructura organizativa del recién creado INE, contando con un consejero presidente y 10 consejeros electorales, así como la participación de representantes de partido, consejeros del Poder Legislativo y un secretario ejecutivo, con voz, pero sin voto. Además, se contempla la existencia de un órgano interno de control (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015).

En enero de 2016 se modifica la fórmula de asignación de recursos públicos para los partidos políticos, cambiando el concepto de salario mínimo por el de “valor diario de la Unidad de Medida y Actualización” (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2016).

Finalmente, ese mismo año se modifica un inciso referente a la soberanía; se señala que el pueblo la ejerce por medio de los poderes de la Unión en su ámbito de competencia, mientras que reconoce las facultades de los estados y de la Ciudad de México en lo que respecta a sus regímenes interiores, los cuales se sustentan en sus constituciones locales. Respecto al financiamiento público, se establece que las disposiciones contenidas en ese párrafo deben de ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable y se regula la difusión de

propaganda gubernamental¹³ (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016).

Las modificaciones al artículo 41 constitucional responden, por un lado, a la necesidad de adecuarse al pluralismo político que empieza a manifestarse en el ámbito electoral a partir de los años sesenta y, por otro, a la reiterada demanda de equidad y transparencia en los procesos electorales.

La importancia de lo subnacional en las transformaciones a nivel federal se explica a partir de dos hipótesis complementarias (Aziz, 1994):

- i. Los procesos nacionales tienen una contraparte de apoyo y resistencia a nivel regional y local donde paulatinamente se van desarticulando las formas caciquiles de representación de intereses y de partido único y se van gestando nuevas experiencias de gobierno y de participación ciudadana con una creciente preocupación por la cuestión pública.
- ii. La dinámica a nivel federal marca el ritmo de la transición a la democracia a pesar de que el soporte de los cambios políticos nacionales tiene su expresión más directa en los gobiernos locales —especialmente, en los municipales (p. 209).

En este contexto, se observa que los procesos de cambio institucional a niveles federal y subnacional no sólo no son incompatibles, sino que se retroalimentan. En este sentido, existen efectos democratizadores interactivos entre los niveles nacional y subnacional (De Remes, 2000).

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido modificado en cinco ocasiones, en lo concerniente a los sistemas electorales municipales:

¹³ Se establece que durante el periodo de las “campanas federales y locales, hasta el momento en el que concluya la respectiva jornada electoral, debe de suspenderse la difusión en los medios de comunicación de todo tipo de propaganda gubernamental, con excepciones en situaciones relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia” (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016).

- En 1933 se incorporó el principio de no reelección para el periodo inmediato de los miembros del ayuntamiento.
- En 1947 se otorgó el derecho a la mujer a votar y ser votada en elecciones municipales.
- En 1977 se incluyó el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios con 300 000 habitantes o más y se estableció el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales y municipales.
- En 1983 se extendió el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país (Acedo, 2000).
- En 2014 se integra la posibilidad de reelección para los miembros del ayuntamiento, por un periodo adicional, y que este periodo no sea mayor a tres años.

A pesar de la autonomía municipal, a lo largo del siglo xx se consolidó un modelo de representación casi único en los municipios del país, el cual se explica a partir de la construcción de un sistema político presidencialista y autoritario que inhibió la posibilidad del municipio libre. Las condiciones que permitieron la llegada de la reforma política al ámbito subnacional y propiciaron el inicio del proceso de transición democrática comienzan a darse con las reformas de 1977 y 1983.

Hasta principios de 1976, la elección de los miembros de los ayuntamientos se realizaba a través de planillas y bajo un sistema mayoritario, es decir, el partido que ganaba la presidencia municipal obtenía todos los puestos de elección popular del ayuntamiento. El 28 de septiembre de dicho año, el estado de Nuevo León modificó su constitución incluyendo la figura de los *regidores de partido*, con lo cual introducía un componente proporcional al sistema electoral municipal. Esta reforma retomaba la ley electoral de 1973 que incorporaba la figura de diputados de partido en la Cámara de Diputados, es decir, incluía un componente de

representación proporcional a nivel federal, lo que muestra el impacto que las reformas federales tenían en el ámbito subnacional.

Siguiendo con esta dinámica, la reforma constitucional de diciembre de 1977 modificó el artículo 115 constitucional estableciendo que “de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá ... el principio de la representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”. Para Madrazo (1989), la exposición de motivos señala que:

El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad. Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento (p. 306).

Esta adición al artículo 115 propició múltiples procesos de reforma a las constituciones locales, la mayoría de las cuales siguió como modelo las reformas y adiciones realizadas en 1977 a la Constitución federal. Como consecuencia, 29 de las 31 entidades federativas expidieron nuevas leyes electorales.¹⁴

A pesar de que para 1977 únicamente 36 de los 2377 municipios contaban con más de 300 000 habitantes, la autonomía estatal permitía a los congresos introducir el componente proporcional en municipios con menor población, de modo que para 1982 únicamente 13 estados habían mantenido el sistema electoral en los términos que establecía la Constitución, mientras que el resto

¹⁴ Michoacán y Nuevo León reformaron la ley vigente.

había introducido la representación proporcional para municipios que iban de 25 000 a 200 000 habitantes¹⁵ (véase tabla 1).

Tabla 1. Incorporación de la representación proporcional a nivel municipal en México

En municipios con 300 000 habitantes o más	En municipios con población de 100 000 a 200 000 habitantes	En municipios con menos de 100 000 habitantes o que se basaron en criterios distintos
Baja California	Aguascalientes	Baja California Sur
Campeche	Colima	Durango
Coahuila	Guanajuato	Hidalgo
Chiapas	Morelos	San Luis Potosí
Chihuahua	Oaxaca	Sonora
Guerrero	Puebla	Tlaxcala
Jalisco	Querétaro	Zacatecas
México	Quintana Roo	
Michoacán	Sinaloa	
Nayarit	Tabasco	
Nuevo León	Yucatán	
Tamaulipas		
Veracruz		

Fuente: Madrazo (1989, p. 307).

¹⁵ Los estados de San Luis Potosí y Zacatecas tomaron como referencia el tamaño del ayuntamiento —en función del número de regidores que contemplaba la ley— para la incorporación del principio de representación proporcional.

En 1983, una nueva reforma al 115 constitucional estableció la inclusión del principio de representación proporcional en todos los municipios del país sin importar su población, lo que generó incentivos para la participación de todos los partidos políticos, dada la posibilidad de obtener puestos en el cabildo a pesar de no ganar la presidencia municipal. Sin embargo, en los hechos, el único partido nacional con posibilidades de registrar planillas en todos los municipios era el PRI.

Esta reforma obligó a las legislaturas estatales a decidir sobre el grado de proporcionalidad que debía darse a los ayuntamientos. Como resultado, ningún estado aplicó el principio de la representación proporcional a todos los miembros del ayuntamiento, y todos optaron —en mayor o menor medida— por limitar la representación proporcional a las regidurías. El razonamiento, utilizado por las legislaturas locales para aplicar las reformas a la fracción III del artículo 115 constitucional, reprodujo el sistema mixto existente en la Cámara de Diputados y en algunos congresos locales. La tabla 2 ilustra los mecanismos utilizados por los estados para la incorporación de la representación proporcional tras la reforma de 1983.

Tabla 2. Sistemas utilizados por los municipios para la incorporación de la representación proporcional tras la reforma de 1983

Ayuntamientos que se complementan con un solo regidor de minoría	Ayuntamientos que aplican la RP sobre una parte de las regidurías	Ayuntamientos que utilizan la RP para la elección del total de las regidurías
Baja California	Baja California Sur	Aguascalientes
Coahuila	Campeche	Guanajuato
	Colima	Nayarit
	Chiapas	Oaxaca
	Chihuahua	Quintana Roo
	Durango	Tlaxcala
	Guerrero	Veracruz
	Hidalgo	
	Jalisco	
	México	
	Michoacán	
	Morelos	
	Nuevo León	
	Puebla	
	Querétaro	
	San Luis Potosí	
	Sinaloa	
	Sonora	
	Tabasco	

Ayuntamientos que se complementan con un solo regidor de minoría	Ayuntamientos que aplican la RP sobre una parte de las regidurías	Ayuntamientos que utilizan la RP para la elección del total de las regidurías
	Tamaulipas	
	Yucatán	
	Zacatecas	

Fuente: Madrazo (1989, p. 308).

La tabla anterior muestra que mientras algunos estados optaron por aplicar la representación proporcional a todas las regidurías, la mayoría se limitó a aplicarlo en algunas y en dos casos —Baja California y Coahuila— sólo en una, con lo que evidentemente no se satisfizo el criterio de proporcionalidad.

Una vez realizadas las primeras modificaciones a los sistemas electorales como resultado de la nueva ley, los estados fueron adecuando su legislación a sus necesidades, sin embargo, la figura de la representación proporcional sigue presentando efectos dispares en las diversas entidades y, en la mayoría de los casos, no cumple con los efectos que se esperarían de un sistema mixto o de múltiples fases debido a que el partido del presidente municipal suele contar con una mayoría suficiente para poder tomar decisiones sin considerar a los regidores de los partidos de oposición.

Las reformas al artículo 115 influyeron de distinta manera a las 31 entidades y a sus municipios, sin embargo, dieron inicio a la reforma política que, a su vez, posibilitó el proceso de transición electoral subnacional.

En lo concerniente al ámbito federal, la reforma al 41 constitucional de 2014 ha tenido un impacto subnacional significativo. La transformación del IFE en INE lo dota de importantes facultades estatales que, anteriormente, estaban en manos de los institutos locales, entre las que destacan: a) capacitación electoral; b) distritación; c) padrón electoral y lista de electores; d) ubicación de las casillas

y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; e) reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; y f) fiscalización.

Esta reforma determinó de manera directa las atribuciones de los institutos electorales locales y, si bien tuvo como una de sus finalidades garantizar su imparcialidad limitando el poder de gobernadores y grupos políticos en la elección de los consejeros, no logró ese objetivo al dejar en manos de los congresos locales la asignación del presupuesto. Aunado a ello, trajo consigo un INE sobrecargado de atribuciones e incapaz de atender las particularidades de cada una de las entidades.

De acuerdo con las modificaciones al artículo 41, en las entidades federativas las elecciones locales estarían a cargo de los OPLE, con funciones en las siguientes materias:

1. derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. educación cívica;
3. preparación de la jornada electoral;
4. impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
8. resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos.

Reformas electorales y transición a nivel subnacional

El sistema político mexicano se caracterizó, durante décadas, por un sistema de partido hegemónico y elecciones no competitivas;

a partir de lo cual el sistema electoral se vio condicionado a los intereses del partido de Estado. A pesar de lo anterior, existieron elecciones periódicas, múltiples partidos políticos y cierto grado de competencia electoral, la cual era, a la vez, fomentada y limitada por el propio sistema.

En este contexto, la estabilidad y continuidad del sistema político y del partido en el poder se debieron, como se detalla en los apartados anteriores, a un constante proceso de reformas, así como a su capacidad para adecuarse a circunstancias cambiantes.

El cambio político en México se caracteriza por un largo proceso de liberalización controlado por el PRI, una transición continua y una consolidación consensual. De este modo, la transición en México consistió en cambiar el orden político sin que ello implicara la desaparición de los principales actores. Esto es, con base en las instituciones existentes, se pasó de un ejercicio del poder monopólico a uno compartido (Lujambio, 2000).

Las reformas que se han llevado a cabo en los últimos cuarenta años han posibilitado elecciones crecientemente limpias y competitivas, producto de los acuerdos en torno a la eliminación del conflicto por el acceso a espacios de representación y toma de decisiones, el fortalecimiento del sistema de partidos y la creación de condiciones para la competencia política, y el establecimiento de parámetros de confianza y certidumbre entre actores, entre otros (Meyenberg, 2004).

Si bien la atención se ha centrado en los procesos federales y los sistemas subnacionales han sido relegados a un segundo plano —como resultado del centralismo de facto imperante en el sistema político mexicano—, el proceso de democratización pasa, necesariamente, por el municipio como motor de la democratización o como bastión de prácticas autoritarias. Así, conforme a Lujambio (2000):

El municipio ha sido el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México, ya que en ese ámbito institucional es en donde ha sido posible que, paso a paso, pero sobre todo desde 1989, distintos partidos políticos ejerzan el poder, se

responsabilicen directamente en el ejercicio de la función pública y adquieran experiencia de gobierno (p. 77).

En este sentido, el municipio es el ámbito donde comienza a resquebrajarse la estructura del sistema autoritario. Para Hernández Corrochano (1999) es donde “se desarrollaron procesos que rompieron con la disociación entre el orden formal e informal existente en el conjunto del sistema político” (p. 95). Es así que los primeros casos de alternancia en el poder se dan, precisamente, a nivel municipal.

Sin embargo, el municipio ha sido, además de factor de democratización, parte fundamental del sistema político autoritario en México. Fijar la atención en los procesos electorales locales permite ilustrar que el proceso de democratización no es un fenómeno uniforme, sino que existen regiones con sistemas altamente democráticos mientras en otras prevalecen sistemas autoritarios (De Remes, 2000).

La alternancia a nivel municipal comienza a darse de forma continua en los años sesenta, pero no es hasta fines de los ochenta que se acelera la tendencia. En 1960, el Partido Acción Nacional (PAN) gobernaba únicamente un municipio —Ascensión, Chihuahua—, en el periodo comprendido entre 1962 y 1968 se le reconocen 19 victorias, producto de las negociaciones entre el entonces presidente del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, y el presidente de la república, Gustavo Díaz Ordaz.

Como resultado del fraude electoral de 1968 en Baja California, se rompe el acuerdo entre Díaz Ordaz y Christlieb y se fortalecen las tendencias abstencionistas de Acción Nacional, generando una crisis en el sistema de partidos. Lo anterior, según Hernández Corrochano (1999), muestra que la relación entre gobernantes y gobernados estaba fundada en “una disociación aceptada entre instituciones formales e informales, siendo estas últimas las que aseguraban el control sobre la población y estaban dotadas de una legitimidad de origen para hacerlo” (p. 95).

La reforma política de 1977 produce múltiples cambios y acelera, aunque no de forma inmediata, el reconocimiento de los triunfos de la oposición a nivel municipal. En el periodo comprendido entre 1979 (año en que el Partido Comunista Mexicano [PCM] ganó su primer municipio)¹⁶ y 1987, le fueron reconocidas a la oposición en su conjunto 135 victorias municipales (de un total de más de 5000 elecciones): 66 al PAN, 16 a la evolución PCM-Partido Socialista Unificado de México-Partido Mexicano Socialista y 53 a otros partidos (PARM, PPS, PDM, PST y PRT).¹⁷

Sin embargo, a pesar del incipiente reconocimiento del triunfo de la oposición a nivel municipal, el fraude electoral en las elecciones para gobernador en Chihuahua en 1986 mostró que el régimen no estaba dispuesto a aceptar una amenaza real contra su hegemonía a nivel subnacional. Prueba de ello es que para 1988 únicamente 39 municipios —1.63 % del total, donde habitaba 1.84 % de la población— estaban gobernados por partidos distintos al PRI.

El proceso electoral de 1988 fue el detonador de una explosión de la oposición a nivel municipal, lo que se manifestó en una presencia electoral sin precedentes en la historia de México. A partir de 1988, se distinguen dos etapas en la transición política a nivel subnacional:

- Primera etapa. De 1988 a 1994. Se caracteriza por un importante avance del recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD), en particular en 1989 cuando alcanza el triunfo en 80 municipios de Oaxaca y Michoacán. Por su parte, el PAN tiene un avance gradual acelerado en las elecciones municipales de 1992.
- Segunda etapa. A partir de 1994. Se caracteriza por un aumento significativo en los triunfos electorales del PAN y el PRD a nivel municipal, así como por un importante avance en la institucionalidad electoral del país.

¹⁶ Juchitán, Oaxaca.

¹⁷ Sobre la alternancia a nivel municipal, véase Lujambio (2000).

A principios de 1994 los partidos distintos al PRI gobernaban 227 de los 2392 municipios del país.¹⁸ Para mayo de 1999, estos partidos gobernaban, de acuerdo con Lujambio (2000), “(en 24.1 % de los municipios del país) al 46.46 % de la población del país que vive en municipios” (p. 84).

El avance de la oposición a nivel subnacional propició que las elecciones municipales cobraran cada vez mayor importancia, sin embargo, en muchos casos, siguen siendo consideradas como medios en el proceso de acceder al poder a nivel federal, en vez de como un fin en sí mismas dada su cercanía con la ciudadanía. Esta situación se hacía aún más grave como resultado de la prohibición de la reelección inmediata para los miembros del ayuntamiento, lo que imposibilitaba una adecuada rendición de cuentas de los gobiernos. Si bien esa disposición fue modificada en la reforma de 2014, aún están por verse sus efectos.

Asimismo, se mantienen como temas sujetos a debate en torno a la reforma de la integración del gobierno municipal en México, la pluralidad y proporcionalidad del cabildo, la diversificación de los mecanismos de elección, la ampliación del periodo de gobierno municipal y la elección de autoridades auxiliares, entre otras (véase Acedo, 2000).

¿Sistema o sistemas electorales subnacionales?

Si bien los lineamientos para la elección de gobernador no tienen variación entre las 32 entidades —todos son electos por el principio de mayoría relativa— a nivel municipal, existen diversas variantes. Los sistemas electorales municipales (SEM) en México se sustentan en el artículo 115 de la CPEUM, las leyes orgánicas municipales y los códigos o leyes estatales electorales.

A pesar de que, tras una ley general, cada estado tiene su propia legislación, el artículo 115 constitucional establece pautas que

¹⁸ De estos 227 municipios, 103 estaban gobernados por el PAN y 85 por el PRD; el resto estaba en manos de concejos municipales y otros partidos. Asimismo, 10.13 % de las regidurías de representación proporcional eran de oposición (Meyer, 1994).

definen algunas de las principales características de los SEM. De este modo, la Constitución establece el derecho del municipio de otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular directa de los ayuntamientos, la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, así como la obligatoriedad de incluir tanto el principio de mayoría como el de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos —sistema electoral de múltiples fases—.

Los municipios son gobernados por ayuntamientos, órganos colegiados y deliberantes, constituidos por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que, en función de su población, señale la legislación del estado.¹⁹

Los modelos de representación que se aplican a los municipios están determinados por una decisión de diseño institucional tomada por el congreso local y limitada por la legislación federal. De este modo, existe un perfil predominante en la integración de los ayuntamientos: elección por planilla bloqueada y cerrada y duración del periodo de gobierno. Los municipios no tienen facultad alguna para decidir el tipo de sistema electoral que utilizarán de modo que todos los municipios del estado —salvo aquellos que eligen autoridades bajo el sistema de usos y costumbres— se rigen por el mismo sistema electoral. A pesar de lo anterior, existen variantes, como el tamaño del ayuntamiento en función del número de miembros y la proporción de regidurías —y, sindicaturas, en algunos casos— de mayoría relativa y representación proporcional, el umbral electoral y la fórmula de asignación de regidurías de representación proporcional. Estas variantes, que originan consecuencias políticas diversas, generan una amplia variedad de subsistemas electorales.

En todas las entidades, los códigos o leyes municipales establecen el número de miembros que integrarán los ayuntamientos. Las legislaciones estatales utilizan distintos criterios con el fin de

¹⁹ Para fines de este trabajo no se consideran los municipios gobernados por usos y costumbres dada su diversidad.

lograr un equilibrio entre el número de pobladores de cada municipio y el número de integrantes del ayuntamiento. En la mayoría de los casos, esto se hace en función del número de habitantes, sin embargo, hay entidades donde la legislación determina el número de síndicos y regidores para cada uno de los municipios y otras donde el número de regidurías se establece en función del número de electores. Cabe señalar que, a pesar de los distintos mecanismos utilizados, en la mayoría de los casos no se alcanza un equilibrio adecuado en la relación tamaño del ayuntamiento-población²⁰ y se pueden observar municipios con población similar, pero ubicados en entidades federativas diferentes, lo que hace que se les asigne un ayuntamiento de tamaño diferente con los efectos que esto conlleva en términos de representatividad.

Respecto a la figura del síndico, se puede observar que, si bien en la mayoría de los estados existe únicamente un síndico, hay algunas entidades que contemplan la existencia de dos o más dependiendo del municipio y algunos establecen requisitos o funciones específicas.

Otro de los elementos del sistema electoral que varía en buena parte de las entidades federativas es el umbral o porcentaje mínimo de votos requerido para participar en la repartición de regidurías —y en su caso sindicaturas— de representación proporcional. Los umbrales van de 1.5 a 6 % de los votos, lo que tiene

²⁰ Para Acedo y Saiz (1997), la falta de un equilibrio entre los estratos de los municipios en cuanto a la relación que guardan el número de integrantes del ayuntamiento frente al número de pobladores son resultado de tres factores: "A) La heterogeneidad en la distribución de población entre los municipios y el número de municipios condicionan las posibilidades de lograr una adecuada estratificación. B) En prácticamente todas las legislaciones, está presente la crónica tendencia político-institucional a concebir y establecer ayuntamientos muy pequeños, así vemos cómo, para el estrato de mayor rango poblacional que incluye a los municipios más urbanos y densamente poblados, se les asigna un tamaño de ayuntamiento pequeño en sí mismo, que resulta insuficiente como punto de partida para establecer ayuntamientos de menor tamaño para los restantes estratos que presenten diferencias de tamaño proporcionales a las diferencias en los rangos poblacionales entre los estratos. C) En las legislaciones, son frecuentes las estratificaciones mal diseñadas producto de un ejercicio poco riguroso o de una cultura política estatal que no otorga la debida importancia a los ayuntamientos. Estos mismos factores explican que las distorsiones en la relación población-ayuntamiento varíen enormemente entre los mismos estados" (Acedo y Saiz, 1997, p. 45).

efectos no sólo en la representación, sino también en el sistema de partidos.

La fórmula electoral es otro elemento que presenta variación en los diversos sistemas electorales municipales. Si bien la mayoría de las entidades utilizan métodos de cociente, cada una tiene sus propias especificaciones y hay algunos casos donde el reparto se hace a partir de rondas sucesivas de asignación en orden decreciente de la votación. Evidentemente las distintas modalidades inciden, igual que el umbral, tanto en la representación como en el sistema de partidos.

De este modo se observa que en cada entidad federativa no existe un solo sistema electoral para la integración de todos los municipios, ya que, al establecerse un tamaño y composición del ayuntamiento diferente en cada uno de los estratos y alterarse el número de regidurías por distribuir, los efectos de la fórmula que se aplica a todos los municipios del estado también se modifican.

Consideraciones finales

La Constitución de 1917 sentó las bases de un sistema electoral que ha sido modificado radicalmente a un siglo de su promulgación. Este cambio responde a la transformación, no menos drástica, que ha sufrido México y a la necesidad de adecuar las instituciones al creciente pluralismo y al proceso de democratización.

Las características de los sistemas electorales subnacionales —en especial a nivel municipal— dan lugar a sistemas con alto grado de diferenciación aun al interior de la misma entidad a pesar de estar regidos por la misma legislación; esto debido a variables como la magnitud —entendida en este caso como el número de regidores—, el umbral y la fórmula de asignación de regidurías y sindicaturas de representación proporcional.

Lo anterior pone de manifiesto la carencia de un diseño institucional orientado a generar consecuencias políticas específicas, así como a la existencia de arreglos o instituciones informales que

coadyuvan al funcionamiento del sistema. Ante la debilidad de las instituciones formales, en un contexto donde variables locales coexisten con la norma, son los factores políticos los que prevalecen sobre las instituciones.

Así, las instituciones quedan supeditadas a lógicas locales que no parten de criterios comunes ni siquiera al interior de las entidades, generando que los efectos del sistema electoral sean distintos para cada uno de los municipios. Lo anterior da como resultado que, en ocasiones, resulte imposible separar las variables institucionales de arreglos informales definidos a partir de la interacción de los intereses políticos locales.

Asimismo, se requiere profundizar en el tema de la asignación de posiciones al interior del ayuntamiento como parte de arreglos de gobernabilidad, totalmente independientes de los resultados electorales. Esto es, analizar los criterios para determinar el número de regidurías por municipio como un mecanismo de gobernabilidad institucionalizada entre las distintas fuerzas políticas.

Para concluir, es preciso señalar que, a pesar de sus deficiencias, inconsistencias y la prevalencia de prácticas antidemocráticas, los sistemas electorales subnacionales funcionan en la medida en que, como postula Nohlen (2015), permiten a los ciudadanos expresar sus preferencias, que se convierten en puestos de representación o de gobierno, y, a pesar del largo camino transitado, garantizan la transmisión pacífica del poder político.

Bibliografía

- Acedo, Blanca (2000). *Representación política y sistemas electorales municipales* (Cuadernos de Debate. Agenda de la Reforma Municipal en México). México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Acedo, Blanca y Mariana Saiz, (1997). *Diagnóstico de la integración de los ayuntamientos: base jurídica y desempeño electoral*. Ciudad de México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Aziz Nassif, Alberto (1994). “Municipio y transición política: una pareja en formación”. En Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Aziz Nassif, Alberto (1996). *Territorios en alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*. México: Triana / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Carballo Balvanera, Luis (1993). “Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo”. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Mesa II Sistemas Electorales-Primer apartado.
- De Remes, Alain (2000). “Does Local Democracy Matter?”. Documento de Trabajo número 132. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos.
- García del Castillo, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Gómez Tagle, Silvia (1997). *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Guillén, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Corrochano, David (1999). “La participación sesgada. Gobernabilidad democrática y clases medias: el caso de Naucalpan de Juárez”. En Patricia Ramírez Kuri (coord.).

- Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Madrazo, Jorge (1989). “Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas”. En Pablo González Casanova (coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores / Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Merino, Mauricio (1998). *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Meyenberg, Yolanda (2004). “Reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México”. En Yolanda Meyenberg y J. Mario Herrera Ramos (coords.), *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, Lorenzo (1994). “El municipio mexicano al final del siglo xx. Historia, obstáculos y posibilidades”. En Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Meyer, Lorenzo (1997). “El sistema político y la gobernabilidad mexicana”. En Samuel Schmidt (coord.), *La capacidad de gobernar en México*. Ciudad de México: Aguilar.
- Nohlen, Dieter (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Rocha Díaz, Salvador (1997). *El nuevo federalismo mexicano: federalismo integral*. Ciudad de México: Fundación Colosio.
- Santamaría, Francisco (2012). *¿Un mundo sin Dios? La religión bajo sospecha*. Madrid: Rialp.

Datos sobre los autores

Marcela Ávila-Eggleton

POLITÓLOGA. DOCTORA EN CIENCIA POLÍTICA por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Sus líneas de investigación son procesos electorales, sistemas electorales subnacionales y comportamiento electoral. SNI, nivel I. Secretaria académica de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee). Miembro del Comité Editorial de la revista *Estudios Políticos*. Experto país para el proyecto *Varieties of Democracy* (V-DEM). Integrante de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), de la que actualmente es directora.

Ubaldo Silva Varela

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS y Administración Pública egresado de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), con reconocimiento al Mérito Académico 2018 por obtener el mejor promedio del programa de estudios. Actualmente trabaja en la Facultad

de Ciencias Políticas y Sociales de la UAQ, profesor de asignatura en julio-diciembre de 2019 de la materia de Teoría de Partidos Políticos y Representación de la Licenciatura en Ciencias Políticas. Interesado en la investigación de temas electorales: sistemas y comportamiento. Participación en el Primer Coloquio de Investigación e Intervención Social: “Las Ciencias Sociales en Querétaro: reflexiones para la construcción de una agenda”, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la revista *Albores* en octubre de 2018, con la presentación del libro *De nombres y sobrenombres. Efectos políticos de las decisiones jurisdiccionales*. Participación en diversos cursos: “Autoridades y procesos electorales en el estado de Querétaro” (Instituto Electoral del Estado de Querétaro); “Jóvenes, tolerancia y no discriminación” (Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación); “Iguales y diferentes: la ciudadanía en los procesos electorales” (Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación).

Continuidad y cambios en el
sistema electoral mexicano:
el caso del financiamiento
a los partidos políticos

Irma Méndez de Hoyos

Introducción

A pesar de su importancia, para Posada-Carbó y Malamud (2005), “las cuestiones de los partidos y su financiamiento sólo se percibieron como un ‘problema’, que merecía una legislación, desde finales del siglo xx” (p. 4). La mayoría de los países de América Latina aprobó nuevas reglas sobre el financiamiento de partidos y campañas hasta las últimas dos décadas de ese siglo. Aunque la corrupción y los escándalos políticos han sido impulsores principales detrás de esas nuevas reglas, hay algunos principios generales y cuestiones contextuales que explican la evolución de las reformas del financiamiento político en México y sus alcances.

El diseño institucional autoritario del sistema político mexicano vigente hasta mediados de los años ochenta reflejaba el poder abrumador del presidente y la existencia de un partido oficial basada en redes corporativas y clientelistas. Éstos dieron forma al papel que las elecciones jugaban en el sistema como el mecanismo más importante para reproducir la hegemonía del partido gobernante y la dinámica del sistema político en general. Aunque la transición a la democracia supuso romper con esa dinámica, algunos patrones de conducta y valores aprendidos con anterioridad han tendido a reproducirse.

Los estudios de la transición a la democracia han planteado diversas formas de estudiarla, entre las que destaca la que se enfoca en el cambio o continuidad de actores, reglas e instituciones

(Morlino, 2005). Desde esa perspectiva, la transición a la democracia en México ha supuesto una combinación de continuidad en los principios que rigen a varias instituciones, como los partidos políticos y el modelo de financiamiento que ha apoyado su desarrollo, y múltiples cambios en reglas específicas.

Según el institucionalismo, las instituciones políticas importan porque estructuran y guían las preferencias de los actores, y en su variante histórica —uno de los enfoques analíticos más utilizados en la ciencia política— las opciones estructurales hechas cuando se está formando una institución ejercerán una influencia duradera sobre el comportamiento de ésta (Steinmo *et al.*, 1992). Aunque para Peters (2008) “el objetivo principal de este enfoque es explicar la persistencia de las políticas en lugar del cambio” (p. 4). Se adapta bien al esfuerzo por analizar cómo las leyes de financiamiento político en México muestran una combinación de cambios y continuidades.

El objetivo de este capítulo, entonces, es analizar la evolución del modelo de financiamiento de los partidos políticos. Se argumenta que, en consonancia con la transición mexicana a la democracia, las sucesivas reformas electorales al modelo de financiamiento de partidos en el periodo 1996-2016 muestran una combinación de continuidad en sus principios o ejes rectores —que se mantienen intactos en el tiempo— y cambios graduales en normas específicas. Los resultados del modelo de financiamiento de partidos se examinan desde la perspectiva de la integridad electoral.

El texto está dividido en tres secciones. En la primera se hace una introducción al argumento central en este capítulo, en la segunda parte se abordan las leyes electorales que regulan el financiamiento de partidos en el periodo 1996-2014 y, finalmente, en la tercera parte se analizan algunos de los resultados de este modelo desde la perspectiva de integridad electoral, usando datos de la Encuesta a Expertos sobre Integridad Electoral, capítulo “México en elecciones federales y locales 2012-2016”.

Modelo general de financiamiento a los partidos políticos: evolución de las reformas de 1996-2014

México es comúnmente visto como un modelo relativamente exitoso de transición a la democracia: reformas sustantivas de los sistemas electorales y de partidos le permitieron pasar de elecciones manipuladas y competencia limitada a contiendas democráticas y un sistema multipartidista financiado con fondos públicos. Sin embargo, los escándalos mayores de corrupción política y del uso de fondos públicos y privados ilegales en las tres últimas elecciones presidenciales han desafiado las reglas de financiamiento de los partidos y la confianza en la capacidad de hacer cumplir la ley.

A pesar de que los cambios en la legislación, las disputas por el uso de dinero ilegal en campañas e incluso la injerencia del crimen organizado en el financiamiento de las campañas han seguido creciendo. Las multas por rebasar los límites de los gastos de campaña y las sanciones impuestas por la compra de votos y el uso ilegal de los recursos públicos no han persuadido a los partidos a comportarse de acuerdo con lo que ellos mismos han aprobado. La prevalencia de estas malas prácticas y delitos electorales demuestra la ineficacia de algunas de las reglas de financiamiento de los partidos, el fracaso en la aplicación de la ley o, incluso, la manipulación del diseño de la ley, que erosiona la confianza en los partidos políticos y en general la integridad de las elecciones.

A continuación, se presenta la evolución de las reglas de financiamiento de los partidos. Como se sabe, las reformas electorales involucraron muchos aspectos del proceso electoral, pero en este capítulo sólo nos referimos a las reglas de financiamiento. Primero trataremos la distribución de los fondos públicos y el financiamiento de campañas, para luego presentar las normas que regulan los fondos privados y el monitoreo o fiscalización.

Fondos públicos y financiamiento de campañas

La primera reforma electoral para democratizar el sistema político (1990) transformó radicalmente el sistema electoral. Incluía cambios importantes, como la fórmula para convertir los votos en escaños; el órgano de administración electoral, que por primera vez se convirtió en autónomo; y la creación de un órgano judicial electoral. Sin embargo, sólo comprendía un esquema básico de fondos públicos que se distribuían de acuerdo con el porcentaje de votación anterior de los partidos. Fue en 1996 cuando se introdujeron cambios importantes en el sistema de financiamiento de los partidos.

La reforma electoral de 1996 ordenó la distribución de fondos públicos entre los partidos para apoyar varios tipos de actividades, que desde entonces y hasta ahora siguen siendo las siguientes. En primer lugar, las actividades ordinarias y permanentes (AOP) que son las tareas políticas y electorales desarrolladas por los funcionarios y miembros del partido. Éstas incluyen la promulgación de la plataforma electoral, el contacto con la ciudadanía, la campaña a favor o en contra de políticas específicas, y la selección y promoción del liderazgo. En segundo lugar, los gastos de campaña (CE) que son recursos usados sólo durante las campañas políticas. Y, finalmente, las actividades específicas de los partidos como instituciones públicas (SA), que incluyen actividades de investigación en diferentes áreas de política pública, así como la capacitación de funcionarios del partido.

El modelo que se implantó en 1996 fue muy generoso, ya que la fórmula utilizada para estimar el monto anual total de los fondos públicos para las AOP tomó en cuenta el costo mínimo de una campaña de diputado o senador, multiplicado por el número total de diputados (o puestos en disputa) y por el número de partidos. Así, cada vez que un nuevo partido obtenía su registro, el presupuesto aumentaba. En la tabla 1 se muestra la fórmula simplificada aprobada en 1996.

Tabla 1. Normatividad de la distribución del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos (1996-2014)

Legislación electoral de 1996	Legislación electoral de 2007-2008	Legislación electoral de 2013-2014
El artículo 49 del Cofipe establece la fórmula de financiamiento público de los partidos políticos, que se determina de acuerdo con lo siguiente:	El artículo 78 del Cofipe establece la fórmula de financiamiento público de los partidos políticos, que se determina de acuerdo con lo siguiente:	El artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos establece la fórmula de financiamiento público de los partidos políticos, que se determina de acuerdo con lo siguiente:
A) Para las actividades ordinarias permanentes (AOP)	A) Para las AOP	A) Para las AOP
Total para AOP = Cálculo del costo mínimo de una campaña para diputados + Cálculo del costo mínimo de una campaña para senador + Cálculo del costo mínimo de una campaña presidencial.	Total para AOP = Total de ciudadanos en la lista nominal x 65 % del salario mínimo diario.	Total para AOP = Total de ciudadanos en la lista nominal x 65 % del salario mínimo diario.
B) Distribución entre partidos políticos	B) Distribución entre partidos políticos	B) Distribución entre partidos políticos
0.30 x Total AOP / Número de partidos + 0.70 x Total AOP x (votos del partido / total de votos).	Financiamiento a cada partido político = 0.30 x Total AOP / Número de partidos + 0.70 x Total AOP x (votación por partido / total de votos emitidos).	Financiamiento a cada partido político = 0.30 x Total AOP / Número de partidos + 0.70 x Total AOP x (votación de partidos / total de votos emitidos).

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) vigente en 1996 y 2008, así como en la Ley General de Partidos Políticos, aprobada por el Congreso de la Unión en 2014.

Otra novedad se refería al método por el cual los recursos debían distribuirse entre los partidos. Por primera vez, los fondos públicos se distribuyeron siguiendo un criterio doble: 30 % igual entre todos los partidos y 70 % de acuerdo con su porcentaje de votación en la elección anterior.

En año electoral, los partidos recibían fondos públicos adicionales equivalentes a lo que cada partido recibía por AOP. Los nuevos partidos que aún no estaban representados en el Congreso tenían derecho a recibir anualmente 2 % del total de los fondos públicos para las AOP.

El principio subyacente a estas reglas, que dio lugar a lo que se ha denominado *modelo mexicano*, consistía en que los fondos públicos tenían que superar el financiamiento privado para evitar intereses indeseables y, al mismo tiempo, solucionar la falta de competitividad del sistema de partidos, ocasionada principalmente por el predominio de un partido hegemónico durante más de siete décadas. A pesar de las crecientes críticas, el modelo mexicano duró sin grandes cambios durante las siguientes dos elecciones presidenciales y cuatro congresionales, es decir, entre 1997 y 2006. Entre las principales críticas de Murayama (2009) y Guerrero Gutiérrez (2003) “al modelo fue que estimuló el aumento de los costos de campaña, particularmente los relacionados con el uso de los medios de comunicación” (Murayama, 2009, p. 372). Los partidos gastaban cantidades crecientes de fondos públicos en anuncios de televisión con la creencia de que ello les daría un mayor impacto en la campaña. Un segundo problema fue la creciente intervención de actores distintos de los partidos —gobernadores y actores privados— que comenzaron a operar directamente durante las campañas electorales para movilizar o manipular a los ciudadanos. Éste fue el caso de los empresarios, quienes fueron destacadamente activos en la campaña presidencial de 2000. Finalmente, hubo dos escándalos importantes alrededor de las elecciones presidenciales de 2000. Poco después de las elecciones, se abrió una investigación por el uso de los recursos públicos para financiar la campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francis-

co Labastida. La acusación se refería a la transferencia de grandes cantidades de dinero de Petróleos Mexicanos (Pémex), el monopolio público de petróleo de México, al PRI en lo que se conoció como Pemexgate. Por otro lado, se presentaron quejas por la supuesta triangulación de fondos entre el Partido Acción Nacional (PAN) y ciertas organizaciones privadas en lo que se conoció como el escándalo de Amigos de Fox.

En el caso del PRI, el Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó (14 de marzo de 2003) una multa de 1000 millones de pesos (93 millones de dólares) por no informar acerca de 500 millones de pesos (46.5 millones de dólares) para la campaña presidencial. Dos meses después, el Tribunal Federal Electoral (Trife) confirmó la multa impuesta por el IFE. En el caso de la Alianza para el Cambio (PAN-Partido Verde Ecologista de México [PVEM]), el 10 de octubre de 2003, el IFE impuso una multa de 545 millones de pesos (50.7 millones de dólares) por haber recibido irregularmente 91.2 millones de pesos (8.5 millones de dólares) para su campaña presidencial. Al final, el PAN pagó 361 millones de pesos (33.6 millones de dólares) y su socio el PVEM 184 millones de pesos (17.1 millones de dólares).

En este contexto, y tras una serie de debates públicos, la reforma electoral de 2007-2008 incluyó varios cambios en cuanto al financiamiento de los partidos. La primera modificación importante fue la fórmula por la cual se estimaba el monto total de los recursos públicos para los partidos. El esquema mantuvo los tres tipos de fondos, esto es, para las AOP; gastos de campaña y actividades específicas. La fórmula para la AOP cambió para estimar la cantidad total de recursos sobre la base del registro de votantes. Las nuevas reglas multiplican el número total de ciudadanos en el padrón electoral por 65 % del salario mínimo diario (véase tabla 1).

Otro cambio importante tuvo que ver con la cantidad de fondos públicos para gastos de campaña que pasaron de ser el equivalente a lo que cada partido recibía por AOP a recibir 50 % de ese monto en las elecciones presidenciales y de miembros del Congreso; y 30 % en las elecciones sólo del Congreso.

Tabla 2. Normatividad de la distribución del financiamiento público para las campañas electorales de los partidos políticos (1996-2014)

Legislación electoral de 1996	Legislación electoral de 2007-2008	Legislación electoral de 2013-2014
<p>Artículo 49 del Cofipe</p> <p>Para campañas:</p> <p>I. El monto para gastos de campaña es el equivalente adicional al monto destinado para actividades ordinarias permanentes (AOP).</p>	<p>Artículo 78 del Cofipe</p> <p>Para campañas:</p> <p>1. Financiamiento público para gastos de campaña por partido = $0.50 \times$ Monto total de financiamiento para AOP (en año de elecciones generales).</p> <p>2. Financiamiento público para gastos de campaña por partido = $0.30 \times$ Monto total de financiamiento para AOP (sólo en año en el que se renueva únicamente la Cámara de Diputados).</p>	<p>Artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos</p> <p>Para campañas:</p> <p>1. Financiamiento público para gastos de campaña por partido = $0.50 \times$ Monto total de financiamiento para AOP (en año de elecciones generales).</p> <p>2. Financiamiento público para gastos de campaña por partido = $0.30 \times$ Monto total de financiamiento para AOP (sólo en año en el que se renueva únicamente la Cámara de Diputados).</p>

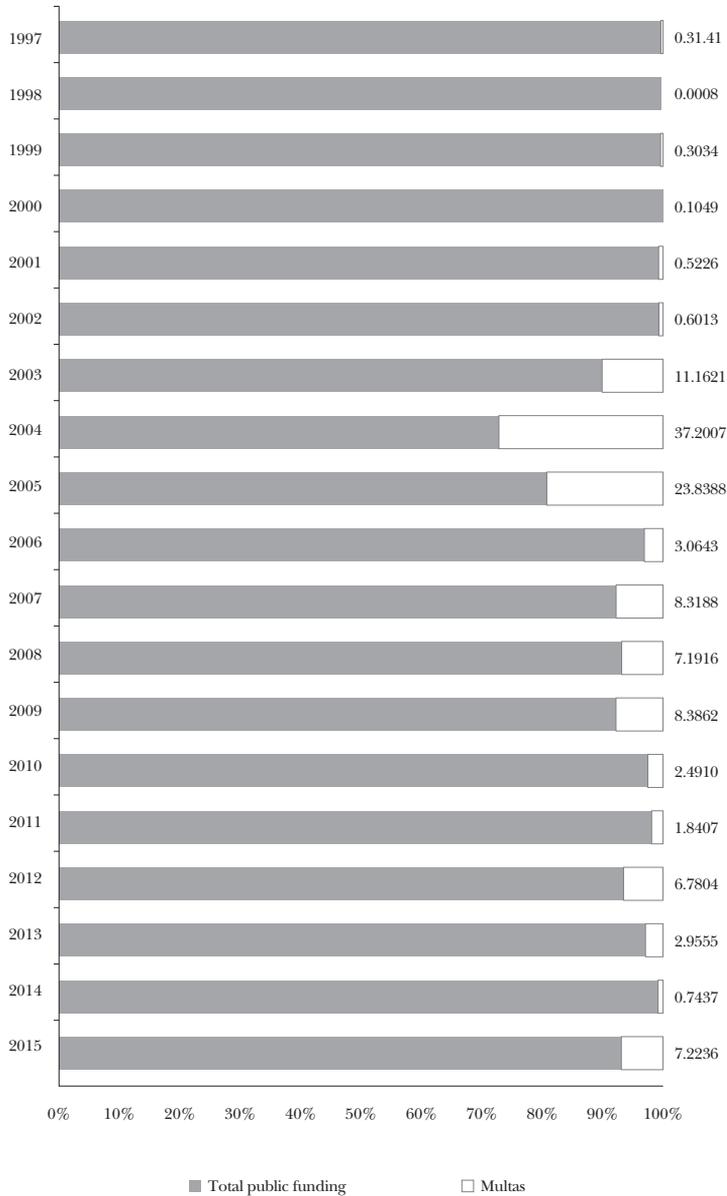
Fuente: Elaboración propia con base en el Cofipe, versiones vigentes en 1996 y 2008; así como en la Ley General de Partidos Políticos aprobada por el Congreso de la Unión en 2014.

A pesar de las aparentes intenciones de reducir la corrupción y promover una competencia más justa al disminuir los límites del gasto de campaña (Murayama, 2009, p. 381), la evidencia muestra que los resultados fueron limitados. Uno de los mejores estudios del impacto de las reglas electorales de 2007-2008 fue de González (2014) sobre “el financiamiento de partidos, mostró que la irregularidad más recurrente fue el rebase de los topes de gastos de campaña durante las elecciones de 2009 y 2012” (pp. 97-129). Con

respecto al mecanismo de rendición de cuentas partidista basado en la entrega de informes anuales de gastos ordinarios, Mónica González encontró que las irregularidades más comunes incluían desde la falta de apoyo documental de diversos gastos, beneficios económicos dados a los miembros de su propio comité ejecutivo, facturas no pagadas, y hasta gastos no registrados y donaciones privadas ilegales.

Las sanciones aplicadas por estas irregularidades son, desafortunadamente, menores y al parecer no logran persuadir a los partidos de no incurrir en ellas. Un análisis de la proporción de multas impuestas por el IFE respecto de los fondos públicos que reciben los partidos revela que representan sólo una parte muy pequeña e incluso insignificante de sus recursos. La figura 1 muestra la proporción de multas económicas del monto total de fondos públicos otorgado a partidos en el periodo 1997-2015. Como lo muestran las cifras, la multa económica promedio para todos los partidos representó sólo 0.31 % del total de fondos públicos otorgado por el IFE en 1997. Este porcentaje aumentó considerablemente en 2003, cuando el IFE aprobó las multas por los casos de Pemexgate y Amigos de Fox, mencionados anteriormente. Posteriormente las multas económicas disminuyeron considerablemente, lo que en algún sentido sugiere que el costo de violar la ley electoral es probablemente demasiado bajo para convencer a los partidos de comportarse de acuerdo con la ley.

Figura 1. Porcentaje de multas respecto al financiamiento público total para partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE, s. f.a).

La reforma electoral de 2014 transformó radicalmente el sistema electoral mexicano, aunque el procedimiento para estimar la cantidad total de recursos públicos que se distribuyen entre los partidos no cambió respecto a la aprobada desde 2007-2008, según lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos (LGIPE). En la tabla 1 se muestra la fórmula simplificada aprobada en 2014. Otra área sin mucho cambio fue el presupuesto para actividades específicas como instituciones públicas. En sentido opuesto, una modificación muy significativa es la que tiene que ver con una práctica ilícita muy recurrente, la de rebasar los límites de los gastos de campaña. Según las nuevas reglas, si durante las elecciones un candidato rebasa los topes de gasto de campaña, puede ser penalizado con la cancelación de su inscripción o con la pérdida de la candidatura que hubiese obtenido, si se valora que la falta fue determinante para el resultado de la elección. En este sentido, la reforma electoral de 2014 (INE, 2016) elevó el costo de violar los límites al gasto en campañas, aunque la aplicación de los castigos previstos es compleja, pues depende de las pruebas sobre el rebase de topes de campaña y del cumplimiento de, entre otros, el principio de determinancia.

Tabla 3. Normatividad de límites a gastos de campaña de los partidos políticos (1996-2014)

Legislación electoral de 1996	Legislación electoral de 2007-2008	Legislación electoral de 2013-2014
Topes a los gastos de campaña:	Topes a los gastos de campaña:	Topes a los gastos de campaña:
a) Elección presidencial	a) Elección presidencial	a) Elección presidencial
(Costo mínimo de una campaña para diputados x 2.5) x 300 distritos electorales / Días que dura la campaña de diputados.	Financiamiento público recibido por los partidos políticos para gastos de campaña x 0.20.	Financiamiento público recibido por los partidos políticos para gastos de campaña x 0.20.
El resultado anterior x Días que dura la campaña presidencial.	b) Elección de diputados	b) Elección de diputados
	En año de elecciones generales.	En año de elecciones generales.
b) Elección de diputados	Topo de financiamiento de la elección presidencial / 300.	Topo de financiamiento de la elección presidencial / 300.
Costo mínimo de una campaña para diputados x 2.5.	En año de renovación de la Cámara de Diputados	En año de renovación de la Cámara de Diputados
c) Elección de senadores	Topo de financiamiento de la elección presidencial / Tasa de crecimiento del salario mínimo.	Topo de financiamiento de la elección presidencial / Tasa de crecimiento del salario mínimo.
(Costo mínimo de una campaña para diputados x 2.5) x Número de distritos electorales que tiene el estado en el que se lleva a cabo la elección.	c) Elección de senadores	c) Elección de senadores
	Topo de gastos de campaña de la elección de diputados x Número de distritos electorales que tiene el estado en el que se lleva a cabo la elección.	Topo de gastos de campaña de la elección de diputados * # de distritos electorales que tiene el estado en el que se lleva a cabo la elección.

Fuente: Elaboración propia con base en el Cofipe, versiones vigentes de 1996 y 2008; así como en la Ley General de Partidos Políticos aprobada por el Congreso de la Unión en 2014.

En la tabla 3 se presentan las fórmulas simplificadas de topes de campaña y su cambio en el tiempo. Como se observa en la tabla, el cambio sustantivo en esta materia se aprobó en 2007-2008 cuando se determinó pasar de la fórmula que determinaba los topes de campaña en función de los costos mínimos de una campaña multiplicados por el número de cargos en disputa y la duración de la campaña, a una fórmula más moderada que tomaba en cuenta un porcentaje no elevado (20 %) del total del financiamiento público para campañas para todos los partidos en el caso de la elección presidencial. Esta reforma fue considerada como un avance en materia de transparencia, y austeridad, pues el límite de gastos de campaña se redujo, no así el financiamiento

Fondos privados, delitos electorales y vigilancia

La normatividad electoral en materia de financiamiento privado ha sido siempre muy restrictiva en consonancia con el principio de la preponderancia del financiamiento público para partidos políticos. A pesar de incluir cuatro categorías de ingresos privados, a saber: donaciones de miembros del partido, donaciones de simpatizantes, ingresos autoproducidos y préstamos, los límites han sido siempre muy estrictos. De acuerdo con la legislación electoral de 1996, estaba prohibido que los partidos recibieran donaciones (dinero, servicios o productos) por parte de partidos u organizaciones políticas extranjeras, grupos religiosos y compañías privadas. En el caso de las donaciones privadas por parte de ciudadanos la ley establecía límites muy precisos. En primer lugar, las contribuciones anuales individuales de simpatizantes no podían superar 0.05 % del importe total de los fondos públicos asignados a los partidos para las actividades ordinarias permanentes. En segundo lugar, el monto total de contribuciones de donantes a cada partido en un año determinado no podía exceder 10 % del monto total que un partido recibía por actividades permanentes ordinarias. En la tabla 4 se muestra la fórmula simplificada.

Tabla 4. Normatividad de financiamiento privado a partidos políticos (1996-2014)

Legislación electoral de 1996	Legislación electoral de 2007-2008	Legislación electoral de 2013-2014
Financiamiento privado, multas y reporte de gastos	Financiamiento privado, multas y reporte de gastos	Financiamiento privado, multas y reporte de gastos
Los límites a las aportaciones de donativos privados son:	La reforma electoral de este año mantuvo las mismas categorías de financiamiento privado, con cambios mínimos en las reglas para sus aportaciones:	La legislación introducida en esta reforma electoral incluyó cambios significativos. Las nuevas reglas prohíben donativos privados de personas morales y de cualquier tipo a los partidos políticos.
Donativos individuales de simpatizantes < 0.0005 x Monto total de AOP.	Donativos individuales de simpatizantes < 0.0005 x Tope de campaña de la elección presidencial.	Lo anterior también aplica para precandidaturas.
Total de donaciones de simpatizantes < 0.10 x Monto total de AOP.	Total de donaciones de simpatizantes < 0.10 del tope de campaña de la elección presidencial.	El único donativo privado permitido es aquél realizado por individuos. Los montos al respecto se mantienen con relación a la legislación de 2007-2008.

Fuente: Elaboración propia con base en el Cofipe, versiones vigentes de 1996 y 2008; así como la Ley General de Partidos Políticos aprobada por el Congreso de la Unión en 2014.

La reforma electoral de 2007-2008 mantuvo las mismas categorías de ingresos privados —donaciones de miembros del partido, donaciones de simpatizantes, ingresos autoproducidos y préstamos—, aunque las reglas con respecto a las donaciones cambiaron ligeramente pues el referente dejó de ser el monto total de financiamiento para actividades ordinarias y en su lugar quedó el tope de campaña, que sin duda es menor. Según la ley,

el monto total de las donaciones privadas que los partidos podían recibir no podía exceder 10 % del límite de los gastos de campaña para una elección presidencial, mientras que las donaciones individuales tenían un límite anual del 0.5 % del límite de los gastos de campaña también para una elección presidencial. Además, las donaciones anónimas estaban prohibidas y los partidos comenzaron a estar obligados a hacer públicas las donaciones recibidas, identificando la cantidad y el nombre del donante, en aras de buscar más transparencia. Finalmente, las donaciones de las compañías comerciales permanecieron prohibidas (véase tabla 4).

Los cambios legales electorales de 2008 también incluyeron la prohibición a los partidos para gastar sus fondos públicos o privados en medios de comunicación. Esta regla representó un punto de inflexión, dado el patrón de gasto durante las elecciones anteriores, cuando los partidos solían utilizar casi 90 % de sus fondos públicos totales en campañas de publicidad en los medios de comunicación. En el mismo sentido, no se permitía a los partidos recibir donaciones privadas en forma de anuncios de televisión o radio.

Por último, algunos de los cambios más importantes introducidos en 2014 se refirieron a la transparencia y fueron casi una respuesta directa a los escándalos de corrupción política en las elecciones presidenciales de 2012. Las nuevas normas incluyeron la obligación de los partidos de informar al INE todos sus gastos de campaña a través de un dispositivo electrónico durante el periodo de campaña cada 30 días, por lo que el sistema de monitoreo podía detectar cualquier movimiento anómalo y promover inmediatamente las sanciones correspondientes. Además, se mantuvo la obligación de los partidos de presentar informes cada tres meses y anualmente de todos los gastos ordinarios, y la unidad de control de fondos públicos del INE se encargaría de detectar cualquier movimiento anómalo e informarlo al Consejo General para un procedimiento de penalización rápido. En este caso, el lapso entre la entrega de los informes de gastos y las sanciones a los partidos se redujo.

Resultados: efectividad y rendición de cuentas

Una de las áreas de mayor controversia en el estudio de las reformas electorales es cómo evaluar sus resultados, impacto y capacidad para transformar las conductas de los diversos actores. Según Bowler y Donovan (2013):

Las expectativas sobre los efectos de las reformas electorales por lo general no se alcanzan. Los proponentes de las reformas suelen ofrecer expectativas infladas sobre los efectos benéficos de las reformas particulares. En los hechos, pese a toda la discusión sobre la ingeniería institucional y la manipulación y todos los esfuerzos que se involucran, los cambios institucionales suelen no producir muchos cambios (p. 5).

En México las reformas electorales han sido objeto de múltiples estudios que, por lo general, parten de los objetivos expuestos por los propios partidos políticos y de los factores contextuales relevantes —económicos, políticos o sociales—. Poco se estudian, sin embargo, sus resultados e impacto, pues la atención se ha centrado en las causas contextuales de las reformas. Así, la reforma de 1977 fue justificada por la falta de competencia real a nivel de los partidos políticos, expresada en la falta de un candidato de la oposición en las elecciones de 1976. La reforma de 1990 respondió directamente a las elecciones críticas de 1988, cuando el partido en el gobierno perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y la competencia fue muy cerrada en un número alto de distritos y entidades federativas. Las posteriores reformas electorales —de 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014— fueron resultado no de una visión de largo plazo, sino de conflictos derivados de la competencia partidista. Pese a los cambios que estas reformas han representado, prevalece la pregunta sobre lo que no ha cambiado, lo que prevalece y, sobre todo, por los principios que subyacen a las normas que regulan la competencia.

Desde la perspectiva institucionalista, el espíritu de las leyes se deriva en gran medida de la naturaleza y etapas iniciales de las

instituciones, en este caso de la postransición a la democracia. A diferencia de países como Chile, Argentina o Brasil, que experimentaron una transición del autoritarismo militar a la democracia, la transición mexicana fue una transición pactada, según Woldenberg, en la medida en que fue resultado de una negociación entre partidos (Becerra *et al.*, 2000). Para Merino (2003), por el contrario, se trata de una transición votada, restringida a lo electoral, donde se quedaron casi intactas las instituciones no electorales, donde se pasó de un sistema de partidos hegemónico al multipartidismo, y de elecciones controladas y manipuladas desde el gobierno a comicios democráticos (Méndez, 1996). A pesar de las varias reformas electorales, la naturaleza de su sistema electoral y de partidos creada para hacer posible la transición hacia la democracia ha permanecido casi intacta. El principio básico de su sistema de financiamiento de partidos sigue siendo el apoyo abrumador de los partidos políticos a través de fondos públicos y el acceso restrictivo a donaciones y apoyo privado. Por lo que los cambios se concentran en ciertas áreas y representan sólo pasos graduales hacia la equidad y la rendición de cuentas sobre los ingresos públicos y privados de los partidos políticos.

En otros países, Chile por ejemplo, las leyes de financiamiento de partidos no fueron un tema principal de la transición. Después de una dura dictadura militar, el foco estaba en la restricción del poder de los militares y evitar la regresión autoritaria. Conforme a Garretón (1987), “a diferencia de México, que nunca había experimentado un sistema multipartidista, en Chile los partidos habían sido la ‘columna vertebral’ del sistema político antes de su desintegración en 1973” (p. 64). Después de ser prohibidos por el régimen militar, los partidos rindieron en la lucha por la democracia y recuperaron su lugar como actores clave en el sistema político chileno. En ese momento, no parecía necesario reforzarlos con un financiamiento público que históricamente nunca tuvieron. En México, por el contrario, la transición a la democracia se concibió, en gran medida, como el paso de un sistema de partido hegemónico a un pluripartidismo, para lo cual era necesario, sino

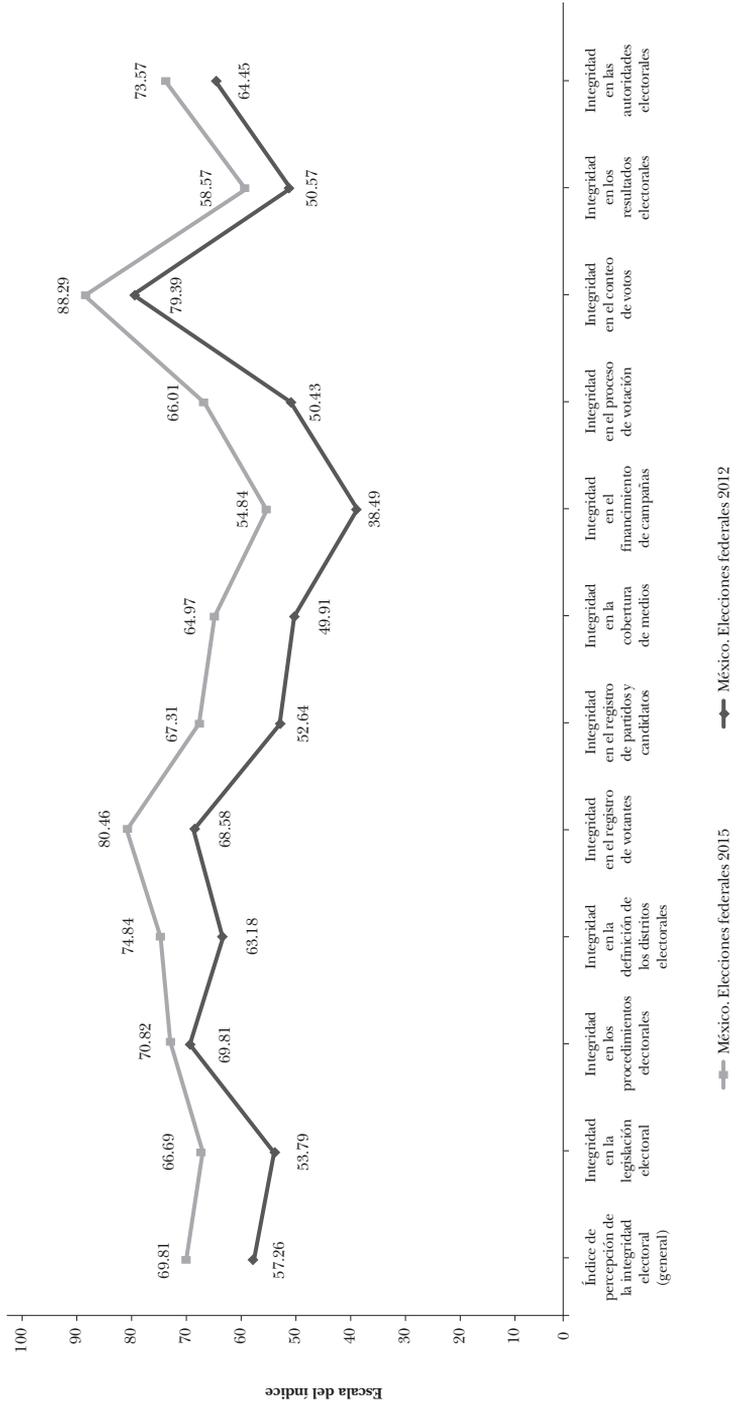
es que imprescindible, el fortalecimiento de los partidos de oposición. En ese sentido el financiamiento público jugó un papel fundamental y pocos dudan en que ha contribuido a la institucionalización —con estabilidad y enraizamiento— de los partidos políticos. Sin embargo, existen externalidades negativas directas e indirectas, entre las que destacan el crecimiento permanente de los gastos de campaña, un acelerado crecimiento de malas prácticas y delitos electorales (como la compra de votos, el uso de recursos públicos y de procedencia ilícita) que quedan impunes. A ello se añade el alejamiento paulatino de los partidos respecto de los intereses de los ciudadanos, el malestar social por el aumento gradual de dinero público destinado a las elecciones y partidos, y la escasa rendición de cuentas sobre los recursos lícitos e ilícitos que reciben, entre otras.

Para International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA, 2014), la promoción de reformas electorales que fortalezcan la supervisión, la rendición de cuentas y la transparencia es sólo el punto de partida, ya que “las reglas de financiamiento de los partidos no pueden, por lo tanto, estar desvinculadas de los entornos políticos generales en los que se supone que funcionan” (p. 362). Según algunos críticos, el nivel de confianza del público en el desempeño de los partidos evidencia del fracaso de las reformas financieras partidarias (Ugalde, 2016). En este trabajo, el nivel general de integridad electoral y el del financiamiento de campañas en particular es parte de la evidencia de los pobres resultados de las reformas electorales en esa materia en México.

De acuerdo con el Índice de Percepciones de Integridad Electoral —una encuesta de expertos realizada por Pippa Norris (2014) a nivel internacional— México obtuvo niveles medios a bajos de integridad electoral en sus últimas elecciones presidenciales, con un porcentaje promedio de 57.2 % en 2012. El Índice de Percepciones de Integridad Electoral incluye 11 dimensiones que cubren cada fase del ciclo electoral. Como se puede observar en la figura 2, hay una dimensión que aborda directamente los problemas del financiamiento de campañas, que obtiene la

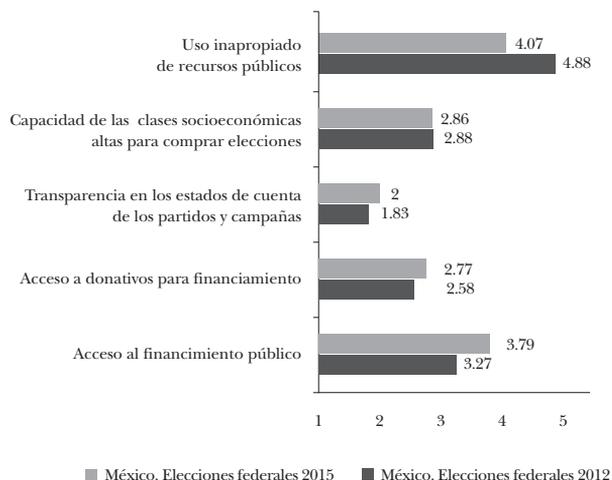
evaluación más baja según los expertos en México. Este porcentaje contrasta con los obtenidos en otras dos dimensiones, como los procedimientos electorales y el conteo de votos, que obtienen porcentajes por encima de 75 %. Ello sugiere que las reformas electorales de los últimos 15 años han sido más exitosas en áreas de organización electoral —como la capacitación de los ciudadanos que fungen como funcionarios de casilla, la ubicación de casillas, la difusión de información sobre la jornada electoral, y la definición de los procedimientos para contar los votos— que en otras, destacadamente la del financiamiento de campañas.

Figura 2. Índice de Percepciones de la Integridad Electoral y sus componentes



La etapas del financiamiento de campaña dentro del Índice de Percepciones de Integridad Electoral incluyen cinco elementos, tres de ellos se refieren a las mejores prácticas en materia de financiamiento de partidos: la medida en que los partidos/candidatos tienen un acceso equitativo al financiamiento público; la medida en que los partidos/candidatos tienen un acceso equitativo a las donaciones y la medida en que los partidos/candidatos hacen públicas y transparentes sus reportes financieros. Los otros dos elementos miden las malas prácticas, en primer lugar, la medida en que los recursos estatales se utilizan indebidamente para la campaña y, en segundo lugar, la medida en que los ricos compran las elecciones. Los expertos dieron su opinión en una escala de Likert de cinco puntos que variaba de “Totalmente en desacuerdo” a “Totalmente de acuerdo”. Los encuestados también podrían responder “No sé” y “No es aplicable”. Los resultados de cada elemento se presentan en la figura 3.

Figura 3. Componentes del Índice de Integridad en el financiamiento de campañas



Escala: 1 = Totalmente en desacuerdo; 2 = En desacuerdo; 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = De acuerdo; 5 = Totalmente de acuerdo.

Como se puede ver en la figura 3, la gran mayoría de los expertos están de acuerdo en que los partidos y los candidatos tienen acceso regular y equitativo a los fondos públicos, lo cual es claramente el resultado de las reformas electorales de los últimos 10 años. Ésta es entonces un área donde los expertos reconocieron algunos logros. Ahora bien, parece relevante evaluar si esos recursos a los que tienen acceso han sido usados eficientemente, si rinden cuentas de sus ingresos y gastos, y si existen los controles institucionales pertinentes para evitar o castigar los actos de corrupción, o el mal uso de esos recursos.

Esta preocupación por la rendición de cuentas también está capturada por el índice de integridad del financiamiento de campañas en el rubro relacionado con los informes financieros de los partidos. Como se observa en la figura 3, existe un consenso entre los expertos acerca de la falta de transparencia de los informes financieros durante las elecciones presidenciales de 2012. Ésta es un área que ha recibido mucha atención de los legisladores encargados de aprobar las reglas electorales, quienes partieron del supuesto de que una de las mejores herramientas de control son los informes de gastos de los partidos políticos. Como parte de las reformas en el área de fiscalización y monitoreo, se introdujo en 2014 un nuevo sistema contable mediante el cual la autoridad electoral controla los gastos de partidos y candidatos de manera continua y casi en tiempo real. El nuevo sistema de contabilidad se opera en línea. El INE tiene acceso irrestricto a toda la información contenida en los registros contables, y los partidos políticos deben presentar su información financiera trimestralmente fuera de los procesos electorales y dentro de un plazo máximo de tres días durante las campañas electorales.

Pese a estas medidas, existe un consenso entre los expertos en cuanto a la falta de compromiso con la divulgación completa de los ingresos privados que obtienen los partidos. Hasta ahora la supervisión del financiamiento público y privado se basa en los informes presentados por los partidos políticos sobre los gastos ante la autoridad electoral. Sin embargo, ésta es una herramienta

limitada para supervisar eficientemente cómo los partidos gastan y, sobre todo, para detectar anomalías en las fuentes de ingresos, que prácticamente quedan sin ser monitoreados.

Es difícil negar que los crecientes costos de campaña han hecho que los partidos políticos dependan tanto de las donaciones privadas como del financiamiento público, aumentando el riesgo de una influencia no deseada en el proceso de toma de decisiones. Las dos últimas reformas electorales apuntaron a enfrentar los casos de corrupción política, dando a los partidos el libre acceso a los medios para que no tuvieran que gastar la mayor parte de sus fondos públicos en este sector. Otra medida relevante fue establecer límites más bajos para los gastos de campaña y multas aplicables a los partidos y candidatos por superarlos. La reforma electoral de 2014 impuso incluso nuevas sanciones por superar los límites durante las campañas electorales, que podrían llegar a la anulación de las elecciones si el margen de victoria fuera inferior a 5% de los votos.

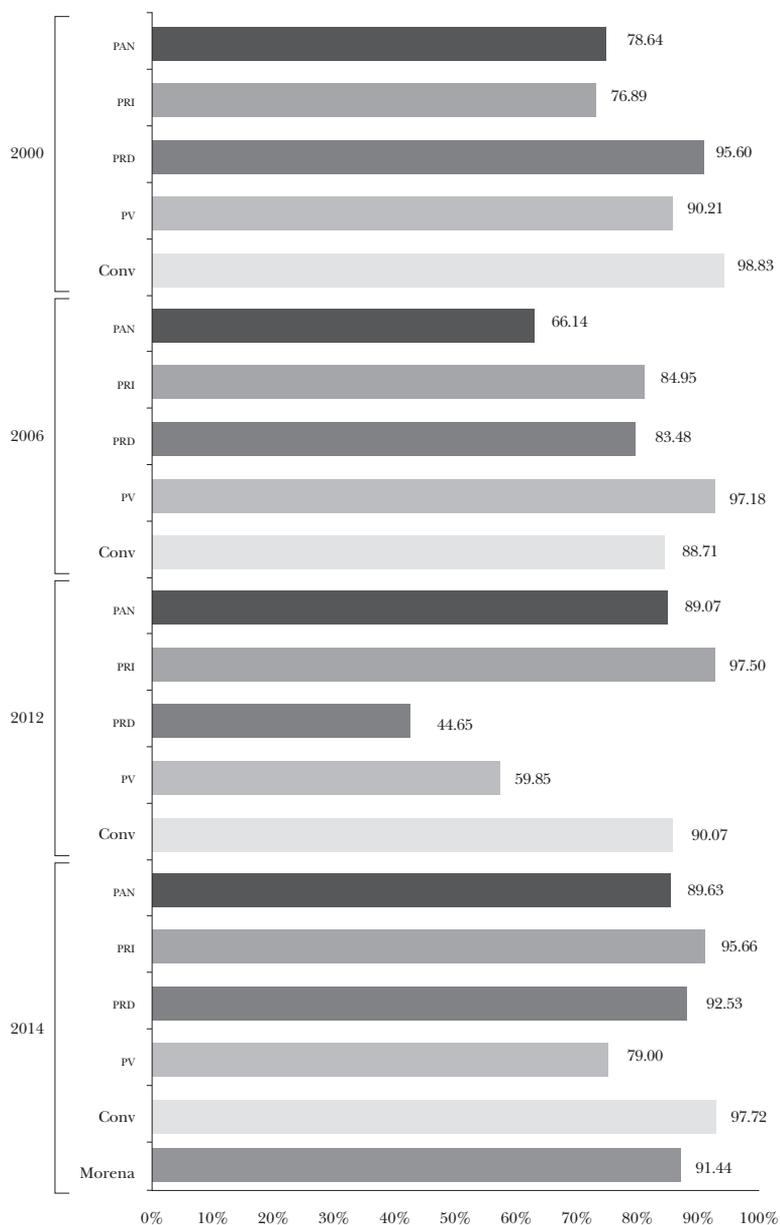
Ahora bien, a pesar de la introducción de múltiples y cada vez mayores prerrogativas (como el libre acceso a los medios de comunicación), por un lado, y castigos cada vez más severos, por el otro, la evidencia muestra que no se ha logrado disuadir a los partidos y candidatos de violar la ley. En este sentido, los dispositivos legales introducidos en el sistema de financiamiento de los partidos mexicanos para disminuir los altos costos de las campañas electorales y para controlar la injerencia de recursos de procedencia ilícita han resultado ser un fracaso.

Otra área crítica según el índice de integridad del financiamiento de la campaña es el acceso a las donaciones privadas. En México, las reglas que las regulan son muy restrictivas: las contribuciones anónimas están totalmente prohibidas; sólo los individuos pueden donar a partidos y candidatos dentro de los límites establecidos, y el uso de la riqueza personal del candidato también está limitado. Existe un sistema de contabilidad en línea, y la obligación de partidos y candidatos es informar al órgano de administración electoral los datos de los contribuyentes, con nom-

bres e identificaciones, e incluso la cuenta desde la cual se hizo la contribución. En términos generales parece claro que la ley está pensada para hacer difíciles las donaciones privadas, en consonancia con el principio rector del sistema electoral mexicano y del financiamiento a partidos, esto es, que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados.

La evidencia sobre los recursos privados que obtienen los partidos en los últimos años muestra que representan una mínima parte de sus ingresos y que ha venido disminuyendo. Los partidos dependen casi exclusivamente de los recursos públicos y esa dependencia ha venido creciendo, y esta situación es aún más marcada en el caso de los partidos pequeños. La figura 4 muestra el porcentaje que representa el financiamiento público respecto del total de recursos de los partidos. Como lo muestra la gráfica, el financiamiento público representa más de 90 % de sus ingresos, frente a 2 y 3 % de recursos privados, provenientes de donaciones para los partidos más pequeños.

Figura 4. Financiamiento público del total de ingresos de los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE (s. f.).

La casi total dependencia de los partidos políticos respecto del financiamiento público no ha sido vista como un problema, sino como una virtud del sistema electoral y del modelo de financiamiento de los partidos políticos que ha prevalecido sin cambios desde 1996. Poco se ha reflexionado, por ejemplo, sobre la relación entre la desconfianza en los partidos y los múltiples recursos que reciben y de los cuales rinden cuentas muy limitadamente. Tampoco hay un análisis respecto del distanciamiento creciente de los partidos y la sociedad, expresado en los niveles de membresía partidaria, por no mencionar el problema que representan las prácticas clientelares como forma predominante de relación entre partidos y ciudadanos. En la medida en que obtienen y administran un monto muy alto de recursos públicos y de otros que no son ni contabilizados ni reportados, los partidos han privilegiado el uso de programas sociales y la compra del voto más que la discusión y deliberación pública de los programas y políticas de acción partidista como forma de atraer a los ciudadanos.

De acuerdo con Falguera (2014):

Otras dos malas prácticas electorales reportadas por el Índice de integridad del financiamiento de campañas representan desafíos globales para cualquier democracia: el uso de dinero ilícito que refuerza la capacidad de los ricos para “comprar” elecciones y el uso de recursos estatales para las campañas (pp. 345-358).

Como lo muestra la figura 3, existe un acuerdo casi unánime entre los expertos sobre el uso indebido casi masivo de recursos estatales tanto en la elección presidencial de 2012 como en la elección de diputados de 2015. El uso de recursos estatales para beneficiar a partidos o candidatos está tipificado como delito electoral, con castigos muy severos de varios años de cárcel. Sin embargo, a los problemas de aplicación de la ley se añade la fragilidad general del imperio de la ley que ocasiona que los costos de violar las reglas se vean disminuidos en la práctica.

En cuanto a la influencia del dinero en las elecciones, la figura 3 muestra que el problema es muy severo en México.

Una de las preocupaciones crecientes sobre el financiamiento de las campañas tiene que ver con las donaciones ilícitas, especialmente de la delincuencia organizada. Según Falguera (2014), “este tipo de financiamiento tiene como objetivo influir en los políticos y las decisiones de políticas que beneficiarían a las redes criminales a expensas de la sociedad en general” (p. 347). La influencia potencial del crimen organizado en las elecciones es claramente un área poco estudiada. Sin embargo, la evidencia proveniente de la encuesta a expertos sobre las percepciones de integridad electoral a nivel subnacional en México para las elecciones locales de 2015 y 2016 sugiere que la delincuencia organizada financió a candidatos en siete estados: Ciudad de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Estado de México, Guerrero y Jalisco. A este respecto, aunque la ley electoral en México prohíbe claramente la financiación ilícita y el uso de dinero proveniente de fuentes criminales, el desafío sigue siendo mejorar la aplicación de la ley.

Conclusiones

El papel de las elecciones competitivas no está en discusión. La función que les asigna la teoría democrática liberal como centro indiscutible de la democracia ha sido acotada pero no negada. Hoy es un consenso que la democracia liberal es más que elecciones competitivas, pero no puede ser menos.

La transición a la democracia en México se dio por la vía electoral, sobre la base de una tendencia creciente de competitividad electoral que mostró el fortalecimiento de los partidos políticos. Gradualmente, los partidos fueron capaces de negociar reformas electorales verdaderamente significativas para garantizar, por un lado, elecciones libres, limpias, transparentes y justas y, por otro, la configuración de un sistema de partidos plural, fuerte, con representación nacional y local, capaz de garantizar elecciones competitivas.

Las reformas electorales federales de 1996 a 2014 en materia de partidos políticos partieron del principio según el cual los partidos son entidades de interés público y por ello sujetos de múltiples apoyos y subvenciones que han dado lugar al llamado modelo mexicano de financiamiento público a partidos. Bajo este modelo, el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, para evitar la injerencia “indebida” de intereses privados.

Tras 20 años de reformas y elecciones democráticas parece necesario reconocer los enormes avances que se han registrado en materia de organización electoral pero también los déficits en el ámbito de los partidos políticos. Es necesario, pues, reflexionar colectivamente sobre los incentivos que genera y los costos que imprime el modelo de financiamiento y monitoreo que muestran más continuidad que cambio. En cierto sentido dicho sistema no incentiva la rendición de cuentas ni la transparencia ni la responsabilidad, no garantiza el control sobre el financiamiento no reportado. No fomenta el monitoreo de malas prácticas, que tiene que ver con controles para evitar el uso de recursos públicos, o compra de votos, que erosionan la calidad de las elecciones, y con ello de la democracia.

En algún sentido, el modelo mexicano fue creado para la transición a la democracia, pero no está adaptado para la consolidación democrática, pues no permite hacer frente a los retos globales del financiamiento de partidos. Además, no contribuye a elevar la integridad electoral, y es más bien un modelo que muestra más continuidad que cambios. Como dice IDEA (2014). “mejores leyes, implementación de la ley más efectiva, un mejoramiento de la administración financiera de los partidos y más actores involucrados son las medidas que mejor promueven el control del dinero sobre la política”.

Bibliografía

- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena
- Bowler, Shaun y Donovan, Todd (2013). *The Limits of Electoral Reform*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm>
- Encuesta a Expertos sobre Integridad Electoral, capítulo “México en elecciones federales y locales 2012-2016 en PEI”. *Perceptions of Electoral Integrity Dataverse (Harvard and Sydney Universities)*. Recuperado de <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/PEI>
- Falguera, Elin (2014). “Conclusions”. En *Funding on Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance* (pp. 345-364). Estocolmo: Institute for Democracy and Electoral Assistance. Recuperado de <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>
- Garretó, Manuel Antonio (1987). “La democratización en América Latina”. *Análisis Político*, (1), 58-74.
- González, Mónica (2014). “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)”. En Luis Carlos Ugalde y

- Gustavo Rivera Loret de Mola (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional* (pp. 97-172). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2003). *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia* (serie Cultura de la Rendición de Cuentas). Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.
- Instituto Nacional Electoral (s. f.a). Recuperado de http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sanciones_Impuestas/
- Instituto Nacional Electoral (s. f.b). Recuperado de <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Financiamiento/>
- Instituto Nacional Electoral (2016). Recuperado de <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (2014). *Funding on Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Estocolmo: Autor. Recuperado de <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>
- Ley General de Partidos Políticos. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf
- Méndez de Hoyos, Irma (2017, julio-septiembre). “La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina, 2000-2012: una aproximación metodológica”. En *Foro Internacional*, 57 (229), 640-685.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Morlino, Leonardo (2005). *Democracias y democratizaciones*. Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Murayama, Ciro (2009). “El Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”. En *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Norris, Pipa (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pipa; Martínez i Coma, Ferran; Nai, Alessandro; y Gromping, Max (2016). “Perceptions of Electoral Integrity (PEI-4.5)”. Harvard Dataverse, V2. Recuperado de <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/LYO57K>
- Peters, Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science the “New Institutionalism”*. Londres: Pinter.
- Peters, Guy (2008). “Institutional Theory: Problems and Prospects”. En Jon Pierre, Guy Peters y Gerry Stoker, *Debating Institutionalism* (pp. 1-21). Manchester: Manchester University Press.
- Posada-Carbó y Carlos Malamud (eds.) (2005). *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; y Longstreth, Frank (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ugalde, Carlos (2016, 1 de agosto). “La democracia estancada. México 2006-2016”. *Nexos*.

Datos sobre la autora

Irma Méndez de Hoyos

RECIBIÓ SU DOCTORADO EN Gobierno de la Universidad de Essex, en Reino Unido. Es coordinadora general de Investigación y profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en México. Coordina la Escuela de Verano de Conceptos, Métodos y Técnicas Ipsa Flacso México desde 2016, y la Encuesta de Expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral a nivel subnacional en México desde 2015. Imparte cursos sobre democracia, partidos políticos, elecciones, comportamiento electoral y políticas públicas. Su investigación actual se centra en las malas prácticas electorales en América Latina, la integridad electoral y la justicia electoral a nivel subnacional, y populismo en México. Fue profesora visitante en las universidades de Oxford y Essex. Ha sido consultora externa de organismos internacionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2.

Integridad, justicia y equidad
electoral. Reflexiones sobre las
reformas electorales en México

Karolina M. Gilas

La integridad electoral como un concepto para el análisis de las elecciones

El concepto de *integridad electoral* apareció hace sólo 20 años, por lo que sigue siendo joven e impreciso. Muchos académicos que trabajan en el tema presentan diferentes definiciones y alcances del término. Aun así, analizando y comparando estas definiciones, podemos distinguir algún núcleo común del concepto. Por ejemplo, Elklit (2012) lo entiende como:

una especie de punto de referencia que, en cierto grado discutible, se asemeja a las características electorales bien conocidas (y, por cierto, imprecisas), tales como “creíble”, “aceptable” o “libre y justo”, describiendo el concepto a partir de dos dimensiones: “sistema electoral (ampliamente definido), que incluye los estándares internacionales acordados y el ‘clima’ político; y la cultura de la contestación” (pp. 5-11).

Según Van Ham (2013), la integridad electoral se define a partir de los “alcances de las irregularidades intencionales y administrativas (definidas por las normas internacionales para las elecciones) que se producen antes, durante y después de la jornada electoral” (p. 6). La propuesta de Schedler (2002) se refiere a este concepto como un conjunto de actividades relacionadas que involucran la elaboración, aplicación y adjudicación de reglas, con el

objetivo de asegurar la incertidumbre sustantiva de las elecciones democráticas. Norris (2012) afirma que:

la noción básica de integridad electoral se refiere a los principios y normas internacionales acordados de elecciones, que se aplican universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluso durante el periodo preelectoral, así como sus consecuencias (p. 4).

Estos “principios y normas internacionales acordados” son los que se incluyen en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas*, y reunidos y desarrollados con más detalle por organizaciones como la Comisión de Venecia o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Las normas de la OSCE, que Norris considera más completas, incluyen:

- Celebrar elecciones libres en intervalos razonables;
- Permitir que todos los escaños, en por lo menos una cámara de la legislatura, sean elegidos popularmente;
- Garantizar el sufragio universal e igualitario;
- Respetar el derecho de los ciudadanos a buscar empleo;
- Respetar el derecho de establecer partidos políticos y garantizar que las partes puedan competir sobre la base de la igualdad de trato ante la ley y por las autoridades;
- Asegurar que las campañas políticas se puedan llevar a cabo en un ambiente abierto y justo sin acción administrativa, violencia, intimidación o temor a represalias contra candidatos, partidos o votantes;
- Garantizar el acceso sin obstáculos a los medios sobre una base no discriminatoria;
- Asegurar que los votos se emitan por votación secreta y que se cuenten y denuncien honestamente, con los resultados públicos; y
- Asegurar que los candidatos que reciban el número de votos necesarios para ser elegidos estén debidamente

instalados en el cargo y se les permita permanecer en éste hasta que venza su mandato.

Es evidente que en el núcleo del concepto de integridad electoral se plantea la idea de elecciones libres, justas y competitivas, lo que ocurre cuando todos los ciudadanos pueden votar libre y secretamente y todas las partes interesadas pueden postularse como candidatas o candidatos (*libre*), existen mecanismos para la adjudicación de reglas y conflictos, los votos se cuentan imparcialmente (*justo*), y hay más de un actor con posibilidades reales de ganar, así como igualdad de condiciones entre ellos (*competitivos*). Este artículo se enfocará en una de las variables de la integridad electoral, la cual especialmente relevante en la regulación de las elecciones en México, y que ha traído algunas consecuencias no deseadas y perjudiciales para el desarrollo de los comicios: la equidad.

Integridad electoral y equidad

La idea de elecciones justas está asociada con la noción de igualdad política. Además de la necesidad de asegurar ambos, las reglas y la imparcialidad, la transparencia y la honestidad en el conteo de votos, y el sufragio universal y libre, en las democracias modernas consideramos que una elección “justa” sólo puede ser realizada cuando todos los competidores participan en condiciones de igualdad o equidad. Entonces, ¿qué significa *igualdad* en el contexto electoral? ¿Cuándo existe un *piso mínimo* entre las partes?

La definición de equidad es un problema realmente complejo para la filosofía, el derecho y la ciencia política. Es uno de esos conceptos que usamos con frecuencia, pensando claramente en ciertos valores y principios, pero aun así es difícil determinar sus límites y establecer una definición universal. Para Dworkin (1987a) es un concepto “que admite diferentes interpretaciones o concepciones” (p. 6).

Sin entrar en el debate filosófico o judicial sobre la equidad, podemos definirla como una situación en la que iguales son tratados por igual: el mismo tratamiento para las personas en la misma situación, ésta sería la igualdad formal. Otros estudiosos dirían que la igualdad de trato no es suficiente para asegurar la igualdad real, porque todavía produciría resultados desiguales. Para lograr una igualdad plena y real, debemos tener en cuenta cualquier condición particular de individuos o grupos que determinen su capacidad para alcanzar sus metas y darles un trato especial de acuerdo a sus necesidades y para aumentar su capacidad. También podemos hablar de igualdad con respecto de “puntos de partida” o “resultados”. La igualdad de puntos de partida requiere colocar a todos los concursantes en la misma línea de partida, de acuerdo con la visión liberal de la sociedad, donde debe ganar el que lucha mejor (o el más brillante). En Bobbio (2009) “la igualdad de resultados exige pagos a algunos competidores para que puedan obtener el mismo resultado que otros, más fuerte o más brillante” (p. 327).

De hecho, se trata de un debate entre dos visiones de la sociedad: la liberal, individualista y pluralista, por un lado, y el comunitarismo y la solidaridad, por otro. Según, Bobbio (2009) el primero

es suficiente para garantizar las reglas comunes y las posibilidades de participar para todos. Por el otro, es justamente tener ganadores y perdedores lo que hay que evitar, y para evitarlo se debe lograr la situación donde no sólo todo el mundo pueda participar, sino que todos tienen la misma oportunidad de ganar” (pp. 327-328).

Todo el mundo, siendo igual con todos los demás en todo, es una concepción absoluta de igualdad, utopista e imposible de lograr. En la política, la igualdad en los resultados es imposible y va en contra de todos los principios democráticos, simplemente hace que las elecciones no tengan sentido. Sólo es posible asegurar la igualdad de puntos de partida, algún tipo de terreno equitativo, como una condición específica que necesitamos crear para

que todos los actores políticos tengan posibilidades similares de lograr sus objetivos: ganar elecciones.

Entonces, ¿cómo definir la equidad electoral? Levitsky y Way (2010) abordan la igualdad en la campaña definiendo su campo opuesto y desigual como aquel donde “el abuso de los recursos del Estado por parte de los gobernantes genera tales disparidades en el acceso a los recursos, medios o instituciones estatales que la capacidad de los partidos de oposición para organizarse y competir en las elecciones se ve severamente afectado” (p. 1). A partir de esta definición se podría trazar un concepto de equidad electoral como un punto en el cual todos los actores participan en condiciones similares, con recursos similares, y ninguno de ellos está en posición de ventaja que anula la competencia.

Sin embargo, puede haber una manera diferente de abordar la igualdad de punto de partida en la contienda electoral, dependiendo de qué tipo de distribución de bienes (recursos financieros, tiempo aire) vamos a elegir. En este sentido, existen tres enfoques posibles: 1) todos los actores obtienen exactamente los mismos recursos, independientemente de sus condiciones particulares; 2) se establece un sesgo positivo hacia los partidos pequeños o nuevos; y 3) la distribución de recursos se basa en el apoyo electoral de cada partido. El primero, la igualdad matemática, es bastante impopular, porque no tiene en cuenta las circunstancias particulares de cada actor. El segundo favorece a los partidos más pequeños y nuevos, pretendiendo compensar cualquier desventaja que tienen frente a los institutos políticos establecidos, pero no necesariamente responden a la lógica democrática y permite preservar a los partidos marginados. La tercera opción, asignar recursos en proporción al grado de apoyo del que goza cada partido parece más razonable, pero también genera algunos problemas, ya que puede petrificar la escena política. Además, esta perspectiva no resuelve el problema de igualdad en la competencia, dejando pendiente la cuestión de causa y efecto: ¿un partido recibe mayores recursos porque le va bien en las elecciones, o le va bien en las elecciones porque dispone de

mayores recursos? Según Rae (1981), en un universo socioeconómico complejo, como es cualquier sociedad moderna, la igualdad absoluta es imposible, por lo que debemos elegir entre diferentes desigualdades y priorizar entre ellas.

Justamente el problema de la equidad electoral y los estándares que se deben cumplir en la regulación y en la práctica son preguntas indispensables para la integridad electoral, que pone en el centro de atención las reglas de otorgamiento y distribución de los recursos entre los actores políticos. Sin embargo, los estándares internacionales y los trabajos académicos aún no establecen definiciones más precisas que el famoso “piso mínimo”. Por lo tanto, existe la importante cuestión de establecer lo que sería equitativo y cuál es el nivel mínimo necesario para que la elección sea justa. La legislación electoral mexicana aún no define de manera coherente su respuesta.

La equidad de la contienda en las reformas electorales

México es un caso interesante de transición democrática a través de reformas electorales que gradualmente abrieron el sistema autoritario a la competencia electoral. Décadas de elecciones controladas y fraudulentas bajo el régimen del PRI, en las cuales el partido hegemónico ganó las elecciones debido a las manipulaciones de las encuestas, las prácticas de patrocinio y el abuso de los recursos estatales hizo que dos cuestiones ocuparan el centro de atención para el Estado democrático: la prevención del fraude y la igualdad de condiciones. Las elecciones de 1994 y 2000 fueron, en general, consideradas libres y justas, pero una serie de irregularidades durante las elecciones presidenciales de 2006 y un margen muy estrecho entre los dos candidatos más votados (Felipe Calderón ganó por 0,26 % o 243 934 votos), regresaron el tema de la equidad al centro de los debates.

Así, el sistema electoral mexicano lleva ya casi 40 años de cambios constantes, motivados por el deseo de crear reglas que

aseguren la participación equitativa de todos los actores políticos. Al inicio de esa evolución, que se convirtió en el proceso de transición a la democracia, el punto central fueron las reglas de acceso al juego electoral y al Poder Legislativo, así como el diseño de las instituciones electorales. Cuando esos elementos fueron instaurados y consolidados, a través del funcionamiento del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral (que más tarde se convirtieron en el Instituto Nacional Electoral y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente), la atención se movió hacia los puntos más finos del sistema electoral: las condiciones de competencia, relacionadas principalmente con el financiamiento y acceso a los medios de comunicación. De ahí deriva una serie de reformas que han respondido al llamado por la equidad en la contienda: 1990 (acceso a los medios), 1993 (aportaciones privadas, fiscalización de las finanzas y acceso a los medios de comunicación), 1996 (acceso a los medios de comunicación y financiamiento público) y 2007 (acceso a radio y televisión y otros aspectos de la comunicación política) (Gilas, 2016). Las condiciones de competencia y sus regulaciones giran en torno de dos elementos principales: distribución de recursos y de acceso a radio y televisión. A lo largo de los años y a raíz de las coyunturas particulares de las elecciones presidenciales las reglas de asignación de estos bienes fueron modificados con un afán igualitario, con lo que se han generados nuevas problemáticas y complicaciones en el funcionamiento del sistema electoral, tal y como se verá adelante.

Equidad en el acceso a los medios

Justamente las elecciones presidenciales de 2006 volvieron a colocar el tema de la equidad de la contienda en el centro de atención pública, después de 10 años de regulación relativamente estable. A juicio de muchos, la elección

se disputó en medio de una guerra sucia en la que terceros se involucraron de forma ilegal, así como dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y ríspidos de la historia electoral del país. Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos (Buendía Hegewisch y Azpiroz Bravo, 2011, p. 15).

Durante la campaña los partidos políticos gastaron 70 % de sus recursos en contratación de propaganda en radio y televisión; la mayoría de éstos (82 %) para *spots* en televisión (Smith Pussetto, 2011). Los partidos concentraban su estrategia de campaña en los *spots* televisados, contratados con sus recursos, de manera adicional a los tiempos oficiales. Como las televisoras otorgaban tarifas beneficiosas para el partido de su preferencia e imponían precios mayores a los que consideraban contrarios a sus intereses, por lo que el acceso a los tiempos de televisión no fue equitativo (Trejo Delarbre, 2006).

Además, el proceso de 2006 estuvo marcado por amplios y fuertes contenidos negativos (Buendía Hegewisch y Azpiroz Bravo, 2011). Juárez Gámiz (2010) “los candidatos punteros recurrieron a los mensajes de contraste y de crítica, logrando la campaña con mayor presencia de la propaganda negativa en la historia (aunque, en términos generales, este tipo de mensajes fueron apenas el 27.6 % de la totalidad de *spots* emitidos” (p. 62). Para Meneses Rocha y Bañuelos Capistrán (2009) la propaganda negativa fue difundida también a través de internet, donde se reproducía “el

eje del discurso negativo de los candidatos diseñado por sus estrategias: Andrés Manuel López Obrador es un político populista y un peligro para México y Felipe Calderón es corrupto y cómplice del poder económico” (p. 39).

De ahí la mala percepción y crítica del proceso electoral de 2006, según Temkin Yedwab y Salazar Elena (2010):

Las encuestas de opinión reportan cómo la gran mayoría de los ciudadanos dicen preferir las campañas basadas en propuestas y que son críticos de los mensajes que enfatizan el ataque. Reforzando (cuando no promoviendo) esas actitudes, diversos analistas, intelectuales y periodistas reaccionan escandalizados ante las acusaciones que los candidatos realizan entre sí. Así, en el debate público los epítetos más frecuentemente utilizados para referirse a este tipo de mensajes son sucios, engañosos, injustos, arteros, cínicos, irrelevantes, triviales, emocionales y no racionales, no propositivos, etcétera. Entre los supuestos efectos perjudiciales de las campañas negativas se afirma que degradan la política, alienan a los ciudadanos, provocan abstencionismo, promueven el cinismo, ponen en peligro a la democracia, impiden la civilidad en el debate, agudizan la polarización, engañan a los electores y distraen de los verdaderos problemas sociales que afectan a la sociedad (p. 13).

En el mismo proceso se presentó otro fenómeno complejo: la intervención de grupos empresariales quienes contrataron propaganda en radio y televisión, pronunciándose a favor o en contra de los candidatos (Córdova, 2008, 83; Salazar Ugare, 2008, p. 127). La participación de las empresas (especialmente de las televisoras) en la campaña fue vista como una muestra de fuerza de los poderes económicos y fácticos que se imponían sobre la clase política (Ugalde, 2008, pp. 131-456).

Finalmente, se dio un importante despliegue de propaganda gubernamental de los funcionarios de todos los niveles, encabezada por el presidente en funciones, el cual afectó la equidad de la contienda y la percepción ciudadana sobre las mismas (Crespo, 2008, p. 90). Incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006) en la sentencia que validaba la elección, señaló que:

Las declaraciones analizadas del presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas (pp. 202-203).

A consecuencia de estos tres fenómenos, el Congreso adoptó una reforma electoral que buscaba establecer un “nuevo esquema” de comunicación política que fomentara el debate público y evitara “usos y abusos de los medios electrónicos” y garantizara “igualdad de condiciones” para todas las partes. El “nuevo régimen” incluía tres restricciones importantes:

- Prohibición de compra de tiempo de radio y televisión para partidos, candidatos, ciudadanos, ONG, empresas y cualquier otra persona. Al mismo tiempo, la reforma otorgó a los partidos políticos el derecho de acceso a los medios a través de los tiempos del Estado, administrados de manera exclusiva por el IFE. El objetivo era impedir que “terceros” compraran anuncios electorales a favor o en contra de cualquier candidato, reducir el gasto de campaña y las ganancias de los radiodifusores, así como fortalecer la equidad electoral. Valdés Zurita (2010) menciona que con la reforma se esperaba fomentar “campañas centradas en propuestas electorales y, en consecuencia, con mayor profundidad programática” (p. 17).
- Prohibición de calumnia y denigración. Con esta restricción se pretendía evitar que volviera a presentarse una contienda tan visiblemente marcada por los contenidos negativos, buscando obligar a los partidos a realizar campañas propositivas.

- Prohibición de propaganda gubernamental durante las campañas electorales. La Constitución prohibió cualquier anuncio gubernamental (federal, estatal o local) durante las campañas electorales. Las únicas excepciones son las campañas de información de las autoridades electorales, las relacionadas con la educación y los servicios de salud, o las necesarias para la protección civil.

La reforma, especialmente la prohibición de compra de tiempo de antena, resultó bastante polémica. Los partidos políticos, la mayoría del mundo académico y la opinión pública dieron la bienvenida a la medida. Los radiodifusores, especialmente las dos mayores compañías de televisión, Televisa y TV Azteca, se opusieron ferozmente y acusaron al Congreso de restringir su derecho a la libertad de expresión. El caso terminó con un juicio de amparo resuelto por la Suprema Corte, que declaró la reforma como constitucional y legal, argumentando que la libertad de expresión no puede ser considerada como un principio absoluto y puede ser limitada para asegurar otros valores constitucionales, como la equidad de la contienda (Gilas, 2013).

Más tarde, a raíz de los fenómenos que se presentaron en las elecciones presidenciales de 2012 (la prohibición de la compra de tiempo aire llevó a los actores políticos a buscar otras alternativas, como entrevistas patrocinadas o participación en programas de entretenimiento), se aprobó una nueva reforma que modificó algunos elementos del esquema vigente. En la reforma de 2014 conviven los elementos de corte más liberal, como eliminación de la prohibición de denigración del artículo 41 constitucional (actualmente solamente queda prohibida la calumnia) o la apertura a debates entre candidatos organizados por los medios de comunicación, con otros de corte restrictivo, como la nueva causal de nulidad por compra o adquisición la cobertura informativa en radio y televisión, emisión por parte de la autoridad electoral de los lineamientos para la información y difusión de las actividades de campaña, así como nuevo esquema del régimen sancionador,

que divide la competencia entre el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), que debe realizar la investigación correspondiente e integrar el expediente, y una nueva Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, competente para resolver sobre el procedimiento especial sancionador. Estas modificaciones no alteraron los fundamentos del modelo de comunicación establecido en 2007, al contrario, refuerzan sus elementos principales (prohibición de compra o adquisición del tiempo y el régimen sancionador).

Ahora bien, el establecimiento de reglas tan estrictas condujo a una serie de consecuencias, no necesariamente beneficiosas para el sistema electoral mexicano. Por un lado, seguimos presenciando alta *spotización*, que restringe la pluralidad política, desalienta la comunicación y debate y debilita los vínculos con la ciudadanía y su interés en la participación política (Gilas, 2016). La comunicación política se torna unidireccional, simple, esquemática y vacía de contenidos (Juárez Gámiz, 2010, p. 66). Asimismo, Esteinou (2010a; 2010b) menciona que perjudica a los partidos políticos, al limitar sus posibilidades de ir adecuando las estrategias de comunicación en atención a la coyuntura de las campañas electorales, derivando en una dinámica sumamente desfasada, lenta, rígida y atemporal ante los hechos que sucedían en la lucha por la sucesión electoral.

Por otro lado, las nuevas normas, más detalladas y restrictivas, crearon un nuevo escenario y nuevos problemas, básicamente en dos áreas principales: la propaganda negra y los actores que permitieron llevar a cabo una campaña. Con ello, se disparó el número de procedimientos administrativos y judiciales. Sigue vigente el diagnóstico de Villafranco Robles (2013), relativo a los fenómenos de alta impugnabilidad e intervención de las autoridades electorales en el desarrollo de las elecciones y la limitada eficacia de estos procedimientos, emitido a partir del análisis del proceso de 2012:

1. Pese a que el legislador diseñó un modelo de comunicación política altamente regulado, las posibilidades de las autoridades electorales de investigar los fenómenos tan complejos y la difi-

cultad de que los quejosos aporten pruebas suficientes hace muy difícil que se documente una falta y, por lo tanto, que la autoridad electoral aplique alguna sanción. La probable explicación es la dificultad de comprobar las faltas.

2. Los partidos políticos usan como estrategia política las quejas ante las autoridades electorales, inconformándose por actos que saben que no constituyen violaciones a la ley o bien sin aportar pruebas suficientes, sabiendo que su reclamo es propaganda electoral, es una estrategia más de la contienda política con la que los partidos políticos buscan desprestigiar a sus adversarios (p. 58).

La equidad en el acceso a los recursos económicos

El problema de la asignación y control sobre el ejercicio de los recursos económicos es la otra faceta de la equidad de los procesos electorales. En México este tema adquirió importancia hasta finales de los años ochenta. El régimen autoritario, con un partido hegemónico fusionado con las estructuras del Estado, no necesitaba diferenciar entre lo público y lo del partido. Sin embargo, la liberalización en el ámbito político y electoral obligó a establecer las primeras reglas para el financiamiento y fiscalización de los recursos.

Así, en 1987, se estableció en el Código Federal un sistema de reparto de recursos con base en un criterio electoral que funcionaba a través del costo mínimo para una campaña de diputado, determinado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que hubieran sido registrados y del monto obtenido, la mitad se distribuía de forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido y la otra mitad proporcionalmente al número de diputados por partido (Córdova, 2011). Al mismo tiempo, se incorporó la obligación para que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento público que estaban recibiendo, aunque sin definir normas específicas para ello (Lujambio, 2000). Las regulaciones de fiscalización siguieron siendo bastante laxas, hasta la reforma de 2007-2008, que introdujo una revisión seria de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

Desde la reforma de 1990 se estableció un sistema de financiamiento mixto, predominantemente público, distribuyendo los recursos estatales en función de tres rubros: 1) para actividad electoral; 2) para actividades generales; y 3) para actividades específicas. A pesar de la evolución de las reglas de distribución específica, estos aspectos siguen siendo fundamentales, a la par del financiamiento para fortalecer el liderazgo de las mujeres, incorporado más adelante. Asimismo, a partir de la reforma de 1993, se empezaron a endurecer las restricciones a las aportaciones privadas, así como la prohibición de realizar donativos por parte organismos federales, empresas, ministros de culto, personas físicas o morales, extranjeras, y estableció límites a los donativos de los simpatizantes (Lujambio, 2000). Además, incorporaba la obligación para los partidos de contar con un órgano de finanzas, así como de entregar un informe anual de ingresos y gastos.

En 1996 se estableció el esquema vigente en la actualidad (con modificaciones menores): se prohibieron las aportaciones anónimas, “se ajustaron los límites de las aportaciones individuales al 0.05 % del monto total del financiamiento público ordinario y la suma de las aportaciones no podía rebasar el 10 % del total del financiamiento ordinario”; se dotaba de autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) y se crearon una serie de reglas para la asignación y fiscalización del financiamiento a los partidos políticos, con el objetivo de “contribuir a la conformación de un sistema de partidos realmente competitivo” (Núñez Jiménez, 2004). El monto para financiamiento de actividades ordinarias era determinado por los costos mínimos de campaña (para senador, diputado y presidente), los montos estaban determinados por el IFE; asimismo, se consideraba el número total de diputados y senadores y el número de partidos con representación en el Congreso. El total, se distribuía en 30 % de forma igualitaria y 70 % de forma proporcional a la última votación de diputados (Córdova, 2008).

Más tarde, la reforma de 2007-2008 pretendió eliminar las deficiencias presentes y fortalecer los mecanismos de control sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos para

disuadir las conductas ilegales. Para ello, se restringió aún más las aportaciones privadas (se prohibió aportaciones anónimas y las aportaciones o donativos a los partidos políticos, ya sea en dinero o especie, de los poderes de la Unión, de los estados y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mexicanas de carácter mercantil). Asimismo, se estableció la fórmula para determinar el financiamiento público anual para actividades ordinarias de la siguiente forma: multiplicando 65 % del salario mínimo vigente por el número total de inscritos en el padrón electoral. Asimismo, 70 % del financiamiento ordinario sería distribuido considerando la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y 30 % restante se distribuiría en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso.

Como suele ser el caso en el ciclo de gobernanza electoral mexicana, los fenómenos negativos advertidos durante las elecciones presidenciales de 2012 llevaron a una nueva reforma y, otra vez, a cambios importantes en el modelo financiero.

Las elecciones de 2012 dejaron en evidencia las limitaciones del modelo de fiscalización, que resultó demasiado lento, ineficiente, no logró disuadir la comisión de irregularidades y, en consecuencia, no generó confianza en los resultados avalados por el IFE. En primer lugar, demostró de manera contundente la incompatibilidad de los plazos para la fiscalización de los gastos de campaña con los tiempos electorales, de calificación de la elección y de toma de posesión por los candidatos electos. En el segundo, no logró detectar y sancionar las importantes cantidades del financiamiento paralelo que los expertos estiman en “al

menos cuatro pesos adicionales de financiamiento no reportado de fuentes diversas e ilegales” (Ugalde y Guzmán, 2013). Finalmente, dejó apariencia de manipulación de la contabilidad de las campañas a través de las reglas del prorrateo. Estas deficiencias, al presentarse en un contexto cada vez más preocupado por las condiciones de equidad en la contienda, pusieron en tela de juicio la capacidad de las autoridades de detectar irregularidades en el uso de los recursos de manera oportuna, que permitiera sancionar a los partidos y candidatos que hubiesen transgredido la norma. Quedó evidenciado también el problema de la acreditación del rebase de tope de gastos (Hernández y Gilas, 2014). La reforma de 2014 pretendió atender todos estos problemas.

En cuanto al financiamiento, la reforma de 2014 aumentó los montos aceptados del financiamiento privado, eliminando el tope máximo anual de 10% de este tipo de recursos. Fuera de ello, las nuevas reglas son más restrictivas: se establece un sistema de contabilidad en línea, que obliga a los partidos y candidatos a reportar los ingresos y gastos en plazos breves (48 horas a partir del movimiento) y a contratar servicios a través del padrón de proveedores del INE. Asimismo, se establece un mecanismo de fiscalización breve, de escasos 40 días (Ley General de Partidos Políticos, 2014, Artículo 79.1, inciso c).

Como se puede observar, las reformas generadas desde 1977, pero sobre todo a partir de la reforma de 1993, han ido sumando restricciones al modelo de financiamiento privado, limitando las aportaciones de otros actores diferentes al Estado, apostando con ello que mayores limitaciones y regulaciones más sofisticadas permitan lograr un mejor control de los recursos y una mayor equidad en la contienda y en el acceso al financiamiento directo (Hernández y Gilas, 2014). Sin embargo, la realidad que se presenta a partir de la aplicación de estas normas demuestra la persistencia de deficiencias graves y normas contradictorias.

El nuevo modelo de fiscalización introduce tensión entre el tiempo y la exhaustividad, lo que obliga a la autoridad a revisar una cantidad enorme de informes en plazos muy breves. Con ello,

los mecanismos institucionales resultan inadecuados para realizar investigación de mayor envergadura, que permitiría detectar irregularidades realmente graves y que impactan en la equidad de la contienda, como el financiamiento paralelo. Como sostiene Agíss Bitar (2008) “de un ejercicio de auditoría convencional únicamente se va a desprender si el partido utilizó con apego a la normatividad los recursos que declara haber recibido y gastado. En otras palabras, la auditoría no es capaz, por sí misma, de detectar incumplimientos de otra índole, tales como recursos provenientes de fuentes prohibidas, contabilidades paralelas y otros considerados como sustantivos. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir este tipo de irregularidades, ya que son los partidos quienes las presentan ante la autoridad fiscalizadora” (p. 45). De ahí que el proceso de control se enfoca en los gastos y no en los ingresos, aunque son los segundos los que realmente ponen en riesgo no solamente la equidad, e incluso la misma esencia de la representación.

Finalmente, como señalan Gilas y Christiansson (2016):

Las nuevas reglas complicaron el procedimiento de fiscalización, hicieron menos factible una revisión profunda de las finanzas de los partidos y dejaron del lado los problemas principales del dinero en la política mexicana: financiamiento paralelo, topes de gastos demasiado bajos y el predominio de recursos públicos, muy altos, pero insuficientes para financiar el juego político (p. 122).

Conclusiones

En su versión actual, la Constitución mexicana considera la igualdad electoral como uno de los principios rectores de los procesos electorales y garantiza que todos los partidos políticos tengan suficientes recursos para participar en sus actividades estatutarias en igualdad de condiciones. Este mandato constitucional guía una serie de reglamentos específicos, incluyendo la distribución de las finanzas públicas y el acceso a los medios de comunicación. Sin

embargo, de su interpretación, que actualmente predomina en el sistema electoral y en el discurso político, deriva una serie de fenómenos que, lejos de fortalecer o consolidar la democracia mexicana, producen efectos negativos, no deseados y no planeados.

El principal problema de la legislación mexicana es la falta de coherencia. Las reglas de repartición de recursos y prerrogativas reflejan la igualdad en el tercer sentido antes mencionado, es decir, de distribución de recursos sobre la base del poder electoral de los partidos. Al mismo tiempo, las discusiones, postulados y declaraciones de los partidos políticos están más cercanas al primero: el mismo bien para todos. A veces, incluso, parece que buscan una igualdad absoluta, demostrando no sólo un concepto equivocado, sino también irreal de equidad.

El concepto erróneo de la equidad es también la razón por la que el debate sobre las deficiencias del sistema político y electoral resulta desatinado. Por ejemplo, una de las preocupaciones más fuertes de los partidos políticos es la imparcialidad y objetividad de la cobertura de los medios de comunicación: esperan que todos los medios sean neutrales, como si fuera posible o incluso deseable. Sin embargo, el verdadero problema del mercado de los medios en México no es la objetividad, sino la pluralidad. En pocas ocasiones podemos encontrar medios privados completamente objetivos y neutrales. Usualmente, las estaciones de radio y las cadenas de televisión tienen sus propios intereses, agendas y favoritismo, y tienen el derecho de mantener su línea editorial. Así, el problema de la concentración de los medios y escaso pluralismo se pretende resolver a través de las regulaciones electorales, de los tiempos y contenidos adecuados para la transmisión, cuando en el fondo se trata de un problema de la apertura del mercado de los medios electrónicos, no del diseño electoral.

Con las nuevas reglas las campañas electorales son, al menos oficialmente, menos costosas. Sin embargo, la realidad, que toma en cuenta el financiamiento paralelo así como los costos de operación de las reglas electorales, muestra otro panorama.

Como no hay gasto en compra de tiempo de antena, los partidos políticos reciben y (oficialmente) gastan mucho menos en las campañas electorales. Esto es en teoría, en la práctica está lejos, muy lejos. En 2006, el costo único del tiempo de antena de televisión para todas las partes fue de 1354 millones de pesos (casi 107 millones de dólares). Esto es más que el límite de gasto total para todos los candidatos presidenciales en la elección del año pasado (que fue de 66 millones de dólares). Por supuesto, dos de los candidatos presidenciales y 39 % de los congresistas elegidos a través de FPTP (por sus siglas en inglés: *first past the post*, o escrutinio mayoritario uninominal) superaron los límites de gastos. ¿Por qué? Debido a que los límites de gastos mexicanos son tan bajos que es imposible hacer campaña. La radio y la televisión son los medios más importantes en las campañas electorales mexicanas porque, entre otros pocos factores, la campaña es demasiado corta para hacerlo de manera anticuada. Ante plazos tan breves, teniendo solamente 90 días para llegar a los ciudadanos de todo el país, es necesario utilizar los medios masivos de comunicación. Al mismo tiempo, no se puede comprar tiempo de aire adicional, y el tope de gastos de campaña es muy bajo: la última campaña presidencial costó sólo una décima parte de los gastos de campaña de Estados Unidos (66 millones de dólares en México contra 6 mil millones en Estados Unidos).

En este contexto no hay margen de maniobra, por lo que los partidos y candidatos incurren en violaciones constantes de los topes de gastos de campaña. Como es más barato pagar una multa que perder la elección, el rebase es sólo una opción racional. Las nuevas regulaciones resultaron ser una especie de bozal para partidos, candidatos, medios de comunicación y ciudadanos. Requieren que todos los actores cambien su comportamiento, incluso en contra de sus intereses. Para los partidos políticos, respetar campañas tan cortas, abstenerse de criticar a los rivales y limitar su gasto puede costarles la victoria en las urnas. Romper la ley y ganar es mucho más práctico.

También hay un costo institucional. En primer lugar, el costo de mantener las instituciones capaces de gestionar toda la complejidad de la distribución de tiempo de antena y los procedimientos administrativos y judiciales. Para el monitoreo de campaña del año pasado, el IFE pagó 53 millones de pesos (más de 4 millones de dólares) y mantiene su mayor división para administrar la distribución de *spots* y el monitoreo de medios. Para poder atender todas las quejas el Tribunal Electoral también creció significativamente, y ahora trabaja con una sala superior y cinco salas regionales permanentes.

La ambición de resolver los diversos problemas o deficiencias de la política mexicana, en particular los relacionados con el acceso a los medios o a los recursos económicos, a través de la legislación electoral, resulta en un desacierto y, aún peor, impide a las autoridades electorales ejercer su función de manera adecuada. Los mecanismos previstos por la ley electoral para detectar financiamiento paralelo o desvío de recursos públicos son insuficientes, aunque la expectativa de que el INE los identifique y sancione es alta. Al mismo tiempo, no se advierte la conexión de este tipo de faltas con el panorama más amplio, de corrupción generalizada que reina en el país y que debería ser perseguida por las autoridades penales competentes.

Esta situación genera alto costo que el sistema electoral y las instituciones pagan: la falta de confianza. La reforma de 2007 tenía un noble objetivo de evitar la mala práctica electoral y fomentar la igualdad. Esto llevó a una gran complejidad de la ley electoral, las reglas de operación de las autoridades y del control judicial, reforzada aún por la reforma de 2014, que creó un sistema confuso de reglas y facultadas compartidas entre las autoridades nacionales y locales.

El control judicial, por sí solo, y al contrario a la expectativa no resuelve los problemas y no eleva la calidad de la integridad electoral. En México, a medida que crece el control judicial (en 2012 el Tribunal Electoral en México resolvió 19 233 casos, cinco veces el número de 2006, que fue de 3852; el número de impug-

naciones que llegarán durante los procesos concurrentes de 2018 indudablemente nos hará multiplicar varias veces estas cifras), la decepción de los ciudadanos crece (Fix-Fierro, Flores y Valadés, 2017).

Llevar a las disputas electorales ante un tribunal podría parecer una manera objetiva de resolver un problema. Sin embargo, los procedimientos judiciales tienen sus características particulares que no necesariamente fomentan la confianza. Ante un tribunal siempre habrá un ganador y un perdedor, la lógica misma del procedimiento enfrenta a las partes, de ahí las constantes críticas o ataques de los actores políticos hacia las autoridades. Además, como las resoluciones necesariamente se basan en pruebas aportadas por las partes, y con frecuencia es complicado (o casi imposible) acreditar adecuadamente los hechos, la diferencia entre la opinión pública y la decisión judicial en un caso particular puede ser grande. Al mismo tiempo, las reglas y los procedimientos se han vuelto más y más complejos y ahora requieren un conocimiento jurídico profundo para entender el proceso y poder presentar un caso ante un tribunal. Esto condujo a una situación en la que un ciudadano común ve a ambos procesos electorales como llenos de actividades ilegales y violaciones, mientras que las instituciones creadas para proteger la justicia de los procesos electorales insisten en que nada había sucedido.

Otro gran fenómeno —la judicialización de la política y de la función electoral— no solo se mantiene, pero crece a partir de la reforma. Las reglas requieren interpretación judicial, y las nuevas son objeto de pronunciamiento de las autoridades electorales con mayor frecuencia que en las épocas anteriores, en gran parte debido a la distribución de competencias establecida por la nueva legislación. En el TEPJF se ha notado la nueva dinámica, que significó un incremento de 147.88 % respecto del número de asuntos recibidos en relación con los procesos electorales posteriores a la reforma 2007-2008 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 49). En ese contexto, la judicialización suele reflejar cada vez mayor incertidumbre respecto del significado y alcances de las nuevas reglas. De ahí que otra función de la juris-

dicción electoral, la de dar certeza de las reglas de juego, derivada de la interpretación de las normas, tampoco se logra con facilidad. La legislación mexicana es excesivamente regulada, engorrosa, confusa y contradictoria, marcada por la paradoja particular, al ser increíblemente detallada, pero, al mismo tiempo, llena de reglas imprecisas e incongruentes. La legitimidad jurídica parece fracasar, valorada desde la perspectiva de la integridad electoral y confianza ciudadana.

Si abandonamos el sentido perfeccionista, irreal, de la equidad, y nos concentramos en lo que es relevante para una contienda justa y equitativa viable, podríamos finalmente darnos cuenta de que el sistema electoral mexicano no sólo es injusto, sino demasiado regulado y excesivamente cuidadoso con los partidos políticos. El propósito de la serie de reformas fue promover la equidad electoral, un debate público vigoroso y enfocado a las propuestas, así como fortalecer la independencia de los actores políticos. Sin embargo, las soluciones específicas adoptadas no coinciden con este objetivo y, en lugar de corregir los vicios que se presentan en las elecciones subsecuentes, generan nuevos y mayores problemas (desigualdad por ley, creciente control judicial, falta de discusión, falta de ciudadanía).

Es claro que la democracia requiere de algún tipo (o nivel) de igualdad para que las elecciones puedan ser consideradas como competidas, libres, democráticas, para cumplir con las normas de integridad electoral. También ha de quedar claro que la igualdad absoluta y plena es imposible de alcanzar, especialmente en la política.

Las partes y los candidatos tienen diferentes trayectorias y pasado, lo que puede favorecer o no, pero que no podemos cambiar. No podemos declarar que el público se olvida de que alguien era un gobernador incompetente, ni prohíbe a los periodistas dar sus opiniones sobre los políticos y sus propuestas, ni prohibir a los políticos tomar cónyuges atractivos ni ordenar que todos los encuentren. Los votantes son el jurado que debe dictar su fallo únicamente analizando toda la información. En las elecciones,

todo cuenta; el pasado pesa lo mismo, o más, que el presente o el futuro. Teniendo en cuenta que las elecciones no son sólo un mecanismo de selección de representantes, sino también un instrumento que los ciudadanos deben controlar, la evaluación de las actividades pasadas debe ser clave. La ley no puede forzar a los medios de comunicación a hablar igualmente bien (o mal) sobre todos los candidatos o partidos políticos. Todos los intentos de “igualar” los hechos no sólo son absurdos, sino que van en contra de las libertades fundamentales. Aparte de estas cuestiones prácticas, también hay una cuestión moral y filosófica. Como dice Dworkin (1987a):

Si una comunidad es genuinamente igualitaria en el sentido abstracto —si acepta el imperativo de que una comunidad colectivamente debe tratar a sus miembros individualmente con igual preocupación— no puede tratar el impacto político o la influencia como recursos propios, dividirse De acuerdo con alguna métrica de igualdad la forma en que la tierra o las materias primas o las inversiones podrían dividirse. La política, en tal comunidad, es una cuestión de responsabilidad, no otra dimensión de la riqueza (p. 22).

Hay algunas cosas que podemos aprender de la experiencia mexicana y que sean importantes para el concepto de integridad electoral. Primero, la regulación en sí no es suficiente para lograr la legitimidad, la confianza y la integridad electoral. Las regulaciones rigurosas, extremas y excesivas, destinadas a crear condiciones ideales e irreales de competencia, provocan violaciones permanentes de las normas electorales, lo que, a su vez, genera la impresión de un fraude permanente y deriva en la falta de confianza en el proceso electoral y las instituciones. Segundo, un amplio control judicial no necesariamente produce una mayor integridad electoral. La litigiosidad creciente cambia la dinámica del sistema político, pero no necesariamente la mejora. Además, los partidos políticos suelen utilizar los procedimientos judiciales como parte de la estrategia política y de relaciones públicas, más que como una solución de conflicto. Tercero, la regulación y la

judicialización no generan una mayor certidumbre. Como la ley no puede regular todas las situaciones posibles, siempre hay un amplio margen para la decisión judicial, lo que puede conducir a nuevas restricciones o incertidumbre con respecto del alcance de las limitaciones.

El sistema electoral mexicano, creado a través de las numerosas reformas, disputas y decisiones judiciales, refleja la dinámica de los problemas y coyunturas políticas. En este sentido, nuestro sistema electoral se ha vuelto prisionero de su pasado, de su legado transicional, de los objetivos que, si bien permitieron construcción de la democracia, ya no son vigentes. Sin embargo, lo que necesita no es una reforma más, ni una serie de remodelaciones, sino una reflexión profunda acerca de sus objetivos, definidos en función de la visión de la democracia que pretendemos construir.

Bibliografía

- Agíss Bitar, Fernando (2008). *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf
- Aguilar Camín, Héctor (2015, 29 de enero). “Precios ocultos de la democracia mexicana”. *Milenio*. Disponible en <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/precios-ocultos-de-la-democracia-mexicana>
- Alanís Figueroa, María del Carmen (2011). “Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los Artículos 41 y 134 constitucionales”. *Justicia Electoral*, 1, (7), 15-40.
- Alcántara Sáez, Manuel y Hernández Norzagaray, Ernesto (2009). *México. El nuevo escenario político ante el Bicentenario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Aparicio, Javier (2012, agosto). “Elecciones legítimas pero inequitativas”. *Letras Libres*, 164. Disponible en <https://www.letras-libres.com/mexico/elecciones-legitimas-pero-inequitativas>
- Bobbio, Norberto (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Buendía Hegewisch, Jorge; y Azpiroz Bravo, José Manuel (2011). *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <http://www.dof.gob.mx>

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14ene08.pdf

- Chacón Rojas, Osvaldo (2011). *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. Ciudad de México: Fontamara.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008). “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (eds.), *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2009). “La reforma trastocada: el caso de los informes de labores del PVEM”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coords), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2011) “La reforma constitucional de derechos humanos: una Revolución Copernicana.” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61 (256), 69-79.
- Crespo, José Antonio (2008, otoño). “2006: La elección incierta”. *Revista Estudios. Filosofía, Historia, Letras*. 6 (86). Otoño Disponible en <http://biblioteca.itam.mx/estudios/6089/86/JoseAntonioCrespoLaeleccionincierta.pdf>
- Cruz Parceró, Juan Antonio (2008). “Libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (eds), *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Dworkin, Ronald (1987a). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald (1987b). “What is Equality? Part 3: The Place of Liberty”, *Iowa Law Review*, 73.
- Dworkin, Ronald (1987c). “What is Equality? Part 4: Political Equality”. *University of San Francisco Law Review*, 22.
- Elklit, Jørgen (2012, 7 de julio). “What Kind of Animal is Electoral Integrity?”. Ponencia presentada en el Pre-IPSA *Workshop*

- “Challenges of Electoral Integrity”, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Esteinou, Javier (2010a). “El poder mediático y su lucha contra la democracia electoral en 2009 en México”. *Sociológica*, 25 (72), 13-41.
- Esteinou, Javier (2010b). “La reforma electoral y su repercusión comunicativa sobre las elecciones políticas de 2009 en México”. *Espacios Públicos*, 28 (13), 83-101.
- Faúndez Ledesma, Héctor (2004). *Los límites de la libertad de expresión*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fiss, Owen (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.
- Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia Isabel; y Valadés, Diego (coords.) (2017). *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gilas, Karolina M. (2011). “Los informes de labores de representantes de elección popular. ¿Transparencia o rendición de cuentas?”. En *Estudios comparados en derecho electoral*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gilas, Karolina M. (2012). *Propaganda en materia electoral. Criterios relevantes*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Propaganda_electoral.pdf
- Gilas, Karolina M. (2013). “Rebase de tope de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 12. Disponible en <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2013-04-012-101.pdf>
- Gilas, Karolina M (2016). *Libertad de expresión en el ámbito electoral en México a la luz de los estándares internacionales*. México: Tri-

- bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Tirant Lo Blanch.
- Gilas, Karolina M. y Christiansson, Mikaela Jenny (2016). “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 16. Disponible en <https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMESTUDIOSElecttorales/article/view/180>
- Hernández, Cecilia y Gilas, Karolina M. (2014, 11-14 de noviembre). “La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de regulación financiera de los partidos políticos en México”. Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. San José, Costa Rica.
- Juárez Gámiz, Julio (2010, enero-abril). “El papel de la publicidad política en la nueva ley electoral: una mirada crítica”. *Revista Sociológica*, 72, 43-70.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ley General de Partidos Políticos (2014). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2014). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>
- Levitsky, Steve y Way, Lucan Ahmad (2010). “Why Democracy Needs a Level Playing Field”. *Journal of Democracy*, 21 (1).
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Océano.
- Meneses Rocha, María Elena y Bañuelos Capistrán, Jacob (2009). *Internet y campañas electorales en México. La oportunidad postergada*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México. Disponible en <http://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/breviario/Breviario8.pdf>
- Murayama, Ciro (2009). “Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado”. En Lo-

- renzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte (coords), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Norris, Pippa (2012). *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez Jiménez, Arturo (2004). “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. México”. En Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina* (pp. ____). San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Rae, Douglas; Yates, Douglas; Hochschild, Jennifer; Morone, Joseph; y Fessler, Carol (1981). *Equalities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salazar Ugarte, Pedro (2008). “La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa”. En Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (eds), *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* (pp. ____). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Schedler, Andreas (2002). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Smith Pussetto, Cintia (2011). “Impacto de la reforma de 2007 sobre la libertad de expresión. Las cuestiones de la denigración y la calumnia y la abolición de la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos para periodos electorales”. En Jesús Cantú Escalante y José Ruiz Valerio (coords.). *¿Para qué reformar? Los impactos de la reforma electoral del 2007 en los procesos estatales en México*. Ciudad de México: Fontamara / Instituto Electoral del Estado de México / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

- Temkin Yedwab, Benjamín y Salazar Elena, Rodrigo (2010). *Libertad de expresión y campañas negativas*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Trejo Delarbre, Raúl (2006, marzo). “El nuevo clientelismo. Partidos y medios, relación inequitativa”. *Nexos*. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=11825>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006). Dictamen relativo a al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Dictamen%202006.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015). Informe de labores 2014-2015. Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Informe_2014_2015.pdf
- Ugalde, Luis Carlos (2008). *Así lo viví*. Ciudad de México: Random House Mondadori.
- Ugalde, Luis Carlos y Guzmán, Mario (2013, 1 de agosto). “En las urnas: Más dinero, más corrupción”. *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=15453>
- Valdés Zurita, Leonardo (2010). “Ponencia sobre el funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral: el porqué de la reforma y sus logros”. Presentada en la Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales. Organización de los Estados Americanos. Washington, D. C., Estados Unidos de Norteamérica. Disponible en http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBS/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf
- Van Ham, Carolien (2013, febrero-mayo). “Why do Elections Fail? Explaining election integrity in third and fourth wave regimes”. Ponencia presentada en el Electoral Integrity Research Project Research Seminar, Universidad de Sydney, Australia.

Villafranco Robles, Citlali (2013). “La interpretación del modelo de comunicación política durante el proceso electoral de 2012”. En Citlali Villafranco Robles y Luis Eduardo Medina Torres (coords.), *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información: las elecciones de 2012 en México*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.

Datos sobre la autora

Karolina M. Gilas

PROFESORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Fue investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2010-2016) y asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (2016-2019). Ha publicado nueve libros y más de 40 artículos y capítulos de libros sobre elecciones y representación política. Es miembro de la RedDePolitólogas - #NoSinMujeres y otras asociaciones profesionales (IPSA; APSA; SOME, LASA). Líneas de investigación: representación política; representación política de las mujeres; elecciones, sistemas electorales y derecho electoral; ciencia política y género.

Alternancia política de 2010
en las gubernaturas de la
federación mexicana
en perspectiva comparada

*Orlando Espinosa Santiago y
Víctor Manuel Figueras Zanabria*

Introducción

En 2010 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue derrotado, por primera ocasión, en los estados de Sinaloa, Oaxaca y Puebla. El triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue posible en parte por la conformación de alianzas antihegemónicas o anti-PRI. Como ha sido recientemente estudiado, este subtipo de alianza se caracteriza por la unión de partidos de oposición, sin considerar su signo ideológico, en ámbitos electorales donde se registra un dominio hegemónico priista.

La hipótesis que se explora en este trabajo es que la alternancia política es resultado de la combinación de una alianza opositora exitosa y la trayectoria política del candidato de dicha alianza. Se utiliza una metodología comparada para contrastar la hipótesis, en los tres casos arriba mencionados, y realizar un ejercicio preliminar de sistematización a partir de la diversidad de contextos. Para enriquecer el análisis se considerarán diversas variables adicionales, como el gasto social, el avance de la oposición legislativa y de la oposición en los municipios, y el índice de desarrollo humano.

El texto está organizado en cuatro partes: la primera establece el marco referencial de la transición democrática en México y su relación con las alternancias de los ejecutivos estatales; la segunda describe cómo surgen y evolucionan en el país las alter-

nancias en las últimas dos décadas; la tercera presenta los casos estudiados; la cuarta, la evidencia empírica de sus alternancias en 2010; por último, las conclusiones.

De la transición, la consolidación de la democracia y la alternancia en las gubernaturas

En México, a diferencia de la política a nivel nacional, donde se desarrolla un proceso de consolidación democrática, en el ámbito subnacional el ritmo del cambio político suele ser más lento. Desde 1997, nuestro régimen político es democrático, en tanto por primera ocasión se tuvieron reformas electorales que hicieron del juego democrático una normalidad para el conjunto de actores políticos estratégicos. Desde entonces, ningún partido de oposición controla permanentemente el Poder Legislativo federal y la competencia política se normalizó en la arena electoral.

Cierto es que no en todos los distritos electorales se incrementó la competitividad, pero nadie puede negar que hoy en día todas las fuerzas políticas de oposición tienen la posibilidad de ganar las elecciones en un futuro y realizar sus programas y políticas. Con la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000, se cumplió uno de los preceptos de la democracia, es decir, la posibilidad de rotación en los cargos más importantes del país; aunque en sentido estricto la democracia no obliga a la concreción de la alternancia, pero sí a garantizar la posibilidad de su realización (Przeworski, 1995 y 1999).

El carácter reconocido de la competencia y la creciente democratización en la esfera federal contrastan con lo que se percibe en los estados y municipios. Si bien en un principio se creyó en la vía centrípeta de la democracia, de la periferia al centro, con el tiempo se encontró que había fuertes resistencias de los poderes locales a la democratización. Una y otra vez, la prensa y demás medios de comunicación documentaron claros abusos de las autoridades estatales en los asuntos de la política local. Exce-

sos, arbitrariedades y conflictos de gran envergadura fueron la nota dominante sobre muchos gobernadores priistas que parecían recordarnos el dominio autoritario de mediados del siglo xx.

Dos casos relevantes fueron Mario Marín en Puebla y Ulises Ruiz en Oaxaca. Cada uno en su contexto y con motivaciones distintas, parecían dar cuenta de políticos que no leían en la situación nacional la necesidad de una adecuación de sus prácticas políticas a los signos de los nuevos tiempos democráticos. Los escándalos registrados, más allá de su veracidad, afectaron notablemente el ejercicio de estos gobernadores que, a pesar del control que mantenían sobre las instituciones políticas locales, evidenciaban un agotamiento en su forma de conducir los destinos políticos de sus entidades.

Esto fue leído por la oposición como la oportunidad histórica para “sacar al PRI” del gobierno estatal. Sin embargo, la estrategia de lograr la alternancia política en la gubernatura pasaba necesariamente por circunstanciar la elección en cada entidad, de acuerdo con las condiciones reales de competencia política, sobre todo porque, para las fuerzas políticas locales de oposición, la derrota del PRI era una evidencia palpable de la existencia plena de la democracia en el ámbito de su entidad.

Para muchos analistas, las alternancias políticas donde por primera ocasión pierde el PRI adquieren un amplio simbolismo, en tanto representan luchas contra “el viejo régimen, los cacicazgos, el autoritarismo y la oligarquía”. En las elecciones de 2010, en tres entidades, Puebla, Oaxaca y Sinaloa, se registró la alternancia política en la gubernatura por primera ocasión. La derrota del PRI llamó la atención de la opinión pública, en tanto se había logrado a partir de una innovadora política de alianzas electorales entre partidos ideológicamente contrarios y porque sus candidatos a gobernador habían registrado una trayectoria previa en el PRI. De alguna manera, dichas alternancias parecían nuevas porque mostraron lo efectivo de las alianzas anti-PRI, y porque los candidatos de la oposición aliancista mostraban que los aspirantes más

competitivos en la arena electoral eran los expriistas promovidos por la oposición.

Toca ahora presentar si efectivamente estas tres alternancias significaron un rompimiento en la dinámica de rotación política que hasta entonces se había registrado a nivel nacional, y por el otro lado, revisar si la política de alianzas anti-PRI ha sido un medio privilegiado para lograr el triunfo de la oposición en terrenos dominados por el expartido hegemónico.

La dinámica de la alternancia a nivel nacional (1989-2017)

La primera alternancia en la gubernatura en nuestro país se registró en 1989, cuando por primera vez el PAN ganó la gubernatura de Baja California. Rodeada de reservas acerca de la veracidad del triunfo, para muchos sectores sociales el arribo del PAN significó más bien una cesión de parte del poder central (Campuzano Montoya, 1995; Espinoza Valle, 1996; Guillén López, 1993), toda vez que, para las reformas emprendidas por el presidente Carlos Salinas de Gortari, el triunfo de la histórica oposición panista vestía de legitimidad al nuevo régimen. En contraste con la política más violenta registrada en otras entidades de parte de la misma oposición, como en San Luis Potosí por ejemplo, Baja California acentuaba los signos de tiempos “más democráticos” (Crespo, 1995). Con todo, la dinámica de las alternancias estatales a nivel nacional fue heterogénea en tiempo y circunstancias.

Antes de presentar el siguiente cuadro vale la pena hacer unas precisiones. La alternancia política se define como el cambio de partido político en el titular de un cargo. Si bien este fenómeno se aplicaría a todo cambio en donde se registre la llegada de un político con orígenes partidistas distintos, aquí sólo se hará mención de aquellos casos donde por primera vez, el PRI perdió el dominio ininterrumpido. También es importante acotar que nuestro análisis de la alternancia política sólo se refiere al de los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades de la federa-

ción mexicana, quienes son electos bajo ciertas reglas electorales. Para el caso mexicano, los gobernadores se eligen por medio del principio de mayoría relativa, donde cada entidad federativa se convierte en un distrito electoral.¹

Como se puede ver en el cuadro 1, en 26 entidades el PRI ha perdido la gubernatura por primera vez. Hasta 2017 las entidades que no han registrado la alternancia en las gubernaturas son cinco: Colima, Hidalgo, Campeche, Coahuila y Estado de México. Entre 1989 y 1998 los partidos políticos opositores no requirieron de alianza electoral para vencer al PRI; las ocho alternancias de este periodo se lograron con participación individual de los partidos; en cambio, de 1999 a 2017, la nota dominante ha sido la alternancia mediante las alianzas electorales entre partidos políticos, en este periodo 13 alternancias fueron por medio de alianzas electorales, aunque todavía cinco alternancias de este segundo periodo se lograron sin alianza electoral. Visto en su conjunto, en 1989-2017 de las alternancias logradas 50 % fueron por medio de alianza electoral y 50 % de ellas fueron por participación individual de los partidos políticos.

Cabe destacar que el PAN había sido el único partido de oposición que había logrado vencer al PRI de su dominio ininterrumpido, hasta que en 1998 el PRD ganó la gubernatura de Zacatecas. Dicho sea de paso, en esta elección fue cuando se experimentó por vez primera una “candidatura externa”, en el sentido de que la oposición impulsó un candidato emanado del PRI, quien había renunciado a su militancia en medio de la coyuntura electoral.

Es importante notar que la década de los noventa es el periodo con el mayor número de alternancias políticas en las gubernaturas. Para el caso mexicano es la década de la transición política, los años de mayor turbulencia económica, crisis política y elevada

¹ Por lo tanto, no se hará alusión a lo que algunos consideran alternancia a partir de los legisladores federales o estatales, electos por otros principios, reglas y distritos. Es el caso de Soto (2012), quien analiza la alternancia a partir del cambio de partido en los congresos locales de los 32 estados mexicanos.

conflictividad social. De hecho, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se registró el mayor número de cambios políticos en las gubernaturas con un máximo histórico de 10 experiencias.

Ahora bien, para lograr la alternancia política en las gubernaturas con alianza electoral anti-PRI, los partidos de la oposición han sacrificado incluso sus propias diferencias ideológicas y políticas, lo que se conoce como “alianzas antihegemónicas” (Reynoso, 2011). La tabla 1 muestra ocho de estos casos, donde el PAN y el PRD en alianza electoral con otros partidos de menor tamaño buscaron por ese medio derrotar al todavía hegemónico PRI local. La primera alianza PAN-PRD que triunfó fue la de Nayarit en 1999, sin dejar de mencionar que dicha alianza incluyó al Partido del Trabajo (PT) y al Partido de la Revolución Socialista (PRS). No obstante, la unión entre PAN y PRD en elecciones de gobernador se inauguró con la Coalición Demócrata Potosina en 1991. No está por demás señalar que en el sexenio de Enrique Peña Nieto se lograron cuatro alternancias (de 2012 a 2016), donde por primera vez fue derrotado el PRI, de las cuales tres se registraron por medio de alianzas PAN-PRD.

Para los tres casos que nos ocupan, el lector puede ubicar las alternancias de Oaxaca y Puebla como resultado de alianzas antihegemónicas (Reynoso, 2011; Méndez, 2012). Por su parte, Sinaloa se ubica en aquellas alternancias donde un solo partido obtiene la victoria, en este caso el PAN. Esto nos sugiere la importancia de la heterogeneidad de las arenas políticas locales, donde las dirigencias ponen en marcha distintas estrategias de acuerdo con las circunstancias de cada entidad; por ello la política aliancista de la dirigencia de los partidos varía estado por estado.

Tabla 1. Primera alternancia política de los gobernadores en los estados mexicanos por sexenio presidencial (1988-2018)

Sexenio presidencial	Entidad	Año de la alternancia	Partido ganador	Recuperado por el PRI
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (n: 3)	Baja California	1989	PAN	-
	Guanajuato	1991	PAN	-
	Chihuahua	1992	PAN	1998
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) (n:10)	Jalisco	1995	PAN	2012
	Nuevo León	1997	PAN	2003
	Querétaro	1997	PAN	2009
	Aguascalientes	1998	PAN	2010
	Zacatecas	1998	PRD	2010
	Baja California Sur	1999	PRD-PT	2011 (PAN)
	Tlaxcala	1999	PRD-PT-PVEM	2005 (PAN), 2011
	Nayarit	1999	PAN-PRD-PT-PRS	2005
	Chiapas	2000	PAN-PRD-PT-PVEM- PSN-PCD-PAS-PC	2012
	Morelos	2000	PAN	2012 (PRD)
Vicente Fox Quesada (2000-2006) (n:4)	Michoacán	2001	PRD-PT-PVEM- PSN-PAS-PC	2007
	Yucatán	2001	PAN-PRD-PT-PVEM	2007
	San Luis Potosí	2003	PAN	2009
	Guerrero	2005	PRD-PT-PRS	-

Sexenio presidencial	Entidad	Año de la alternancia	Partido ganador	Recuperado por el PRI
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) (n:5)	Sonora	2009	PAN	-
	Sinaloa	2010	PAN-PRD-CONV	-
	Oaxaca	2010	PAN-PRD-CONV-PT	-
	Puebla	2010	PAN-PRD-CONV-PANAL	-
	Tabasco	2012	PRD-PT-MC	-
Enrique Peña Nieto (2012-2018) (n: 4)	Durango	2016	PAN-PRD	-
	Quintana Roo	2016	PAN-PRD	-
	Tamaulipas	2016	PAN	-
	Veracruz	2016	PAN-PRD	-

Fuente: Elaboración propia con datos de Espinosa (2011), institutos electorales estatales y Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Cidac) (2017).

De acuerdo con la información de la tabla, las alternancias políticas ocurridas en las tres entidades forman parte de fenómenos registrados en otras elecciones y en distintos años. De ahí que toca ahora realizar una revisión en detalle y comparada de los casos, que permita avanzar en nuestro conocimiento de las alternancias en las gubernaturas en México.

Las alternancias políticas en las gubernaturas de la federación mexicana en 2010: Puebla, Oaxaca y Sinaloa

A diferencia de otros fenómenos políticos, la alternancia en las gubernaturas y su explicación no ha sido objeto de mucho interés para los estudiosos de la ciencia política, a pesar de la reconocida influencia que los gobernadores tienen en sus ámbitos de acción desde hace cuando menos tres décadas. Mientras en la esfera nacional se ha indagado sobre la lógica del cambio político de

manera abundante (véanse Molinar Horcasitas, 1993; Lujambio, 1996; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Merino, 2003), en las entidades básicamente son escasos los estudios, considerando a los gobernadores y sus elecciones como objeto de análisis (Loyola Díaz, 1994; Hernández Rodríguez, 2003 y 2008).

También son escasos los estudios sobre la alternancia política en las gubernaturas desde una perspectiva comparada (Espinoza Santiago, 2011; Soto Zazueta, 2012; Petersen, 2015; González Ulloa, 2017), no obstante, se han identificado algunas dimensiones que pueden ayudar en el análisis de los tres casos en cuestión. Estas dimensiones son la integración de alianzas electorales; los perfiles o trayectoria, de carácter más “externo”, de los candidatos de la principal oposición; el gasto social del gobierno priista en la antesala de la alternancia; el avance tanto de la oposición en el congreso local como de la oposición en los municipios del estado; y el índice de desarrollo humano en la entidad.

Así, las expectativas teóricas respecto de estas variables serían las siguientes: (a) respecto de las alianzas electorales, para que se produzca la alternancia política en las gubernaturas, debería de registrarse la integración de una alianza electoral en las elecciones; (b) si se registra una candidatura externa, es decir, de candidatos con trayectorias políticas distintas al partido o partidos por quienes son postulados, entonces debería de registrarse la alternancia política en la gubernatura; (c) sobre el gasto social, se espera que si éste se incrementa durante el periodo electoral (durante las campañas y durante las elecciones) entonces debería de ratificarse el dominio ininterrumpido del PRI, del otro lado, la reducción o no aumento del gasto, debería de motivar al electorado a cambiar de partido político; (d) en cuanto al avance de la oposición, tanto a nivel del congreso local como a nivel de las presidencias municipales, la expectativa es que, si se registra el incremento de la oposición, entonces sería esperable la realización de la alternancia política, en tanto las elecciones estarían reflejando un apoyo generalizado a otras fuerzas políticas distintas al PRI; (e) finalmente, se esperaría que en entornos con un mayor

índice de desarrollo humano deberíamos observar el cambio de partido político, en tanto que ello indicaría la existencia de un electorado que diversificaría sus nuevas preferencias políticas. A continuación, se presenta la revisión de la evidencia empírica de los tres casos analizados.

Evidencia empírica en perspectiva comparada

Respecto de las alianzas, los tres casos de Oaxaca, Puebla y Sinaloa confirman la expectativa de una alianza como estrategia para derrotar al PRI local, según se puede visualizar en la tabla 2. De hecho, en ambas entidades podría señalarse que el tipo de alianza usada tiene relación directa con el anclaje del expartido oficial vigente en esas entidades, con un dominio de carácter hegemónico. Como ha sido documentado, una alianza antihegemónica tiene como característica importante la presencia de partidos ideológicamente distintos o contrarios (PAN y PRD, además de Convergencia, PT y Nueva Alianza [Panal]), y una dimensión prorrégimen o antirrégimen, que en el caso mexicano se traduce en un espacio de lucha PRI/anti-PRI (Reynoso, 2011a y 2011b; Reynoso y Espinosa, 2017).

Tabla 2

Entidad	Año	Partidos políticos integrantes de la alianza electoral
Sinaloa	2010	PAN-PRD-CONV
Oaxaca	2010	PAN-PRD-CONV-Conv
Puebla	2010	PAN-PRD-Conv-Panal

Fuente: TEPJF (2012a, Considerando segundo).

La tabla número 3 muestra esquemáticamente el nombre de la alianza electoral y el perfil del candidato opositor, en cuanto a trayectoria política se refiere. Se esperaría que este candidato fuera “externo” por su trayectoria e impulsado por un partido distinto respecto del instituto donde la desarrolló. Aquí, si bien inicialmente la expectativa se confirma para el caso de Puebla con Moreno Valle y de Sinaloa con Mario López, hay matices importantes. Si bien los dos realizaron la mayor parte de su trayectoria política en el PRI, una revisión de la prensa indica que, en el caso poblano, Moreno Valle renunció con al menos cinco años de anticipación a la militancia priista, antes de ser postulado como candidato por la alianza electoral antihegemónica. Por su parte, Mario López cambió de militancia con menos tiempo antes de ser gobernador. Es decir que ninguno de los dos renunció al PRI en la coyuntura electoral para ser postulado por la oposición; esto es importante en tanto que se ha visto que en varias alternancias el cambio se presenta en la coyuntura electoral como mecanismo privilegiado para movilizar apoyo político hacia otros partidos. El caso de Oaxaca, con Gabino Cué, no confirma la expectativa, pues si bien este candidato representa a la militancia de la izquierda, debemos anotar que ya había sido derrotado en las urnas seis años atrás, con márgenes muy estrechos de victoria frente al PRI, a pesar de ser promovido por una amplia alianza electoral.

Tabla 3. Alianza electoral y tipo de candidato

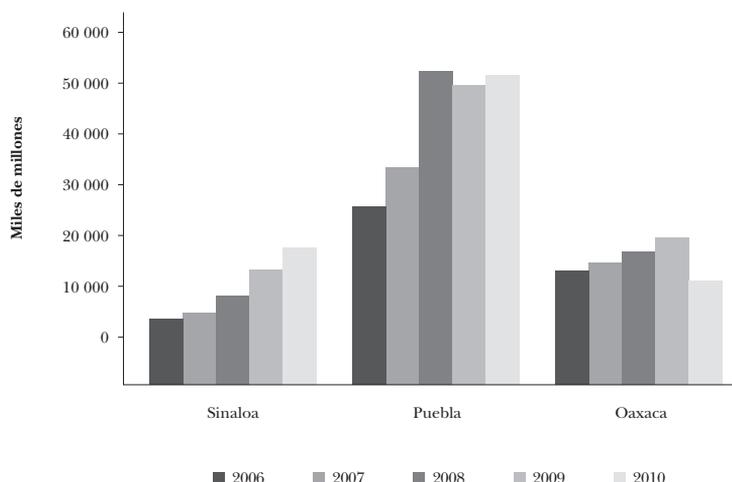
Puebla	Oaxaca	Sinaloa
Rafael Moreno Valle Rosas	Gabino Cué Monteagudo	Mario López Valdez
Compromiso por Puebla	Unidos por la Paz y el Progreso	El Cambio es Ahora por Sinaloa
Externo	Militante de izquierda	Externo

Fuente: Elaboración propia con base en páginas de internet de los organismos electorales locales.

A continuación, la siguiente gráfica muestra el gasto social en las tres entidades, previo al registro de la alternancia en la gubernatura. La nota dominante es el crecimiento en el gasto social en todos los casos, con mayor similitud en cuanto a montos en Oaxaca y Sinaloa, mientras que Puebla registra, comparativamente, cifras mayores.

En particular, Sinaloa registra un crecimiento moderado, pero sostenido en cada año previo a 2010; por ello se esperaría la ratificación del PRI local, que continuamente invirtió en el gasto social que impacta en los sectores menos favorecidos. No obstante el crecimiento de este gasto, en esta entidad triunfó el PAN. Por otro lado, Puebla registra crecimiento sostenido y, en los dos años previos a 2010, ligeros descensos. Podría suceder que el hecho de no haber crecido haya sido sancionado negativamente por el electorado, algo muy inusual porque el candidato del PRI justamente había sido el secretario de Desarrollo Social. Oaxaca, por su parte, muestra entre 2006 y 2009 un crecimiento sostenido en el gasto social que, en 2010, desciende significativamente, lo que en parte pudo haber afectado la elección de gobernador. En suma, Sinaloa no cumple la expectativa, mientras Puebla y Oaxaca la cumplen parcialmente.

Figura 1. Inversión en gasto social de los estados con alternancia



Fuente: Elaboración propia con base en informes de gobierno de Puebla, Oaxaca y Sinaloa en los años correspondientes.

Como se señaló antes, la heterogeneidad caracteriza los procesos electorales en los estados y los partidos políticos de oposición emprenden distintas estrategias para derrotar al PRI en cada contexto específico. Una de las estrategias razonables es observar un crecimiento de la oposición por hacerse de la gubernatura de los estados, el principal puesto político en la entidad, que conlleva, además, la amplia bolsa de trabajo de la administración pública.

Así tenemos que el avance de la oposición se confirma en las tres entidades. En la elección previa al registro de la alternancia, el PRI local mantenía una fuerza dominante en los congresos locales y presidencias municipales de cada entidad. Como lo muestra la tabla 4, sin excepción, en las tres entidades, en el año 2010, el PRI perdió curules a mano de partidos o alianzas políticas opositoras. El caso más fuerte de avance opositor lo representó el estado

de Puebla, donde el PRI perdió 18 legisladores y 44 presidencias municipales de una elección a otra. Sinaloa muestra un avance moderado en términos de legisladores de oposición y fuerte en presidencias municipales, debido a que sólo son 18 (véase el anexo al final del documento para más detalles).

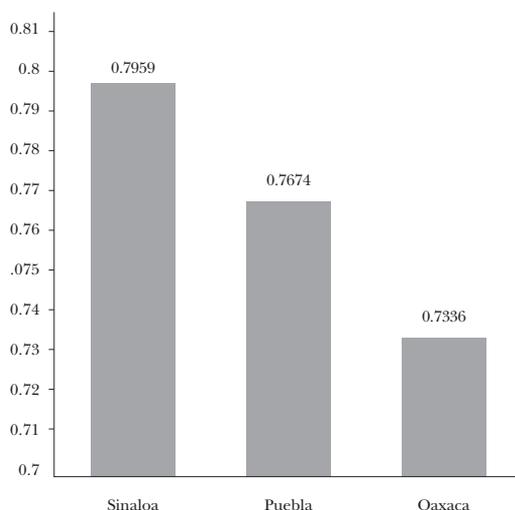
Tabla 4. Avance de la oposición en Oaxaca, Puebla y Sinaloa en 2010

	Oaxaca	Puebla	Sinaloa
Legisladores perdidos por el PRI	-15	-18	-2
Presidentes municipales perdidos por el PRI	-14	-44	-7

Fuente: Elaboración propia con base en páginas de los congresos locales.

Finalmente, en el caso de la variable *índice de desarrollo humano* no se cumple la expectativa porque se esperaba que las tres entidades registraran altos índices de desarrollo humano relacionados con un electorado en mejores condiciones para evaluar opciones y promover la alternancia. Como se puede ver en la siguiente gráfica, sólo Sinaloa cumpliría la expectativa, Puebla y, sobre todo, Oaxaca presentan niveles muy bajos de desarrollo humano.

Figura 2. Índice de desarrollo humano (IDH) en los estados con alternancia



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015).

De la revisión realizada, podemos señalar que sólo la expectativa de mayor crecimiento de la oposición legislativa y municipal se cumple en las tres entidades, aunque habría que analizar con más detalle un periodo anterior al revisado para que pudiera fortalecerse el análisis. El resto de las variables propuestas se cumplen sólo parcialmente. La hipótesis sugerida (la alternancia política es resultado de la combinación de una alianza opositora exitosa y la trayectoria política del candidato de dicha alianza) se cumpliría para los casos de Oaxaca y Puebla, pero no para el caso de Sinaloa.

Así, la configuración de variables sugiere heterogeneidad de las condiciones con las cuales se logró el cambio político en cada entidad. Sería necesario enriquecer este análisis incorporando más casos para poder profundizar en las dinámicas de la política local.

Conclusiones

La alternancia política en las gubernaturas es un fenómeno de creciente interés para los estudiosos de la política subnacional, donde la democratización avanza de manera más lenta respecto del ámbito nacional. Sin embargo, estudios recientes sugieren cómo la alternancia política no va de la mano de la lógica democratizadora (Petersen Cortés, 2015) y, aún más, siguiendo a Boveiro (2000), es posible que se registre alternancia sin democracia y mayor democratización sin alternancia (Przeworski, 2015).

El análisis realizado aquí muestra que en 2010, año de la elección donde se registró la alternancia en las tres entidades federativas aquí presentadas, se observó el avance de la oposición, siendo la única de las variables propuestas que apareció sin excepción.

En cuanto a las alianzas electorales, si bien la alternancia se ve promovida por ellas y en particular por las alianzas antihegemónicas, como los resultados del análisis sugieren, no siempre son utilizadas y tampoco son una excepción en el conjunto de alianzas electorales a nivel nacional. Si bien en Puebla, Oaxaca y Sinaloa se combinan el referido tipo de alianza electoral con un perfil externo, se requiere aún de mayor indagación para generar afirmaciones más sólidas.

Como se vio, el PAN confirma su fuerza política en algunas entidades como el único partido que históricamente ha logrado derrotar al PRI, sin necesidad de recurrir a una alianza electoral, aunque no se presenta en las tres aquí analizadas.

Finalmente, una nota metodológica, si bien éste es un estudio comparado, son pocas las observaciones analizadas, apenas tres de ellas. Además, se deben de equilibrar las aseveraciones en tanto se adolece del sesgo de selección por la variable dependiente, es decir, sólo se están analizando aquellas elecciones donde se registró la alternancia política en la gubernatura, pero no tenemos casos negativos de alternancia, elecciones donde ésta se encuentre ausente. No obstante, la referencia a estudios sobre los

tres mismos casos —donde se incluyeron casos negativos— (Petersen Cortés, 2015; González Ulloa, 2017), concuerda con los hallazgos aquí mostrados.

Bibliografía

- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Bovero, M. (2000). “Democracia, alternancia, elecciones”. Conferencia Dictada en el Instituto Federal Electoral el 18 de agosto de 2000. Recuperado el 10 de junio de 2017 de <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/conferencia11.html>
- Campuzano Montoya, Irma (1995). *Baja California en tiempos del PAN*. México: La Jornada Ediciones.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (2017). Base de datos de elecciones locales 1980-2017. Recuperado en mayo-junio de 2017, de <http://www.cidac.org>
- Crespo, José Antonio (1995). *Urnas de pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México: Espasa Calpe.
- Espinosa Santiago, Orlando (2011). “Arenas de fortuna y virtud. La alternancia política de los gobernadores en los estados mexicanos, 1989-2006”. Tesis. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1996, julio-diciembre). “Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California”. *Frontera Norte*, 8 (16), 21-35.

- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2017) “Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?”, *Estudios Políticos*, (40), 47-69.
- Guillén López, Tonatiuh (1993). *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2003, octubre-diciembre). “Cambio político y renovación institucional: las gubernaturas en México”. *Foro Internacional*, 43 (4), 789-821.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Loyola Díaz, Rafael (1994). *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lujambio, Alonso (1996). *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Méndez de Hoyos, I. (2012). “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”. *Política y Gobierno*, 19 (2), 147-198.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica de la interpretación del cambio político en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Molinar Horcasitas, Juan (1993). *El tiempo de la legitimidad: elecciones, democracia y autoritarismo en México*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Petersen Cortés, Germán (2015). “Alternancias en enclaves autoritarios: PRI, oposición y democracia en los estados. Elecciones de gobernador en Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sinaloa en 2010”. Tesis de maestría. El Colegio de México.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. Ciudad de México: Autor.
- Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1999). "The Games of Transition". En Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.). *Issues in Democratic Consolidation* (pp. 105-152). Notre Dame, University of Notre Dame.
- Przeworski, Adam (2015). "Acquiring the Habit of Changing Governments Through Elections". *Comparative Political Studies*, 48 (1), 101-129.
- Reynoso, Diego (2011a). "Aprendiendo a competir: alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006". *Política y Gobierno*, 18 (1), 3-38.
- Reynoso, Diego (2011b). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires, Flacso Argentina / Teseo.
- Reynoso, Diego y Espinosa, Orlando (2017). *¿Alianzas contra natura o antihegemónica? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Reynoso, Víctor Manuel (2011, enero-febrero). "Puebla 2010: ¿triumfo de coalición o fracaso del continuismo?". *El Cotidiano*, (165), 19-29.
- Soto Zazueta, Irving Mikhail (2012, enero-mayo). "Determinantes de la alternancia política en México, 1989-2009: un análisis econométrico a nivel de estados". *Confines*, 8 (15), 77-98.

Anexos

Oaxaca

Anexo 1.

Composición del Congreso local para el periodo 2007-2010

PRI	PAN	PRD	PT	Convergencia	Panal	PUP	PASC
25	4	6	1	3	1	1	1

Anexo 2.

Composición del Congreso local para el periodo 2010-2013

PRI	PAN	PRD	PT	Convergencia	Panal	PUP	PASC	Unidad Popular	Movimiento Ciudadano
15	11	10	2	0	0	0	0	1	3

Anexo 3.

Cambios en la legislatura

PRI	15-
PAN	7+
PRD	4+
PT	1+
Convergencia	3-
Panal	1-
PUP	1-
PASC	1-
Unidad Popular	1+
Movimiento Ciudadano	3+

Anexo 4.
Presidencias municipales 2007

PRI	PAN	PRD	PT	Convergencia	PUP	PVEM
89	7	45	3	4	1	2

*Debido a conflictos electorales el municipio de Santiago Laollaga adoptó el régimen de usos y costumbres durante este periodo de gobierno.

Anexo 5.
Presidencias municipales 2010

PRI/PVEM	PAN-PRDPT-PC	PUP	Panal
75	72	3	2

Anexo 6.
Cambios en la oposición municipal

PRI/PVEM	PAN-PRD-PT-PC	Panal
+14	+13	+2

Puebla

Anexo 7.

Composición del Congreso local para el periodo 2008-2011

PRI	PAN	PRD	PT	Convergencia	Panal
26	8	2	2	1	2

Anexo 8.

Composición del Congreso local para el periodo 2011-2014

PRI	PAN	PRD	PT	Convergencia	Panal	Compromiso por Puebla
8	15	4	2	2	3	4

Anexo 9.

Cambios en la legislatura

PRI	18-
PAN	7+
PRD	2+
PT	0
Convergencia	1+
Panal	1+
Compromiso por Puebla	4+

Anexo 10.
Presidencias municipales 2007

PRI-PVEM	PAN	PRD-Convergencia	Panal	PEC	PT
147	52	10	3	1	4

Anexo 11.
Presidencias municipales 2010

PRI-PVEM	PAN-PRD-PC-Panal	PT	Panal
103	105	8	1

Anexo 12.
Cambios en la oposición municipal

PRI-PVEM	PAN-PRD-PC-Panal	PT	Panal	PEC
-44	+40	+4	-2	-1

Sinaloa

Anexo 13.

Composición del Congreso local para el periodo 2007-2010

PRI	PAN	PRD
24	14	2

Anexo 14.

Composición del Congreso local para el periodo 2010-2014

PRI	PAN	PRD	PT	MC	Panal	PAS
22	10	2	1	1	1	3

Anexo 15.

Cambios en la legislatura

PRI	-2
PAN	-4
PT	1+
Panal	1+
MC	1+
PAS	3+

Anexo 16.

Presidencias municipales 2007

PRI/Panal	PAN
16	2

Anexo 17.

Presidencias municipales 2010

PRI-Panal-PVEM	PAN-PRD-PT-PC
9	9

Anexo 18.

Cambio en la oposición municipal

PRI/PVEM	PAN
-7	+7

Datos sobre los autores

Orlando Espinosa Santiago

Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Es doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México. Sus temas de investigación son sobre alternancias políticas, elecciones y alianzas electorales, particularmente en el ámbito subnacional mexicano. Su interés sobre el cambio político fue publicado en los libros *La alternancia política de las gubernaturas en México* (Fontamara) y con Diego Reynoso *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos* (Tirant lo Blanch). Además de las mencionadas editoriales, ha publicado en *Foro Internacional*, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, BUAP, Flacso-México, IEEM y *Revista Espiral*.

Víctor Manuel Figueras Zanabria

Profesor-investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt de México. Es doctor en Política de la Universidad de Essex, Reino Unido, y maestro en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus intereses y trabajos de investigación se enfocan en el análisis de los gobiernos subnacionales, particularmente en políticas de protección social, gobierno abierto y gobernanza. Entre sus trabajos recientes se encuentra “Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad” (2019), publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas*, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Elecciones intermedias y capacidad
de maniobra de los gobernadores:
Puebla 2015

Jorge Luis Castillo Durán

ESTE TRABAJO ANALIZA LOS RESULTADOS de los procesos electorales federales en Puebla, así como la influencia de la capacidad de operación política del gobernador en las elecciones intermedias, identificando que, aunque existe una tendencia competitiva entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, los resultados no se condicionan necesariamente a la intervención del gobernador. En el proceso de 2015, la promoción de imagen nacional del PAN se apoyó en la figura del entonces gobernador de Puebla y, aun cuando en el estado logró el mayor número de diputaciones de mayoría relativa, en el municipio capital sólo obtiene un triunfo.

Antecedentes

La problemática electoral en México persiste en cuanto a sus condiciones de legalidad, más que de legitimidad. Si bien, las instituciones político-electorales han sido objeto de una evolución que las ha llevado a generar mejores condiciones en cuanto a su estabilidad, permanencia, confianza y credibilidad, los procesos en general (a excepción del proceso federal del año 2000), aún no cubren, de manera satisfactoria, las expectativas de la población en un país con niveles crecientes de desigualdad en la distribución del ingreso e inequidad en el acceso a las oportu-

nidades que proveen una mejor calidad de vida, considerando aspectos esenciales como salud, educación, vivienda, empleo y adquisición de bienes.

El riesgo que hoy corren las instituciones electorales pone en duda su persistencia en el imaginario colectivo, no obstante, las reformas legales y de adopción de nuevas figuras al interior de los procesos para el acceso a los cargos públicos (como las candidaturas independientes) buscan sentar las bases para que el sistema político-electoral prevalezca y sea el único mecanismo reconocido para la designación de autoridades.

Este riesgo implica, asimismo, la posibilidad de que el sistema electoral mexicano deje de ser considerado como el modelo óptimo para la elección de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que al tratarse de espacios de poder que recaen cada vez, en mayor medida, en el ámbito de los partidos políticos, los ciudadanos/votantes reducen su participación al reconocimiento de los candidatos oficiales cuando acuden a las urnas y, a la de la posterior legitimidad que adquieren los triunfadores al tomar posesión de los cargos públicos, sean curules o puestos de autoridad ejecutiva.

El propósito principal de este texto consiste en ubicar los problemas que enfrenta la democracia representativa en México, a partir de identificar la influencia del gobernador de Puebla en los procesos federales intermedios, con la finalidad de llamar la atención acerca de la concentración de las decisiones electorales.

En correspondencia con lo anterior, la pregunta de investigación que guía el trabajo es la siguiente: ¿en qué medida, la influencia del gobernador del estado de Puebla, en el proceso electoral federal intermedio, propició la concentración de las decisiones relativas a la designación de candidatos, poniendo en riesgo los principios de la democracia representativa?

A partir de las reformas electorales de 1977 (las cuales dan acceso a un mayor número de partidos políticos en las contiendas electorales) y, en mayor medida, de la crisis de legitimidad que se produjo a consecuencia del resultado de la elección presidencial

de 1988, las elecciones intermedias se aproximaron a ser una especie de evaluación del gobierno federal en turno.

Específicamente en el año 1991, con la crisis de legitimidad del gobierno de Carlos Salinas, quien había sido fuertemente cuestionado respecto de su triunfo en 1988, la elección intermedia funcionó como un parámetro de evaluación de las acciones de gobierno. En ese periodo, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo la mayoría en el Congreso, la cual había perdido en la elección federal anterior, lo que fue entendido como un aval y recuperación de legitimidad de la presidencia de la república.

Para las intermedias de 1997, el PRI obtuvo la mayoría nuevamente, sin embargo para el proceso de 2003, ya ante un escenario de alternancia en la presidencia de la república, los resultados por cada estado empiezan a mostrar una diferenciación en función del partido del cual surgía el gobernador del estado; así es posible ubicar que en estados del norte triunfan los diputados por mayoría del PAN, en el centro-poniente (sobretudo en el Distrito Federal Michoacán, Aguascalientes e incluso Zacatecas) gana el PRD; y en los estados del sur el triunfo mayoritariamente es del PRI.

Lo anterior implica más que una evaluación nacional de la presidencia en turno, la mayor tendencia a que los estados en las elecciones federales intermedias tienen un comportamiento similar al de las elecciones locales, es decir, en función del partido del cual surja el gobernador del estado, el resultado federal tiende a favorecer al partido del gobernador. Esta situación se expresa muy claramente en Puebla, particularmente en la elección intermedia del año 2009, periodo en que la presidencia la ocupó el PAN y en esta elección el PRI obtuvo 15 triunfos en 16 distritos.

El gobierno local, a diferencia del gobierno federal, se enfrenta a una serie de cuestionamientos de manera más recurrente, debido a que la autoridad local tiene a su cargo la acción de gobierno a partir de la administración de los recursos públicos. Esto conmina a que el ciudadano tenga una proximidad mayor con la acción administrativa de los gobiernos locales, otorgando, en estricto sentido, una mayor cantidad de elementos que propi-

cian la evaluación de dicha acción de gobierno. En última instancia, el ciudadano cuenta con una mayor posibilidad de evaluar positiva o negativamente la actuación del gobierno local, debido a que su campo de acción le es más próximo, más inmediato; en consecuencia, afecta en mayor medida su cotidianidad.

Esta idea permite pensar en la posibilidad de que las y los ciudadanos/electores asuman un comportamiento diferenciado cuando se trata de elecciones locales o federales; sobre todo en aquellas entidades federativas donde ambas son concurrentes, al realizarse en una jornada que transcurre el mismo día. Existen estudios (Peschard, 2007) que reflejan que cuando no hay elecciones para presidente de la república, la participación disminuye considerablemente (en relación con aquella que se presenta cuando se elige al titular del Poder Ejecutivo).

Hasta hoy no existen evidencias concluyentes que demuestren que el ciudadano ejerce sus derechos electorales diferenciando su voto respecto del nivel de la autoridad a elegir. No obstante, sí se ha presentado históricamente un comportamiento diferenciado en los resultados de los procesos que son intermedios a nivel federal, respecto de los procesos de elección de la presidencia de la república.

La proyección de imagen del gobernador

La premisa de este trabajo parte del hecho de que la pérdida de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, a partir del año 2000, generó un espacio de hegemonía local que fue apropiada por los gobernadores de los estados.

Favela (2010) piensa que:

Durante la hegemonía priista en la presidencia de la república, los procesos locales intermedios fueron el reflejo de una estructura partidista, en la que se hacía patente el voto duro con el que cuentan los partidos políticos al no contar con una figura repre-

sentativa o una candidatura atractiva, que propiciara el voto a favor de los partidos (pp. 58-62).

Incluso era posible ubicar una especie de evaluación ciudadana respecto de la acción del presidente que, para ese momento, se encuentra muy cerca de la mitad de su periodo de gobierno.

Como ya se ha mencionado anteriormente, ese hecho decae con el devenir de las elecciones intermedias, lo que propicia una mayor influencia de los gobernadores de los estados, antes que con la incipiente evaluación que los ciudadanos empezaban a formular respecto del actuar presidencial.

En el caso de Puebla, los procesos electorales a nivel local y federal no son concurrentes, lo cual invita a explorar algunas posibilidades respecto del comportamiento electoral, en el que vale la pena analizar aspectos como la capacidad que tienen los gobernadores para incidir en los resultados electorales; para ello es necesario revisar, en un primer momento, la incidencia que tienen los gobernadores como factor de poder en las entidades federativas a raíz de la alternancia en el Poder Ejecutivo federal y la pérdida de hegemonía de parte del presidente de la república sobre los gobernadores en primera instancia, pero más aún estudiar la pérdida del control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional sobre los centros de decisión política en nuestro país.

En los últimos dos años, el autor de este trabajo ha analizado la posibilidad cada vez mayor que tienen los gobernadores para proyectar una imagen desde los medios de comunicación locales, los cuales, como consecuencia de la alternancia en el poder, han devenido a dar una mayor importancia en la cobertura que hacen de los gobiernos locales, a diferencia de la tradicional hegemonía que, hasta el año 2000, tuvo el presidente de la república.

Lo anterior ha ido consolidando los poderes locales, no sólo en su posicionamiento ante los medios (que se alinean a las necesidades de prensa e información que tienen los gobiernos), sino a la ruptura de los intereses que los medios locales tienen con la generación de un tratamiento informativo imparcial y objetivo.

Se realiza cada vez más un respaldo implícito a la actuación del gobierno del estado, a partir de la proyección de la imagen del titular del Poder Ejecutivo, antes que de la acción específica de gobierno. El análisis realizado en el estado de Puebla, concretamente, ubica al gobernador del estado como una figura protagonista en la presentación de notas informativas a lo largo de los años 2014 y 2015 (Castillo Durán *et al.*, 2014).

Esta proyección de imagen refiere a la presentación de notas que tienen como fin la identificación de la figura del gobernador del estado como protagonista de las acciones de gobierno que, en estricta teoría, son su responsabilidad, y que anteponen esta figura protagónica a la acción de gobierno en sí misma.

Dentro de las acciones informadas, se identifica en el mismo trabajo (Castillo Durán *et al.*, 2014) que, en su mayoría, las acciones que se promueven no pueden ser constatadas de manera directa por los ciudadanos, sino que más bien refieren a acciones inmateriales, como por ejemplo, incremento en servicios, que pueden ser de salud o educativos, aumento en los niveles de bienestar, en la productividad, etcétera.

Acciones que no pueden ser verificadas de manera cuantitativa, sino que promueven una evaluación cualitativa; de esta manera la evaluación que el ciudadano está en posibilidad de realizar se circunscribe a la evaluación de la imagen proyectada, antes que a una valoración de la acción de gobierno.

Lo anterior promueve la idea de que, en el caso del gobierno del estado, el manejo de la imagen proyectada por los medios locales tiene una gran trascendencia en la imagen del gobernante hacia el interior de su estado y, en consecuencia, hacia la formación de una imagen pública que, atendiendo a las actuales restricciones de gasto en publicidad, se realiza a nivel nacional, durante dos semanas al año (en el periodo del informe de gobierno estatal).

La proyección de imagen, entendida como el respaldo implícito favorable que los medios otorgan al gobernador del estado, permite entonces un margen de maniobra, es decir, un espacio específico, que a partir del reconocimiento por parte de la clase

política de la actuación favorable del gobernador, propicia una influencia directa hacia el interior del partido, la cual se traduce en una capacidad de operación entre los grupos de interés local que finalmente es negociada con la dirigencia nacional del partido, en el sentido de promover a los candidatos a las diputaciones federales.

Los hechos recientes, en los que se ha revertido la historia en la que el presidencialismo hegemónico de parte de un partido ejercía supremacía desde la federación sobre los niveles locales de gobierno, tiene su correlato con el incremento de los poderes de los gobernadores, no sólo como espacios locales en la toma de decisiones, sino además sobre las posibilidades que tienen de promover, desde sus ámbitos de gobierno, una imagen que favorezca su posicionamiento para ubicarse como contendiente para las candidaturas de los distintos partidos en la búsqueda de la presidencia de la república.

Esta posibilidad latente de ejercer el poder desde las gubernaturas, con un margen de acción que les permite influir en los procesos federales, se traduce en una serie de condiciones que permiten generar algunas hipótesis:

- a) A partir de la alternancia, los gobernadores operan políticamente en sus estados durante los procesos electorales federales, con la finalidad de mejorar su posicionamiento en el poder público.
- b) Durante los procesos electorales federales que no incluyen la elección presidencial, es decir, los procesos intermedios, los gobernadores buscan la victoria de su partido, a manera de un ensayo de las próximas elecciones locales (en el caso de Puebla, éstas ocurren un año después), generando la idea de que el resultado es un anticipo de la elección local siguiente en la que se elige al nuevo gobernador.
- c) Este hecho erosiona la democracia, en el sentido de que las elecciones no permiten al ciudadano participar en la

designación de representantes para la toma de decisiones, favoreciendo la intervención del gobernador como líder estatal de su partido político.

Los argumentos presentados anteriormente tienen pertinencia en el momento actual, en que existen aún elecciones federales que no son concurrentes con las locales. La reforma político-electoral del año 2013 ha establecido la obligatoriedad de que todas las elecciones locales en las 31 entidades federativas sean concurrentes con los procesos federales. El Distrito Federal, evidentemente ya cumplía con esta concurrencia.

Este hecho elimina entonces la posibilidad de que existan elecciones que no sean concurrentes, sin embargo, no elimina la probabilidad de que los gobernadores incurran en la operación política con la idea de incrementar su posicionamiento y, en la medida de lo posible, influir para la designación del siguiente titular del Poder Ejecutivo estatal.

Perspectiva teórica

La estructura de los partidos políticos en México, ha seguido muy de cerca lo previsto por Michels (2008) en su obra clásica *Los partidos políticos*: “En su origen, los liderazgos carismáticos investidos en las figuras de generales revolucionarios” (pp. 67-93), lo cual dio pauta para la agrupación de caudillos, que ya desde el poder gestaron el nacimiento y conjunción del Partido Revolucionario Institucional. El mismo Partido Acción Nacional surgió a partir de un liderazgo moral muy fuerte bajo la figura de Manuel Gómez Morín.

Durante los primeros años de la vida política postrevolucionaria, estos dos partidos tuvieron una evolución muy similar a la narrada por Michels (2008), al referirse a los partidos políticos de su natal Alemania.

A partir de Weber (2009) “en un principio de muy corta duración, los partidos y sus partidarios concurren alrededor de un

líder carismático” (pp. 88-109), este tipo de dominación favorece la adopción de esquemas horizontales, pero siempre por debajo del líder, que van tornándose en una especie de dirección de segundo nivel. En el caso del PRI, al nacer ya en el poder, el liderazgo es más formal que carismático, aunque en su origen los generales revolucionarios accedieron al poder por las armas, con seguidores afines a sus ideales.

Al retomar esta idea para los partidos políticos, Michels (2008) propone la existencia de una *Ley de hierro de la oligarquía*, la cual deriva de la necesidad de una organización para poder tener control y acceso a las masas de partidarios que simpatizan o militan en la ideología del partido político.

Al respecto, la democracia por la que propugnan los partidos políticos en su nacimiento se materializa en una declaración de principios, con los cuales un sector de la población votante se identifica y, en consecuencia, se adhiere a ella.

Esta agrupación deviene en una organización que se torna burocrática, ante la necesidad de contar con sistemas y procedimientos para la realización de sus funciones. Esta misma burocracia evoluciona entonces en una oligarquía, la cual va a tener en su control las decisiones y las va a comunicar a los estrategas de campañas e, incluso, a las masas de partidarios. En este sentido, es pertinente distinguir que este liderazgo (el cual en un inicio es de tipo carismático por consecuencia del crecimiento de la organización) se convierte en un liderazgo formal, incluso autoritario.

Tanto el PRI como el PAN, así como los partidos que han surgido a raíz de la reforma electoral de 1977 (incluyendo al PRD que ha sido el partido que más fuerza electoral ha acumulado desde 1991 y es competencia actual de los dos partidos preminentes); todos ellos han transcurrido por esas etapas previstas por Michels (2008): un nacimiento con liderazgo carismático, que fue ganando adeptos, hasta convertirse en una estructura burocrática, la cual adopta el liderazgo formal como referencia para la toma de decisiones.

En consecuencia, la estructura vertical de los partidos apoya la lógica del reconocimiento de un liderazgo formal estructurado

a partir de los cargos públicos y, al ser partidos que ocupan posiciones de poder a nivel nacional y local, el presidente de la república será el líder formal en aquellos estados donde el gobernador sea del mismo partido que él, mientras que en los estados en donde la gubernatura la ocupe un partido distinto al del presidente, el liderazgo recaerá en el mismo gobernador del estado.

En la actualidad, es posible reconocer que la escasa posibilidad de los ciudadanos por realizar una evaluación de la acción de gobierno presidencial, durante las elecciones intermedias en el último decenio del siglo xx, ha sido sustituida gradualmente por la influencia del gobernador del estado, primero en la designación de los candidatos de su partido (en la búsqueda de una extensión de su influencia hacia el ámbito federal) y, segundo, en la capacidad de operación que, como líder formal del partido y titular del Poder Ejecutivo estatal, tiene entre los militantes del partido y en general sobre los ciudadanos.

El sistema de democracia representativa que tuvo una precaria expectativa de ampliación, respecto de la incidencia ciudadana con el surgimiento de una posibilidad de evaluación (consistente en otorgar un voto de aceptación o rechazo a la acción del presidente de la república), no logró materializarse, debido a que la estructura oligárquica de los partidos políticos inmediatamente sustituyó al liderazgo formal del presidente en el PRI hegemónico por los liderazgos formales locales de los gobernadores de los estados.

La naturaleza de la estructura del poder jerárquico ocupa los espacios vacantes por aquellos integrantes de la organización que se ubican más próximos a los niveles de decisión, no necesariamente en el mismo ámbito de poder, sino en la proximidad con los grupos de decisión de los procesos electorales subsecuentes. En esta lógica, el gobernador del estado tendrá el liderazgo en la designación de candidatos de su partido en el estado; mientras que, al tratarse de elecciones de nivel nacional, los gobernadores, si bien no son los decisores más influyentes, sí se ubican como probables contendientes a estos cargos, encontrando su compe-

tencia más cercana en los senadores o diputados de mayor renombre, así como en los dirigentes nacionales de los partidos.

Esta tendencia es la que prevalece actualmente en México.

Metodología de análisis

El diseño metodológico para la construcción de este estudio se desarrolla en tres etapas. En la primera se realiza un análisis cuantitativo de los resultados electorales a partir del proceso previo a la alternancia del año 2000, es decir desde 1997 y hasta el año 2015, con la finalidad de ubicar las tendencias de los triunfos por partido en cada proceso, y distinguiendo las elecciones intermedias de aquellas en las que concurre la elección presidencial.

La segunda etapa consiste en un análisis cuantitativo de los resultados electorales en los distritos que se ubican dentro del municipio capital del estado en el mismo periodo que el análisis anteriormente referido, esto con la finalidad de ubicar una posible influencia directa del gobernador del estado.

La tercera etapa consiste en identificar la imagen proyectada por el gobernador del estado en el periodo 2011-2017, mediante el análisis de marcos o *framing*, a partir del análisis de los *spots* utilizados por los dos principales partidos políticos en contienda en el estado de Puebla por las diputaciones federales para el proceso electoral 2015, con base en un esquema derivado de la propuesta de Benoit y Sheaffer (2006), en la que se ubica: a) la posición del partido político, sea que esté en el poder o sea oposición; b) la propuesta, que puede ser de cambio o continuidad; y c) la argumentación que apoya esa propuesta, sea con aclamación, defensa o ataque.

El modelo de análisis se complementa con el *framing visual* (Chihu, 2010), que identifica las figuras, imágenes, actantes y colores utilizados en los *spots*.

Al respecto, la propuesta del análisis de *spots* se apoya en la perspectiva teórica de la *Ley de hierro de la oligarquía* de Michels

(2008) y en el modelo de *liderazgo formal* de Weber (2009), y busca ubicar el posicionamiento que se asignan los partidos políticos, como ya se mencionó anteriormente, en la etapa de precampañas en las que no existen candidatos definidos; por lo anterior es muy importante ubicar en qué figuras o personas específicas se apoyan los *spots* políticos de precampaña, ya que puede tratarse del líder nacional del partido o de una figura de referencia y, en este caso que nos ocupa específicamente, ubicar la figura del gobernador del estado de Puebla como apoyo visual de la propuesta de su partido político.

Evolución de la votación de los dos principales partidos en Puebla en los procesos electorales para diputaciones federales 1997-2012

Los resultados electorales en Puebla, desde antes de la alternancia en la presidencia de la República, denotan la predominancia del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la competencia electoral en Puebla en los ámbitos federal y local.

Es importante señalar que el gobierno del estado en Puebla no presentó alternancia en el partido en el poder hasta el año 2011, con la postulación de un ex militante priista, Rafael Moreno Valle, por parte de la Coalición “Compromiso por Puebla”, apuntalada por el PAN y el PRD, al obtener el máximo rendimiento de la coyuntura propiciada por el escándalo que afectó negativamente la imagen del anterior gobernador (quien había sido postulado por el PRI) Mario Marín y el mal manejo de campaña del candidato Javier López Zavala, postulado para la elección del mes de noviembre de 2010 por parte de la Coalición “Puebla Avanza”, encabezada por el PRI.

El análisis del proceso federal electoral para diputados de mayoría relativa previo a la alternancia federal considera el año

1997 y, abarca hasta el más reciente proceso federal del año 2015. Los gobernadores del estado de Puebla durante ese periodo se relacionan en la tabla 1.

Tabla 1. Gobernadores del estado de Puebla (1993-2016)

Gobernador	Periodo	Partido que lo postuló
Manuel Bartlett Díaz	1993-1999	PRI
Melquiades Morales Flores	1999-2005	PRI
Mario Marín Torres	2005-2011	PRI
Rafael Moreno Valle Rosas	2011-2017	Coalición PAN-PRD- Convergencia- Nueva Alianza

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado - Puebla (Instituto Estatal Electoral, 2015).

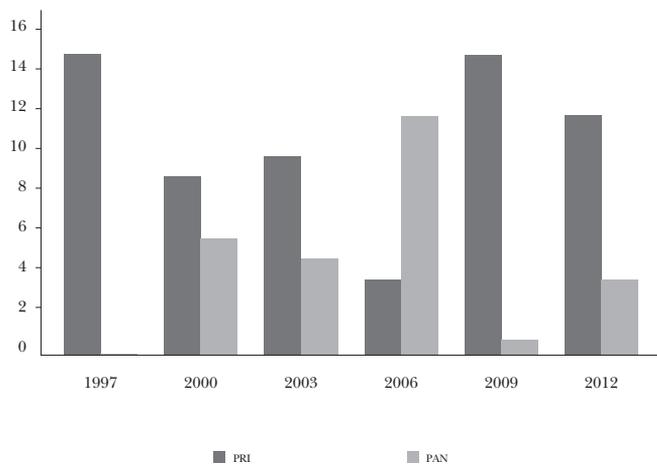
Respecto de los resultados de los procesos electorales para diputaciones federales durante el periodo 1997-2012, es importante puntualizar que hasta el año 2003 el estado de Puebla contaba con 15 distritos federales. Derivado de la redistribución (producto de la reforma del año 2004) el estado de Puebla cuenta, a partir del proceso de 2006, con 16 distritos federales.

Tabla 2. Resultado de elecciones para diputaciones federales en Puebla (1997-2012)

Proceso	Partido	Núm. de distritos que ganó el partido	Partido	Núm. de distritos que ganó el partido
1997	PRI	15	PAN	0
2000	PRI	9	PAN	6
2003	PRI	10	PAN	5
2006	PRI	4	PAN	12
2009	PRI	15	PAN	1
2012	PRI	12	PAN	4

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2015a).

Figura 1. Resultado de elecciones para diputaciones federales en Puebla (1997-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2015a).

Destaca el hecho de que existe una diferencia entre los resultados de los procesos en los que se contiende por la presidencia de la república y los procesos intermedios. Al respecto, las diferencias apuntan a la influencia que tienen los candidatos presidenciales. En el año 2000 (primer momento de alternancia en la presidencia de la república desde la hegemonía postrevolucionaria del Partido Revolucionario Institucional), con sus respectivas modificaciones en su denominación, se identifica por primera vez en Puebla un notorio ascenso en las diputaciones de mayoría relativa obtenidas por el Partido Acción Nacional, respecto del periodo inmediato anterior (1997), pasando de cero a seis.

Es importante recordar que el estado de Puebla ha tenido una tradición históricamente conservadora, no sólo en cuanto a su desarrollo sociocultural, sino en lo que respecta también a la participación política. Este conservadurismo ha hecho que el Partido Acción Nacional, que tiene esa misma tendencia, cuente con una gran cantidad de simpatizantes, que no necesariamente se afilian a él, sobre todo dentro del municipio de Puebla, capital del estado.

No obstante lo anterior, el oficialismo que implica para los ciudadanos no confrontar a las instituciones públicas y, por el contrario, incluirse en ellas, representa una expresión más cercana del conservadurismo en Puebla, por lo tanto la obtención de votos por parte del partido hegemónico ha tenido una ventaja. El partido en el poder va a ser beneficiado por los ciudadanos en las elecciones, ya que implica una integración al *statu quo*, sinónimo evidente del ejercicio del conservadurismo.

Por lo tanto, el resultado del proceso electoral del año 2000 es sorprendente en Puebla, ya que después de tres años en los que el PRI había obtenido mayoría absoluta en las diputaciones de mayoría relativa, se presenta una competencia muy alta por parte de los candidatos del PAN, obteniendo seis de 15 triunfos. Esto sólo puede entenderse por el impulso que trajo consigo la candidatura presidencial de Vicente Fox, por parte del PAN.

Para el año 2006, existe un repunte del Partido Acción Nacional, respecto del proceso electoral anterior (2003), en el cual había conservado la hegemonía el PRI en el estado; sin embargo, las candidaturas a la presidencia en el año 2006 nuevamente tienen un peso específico que influye en los resultados electorales de los diputados de mayoría relativa. Es necesario recordar que, en la elección presidencial del año 2006, el PAN obtuvo el triunfo y que el PRI a nivel nacional descendió a la tercera posición, lo anterior se refleja en los resultados del proceso para la elección de diputados federales en Puebla, en la que el PAN consiguió 12 triunfos y el PRI cuatro.

En la elección federal del año 2012, nuevamente se identifica la influencia de los candidatos a la presidencia de la república, ya que el PRI recupera la ventaja que había perdido principalmente en el año 2006; no así en el proceso intermedio del año 2009, en el que, como se analiza más adelante, obtuvo casi la mayoría absoluta en los triunfos para diputaciones de mayoría relativa. Para la elección de 2012, la influencia del candidato a la presidencia que finalmente obtuvo el triunfo permitió al PRI recuperar el primer lugar en la votación en la entidad, al obtener 12 triunfos y el PAN cuatro.

Contrariamente a esta marcada influencia de los candidatos a la presidencia de la república, durante los procesos intermedios el resultado electoral fue distinto y obedeció a factores de carácter preferentemente local, por lo que habrá que analizar la influencia de la capacidad de operación de los gobernadores, quienes en estos procesos intermedios sí tienen un mayor peso, al no ser contrarrestado por la imagen del candidato a la presidencia de la república.

Como se ha señalado al inicio de este apartado, el año 1997 registra el único triunfo absoluto del PRI en este recuento, ya que anteriormente las victorias completas del PRI eran comunes no sólo en los procesos federales en los que se elegían presidente, diputados y senadores, sino incluso en los procesos locales, para la elección de gobernadores, diputados locales y, también, en la elección de presidentes municipales en varios de los estados de la república.

Esta situación se modificó desde la reforma electoral del año 1991, que establece al Instituto Federal Electoral, separando al Gobierno Federal del control de estos procesos. La aplicación de una normatividad avalada y aceptada por los partidos políticos, así como la evolución del sistema electoral, permitieron que México tuviera la primera alternancia en la presidencia de la república en el año 2000. Este fenómeno es el que da pauta para identificar un comportamiento electoral distinto en los procesos en los que se elige al presidente, de los procesos intermedios, materia que es objeto del presente análisis. En el año 2003, primer proceso posterior a la aparición de la alternancia, se registra un resultado aún cercano al que sucedió en el año de la alternancia, al obtener el PRI 10 diputaciones por mayoría relativa y el PAN cinco. Si bien en la elección del año 2000, el candidato triunfador es del PAN, con una votación total de 42.53 % contra un 40.59 % del candidato del PRI. La elección para diputados federales sí registró un voto diferenciado, ya que el total de votos para diputaciones por mayoría fue de 39.70 % para el PAN, lo que le permitió obtener seis diputaciones federales, mientras que el PRI obtuvo 44.88 % y 10 diputaciones de mayoría.

Esta tendencia se conservó para el año 2003, sin embargo, del porcentaje total de votos que obtuvo, el PAN descendió a 33.18 % del total de la votación y el PRI sostuvo su porcentaje total de votación al obtener 44.26 %. Esto implica que el PRI mantuvo un control de parte de su dirigencia estatal entre los años 2000 y 2003, lo que permite pensar que la operación del gobernador del estado en ese periodo fue favorable para el PRI, al obtener 10 diputaciones en ambos procesos.

Para el año 2009, el resultado de la siguiente elección federal intermedia reflejó nuevamente la supremacía del PRI en el estado de Puebla y, después del notorio descenso al tercer lugar en el año 2006, derivado de los resultados de la elección presidencial de ese año, el PRI consiguió 15 diputaciones de mayoría y el PAN sólo una. Esta dinámica en la obtención de triunfos en esta elección intermedia refuerza la idea de la operación política

del gobernador del estado surgido del Partido Revolucionario Institucional.

Ante la presencia de una influencia de los candidatos en las elecciones presidenciales y de los gobernadores en las elecciones intermedias, es importante considerar la influencia que ejerce la obtención del triunfo en los distritos ubicados en la capital del estado en cada elección federal.

El municipio capital del estado en Puebla, como en la mayoría del país, concentra el mayor número de la población del estado. De acuerdo con datos del Inegi, la población de la capital del estado de Puebla fluctúa en alrededor de 26 % entre los años 2000 y 2010 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2015), lo que significa que más de la cuarta parte de la población se concentra en el municipio capital del estado. En el municipio capital, Puebla, se ubican cuatro distritos federales: el VI, IX, XI y XII. Éstos han permanecido aún con el incremento en el año 2004 de 15 a 16 distritos en el estado.

Para el año 2000, proceso en el que el PRI obtuvo nueve de los 15 distritos, el PAN consiguió el triunfo en los cuatro distritos de la capital, es decir, la presencia importante del PAN en el estado fue en la capital. Adicionalmente el PAN ganó dos de los 11 distritos restantes en el estado. Esto implica que el PRI obtuvo sus triunfos en el interior del estado, mientras que en la capital la figura del candidato a la presidencia de la república por parte del PAN atrajo la mayoría de la votación hacia los candidatos del PAN.

En el año 2003, el triunfo en los distritos de la capital correspondió nuevamente al PAN. Por lo que si existió operación del gobernador del estado en ese periodo, se ubicó en los municipios del interior. La capital del estado permaneció con su voto preferente a los candidatos del PAN. Esta tendencia de mayoría absoluta de parte del PAN en los distritos de la capital del estado prevaleció en el año 2006, proceso en el que el PRI ocupó el tercer lugar en el número de votos recibidos por su candidato a la presidencia de la república.

Para el año 2009, el PRI recuperó la mayoría en los distritos de la capital, al obtener tres de los cuatro triunfos. El PAN sólo obtuvo el triunfo en el distrito XI. Al recordar que esta elección intermedia generó una mayoría casi absoluta para el PRI, es notorio que esta dinámica de operación de parte de las autoridades locales, incidió en el ánimo de los votantes de la ciudad de Puebla.

Durante el proceso electoral del año 2012, la preferencia hacia el PAN predomina y la tendencia de tres años antes se revierte incluso en los municipios de la capital, donde nuevamente ganó tres el PAN y sólo uno el PRI. Este triunfo fue dictaminado por el Tribunal Electoral de Poder Judicial. En esa ocasión, la figura del candidato ganador del PRI en la elección presidencial no impactó en los distritos de la capital, pero sí en los del interior del estado, ya que el PRI ganó en 12 de los 16 distritos federales de la entidad.

La imagen nacional de PAN y PRI en el proceso federal electoral de 2015

Atendiendo a la tercera etapa de la metodología, y con la finalidad de ubicar el liderazgo formal al interior de los partidos políticos, se propone analizar los *spots* utilizados en la elección del año 2015, mediante al análisis de marcos propuesto por la teoría del *framing*.

El *framing* o encuadre es un objeto de estudio de la comunicación política que ha sido analizado desde distintas ópticas. Sádaba (2008) “nos propone entenderlo desde su función como un esquema operativo que permite delimitar o dar contorno a las cosas” (pp. 18-19).

En consecuencia, el encuadre tiene una pauta obligada que determina una organización respecto de uno o diversos acontecimientos. Implica un acondicionamiento de la información con la intención de verificar la comprensión o, al menos, la transmisión de un mensaje con un sentido unívoco.

Al respecto es posible ubicar un tratamiento informativo derivado del encuadre o marco que se aplica con la expectativa de

promover una percepción específica en el público receptor. El enfoque del encuadre está asociado directamente con la teoría de la *agenda setting* e incluso con la *agenda building* (pp. 73-84), sólo que para la primera teoría, el *framing* refiere a una especie de filtro, que incluso es preferido como término para su uso por parte de los periodistas. La *agenda building* refiere más a la identificación de temas que, por su significancia, son retomados por los políticos.

Para efectos del presente trabajo, se prevé la posibilidad de que los mensajes que se transmiten a través de los medios, por parte de la clase política y, en específico por los partidos políticos, corresponden a una construcción simbólica que se comunica a partir de un encuadre determinado, que permite promover una percepción en los receptores, con respecto de un contexto social específico.

La idea principal por promover implica una autorregulación y resolución colectiva de problemas, la cual se traduce en la posibilidad de ampliar los canales de participación democrática, que se expresa de manera acotada en el enfoque de la democracia representativa y su consecuencia en las formas de convivencia e interacción social.

En este sentido, al analizar las campañas en el proceso federal electoral 2015, se ubican tres periodos. El periodo de la pre-campaña, que transcurrió entre el 10 de enero y el 18 de febrero de 2015; el de intercampañas, del 19 de febrero al 4 de abril; y, una vez que se contó con candidatos definidos por parte de los partidos, se realizó el periodo de las campañas entre el 5 de abril y el 3 de junio.

La peculiaridad de esta organización del proceso propició que, al ser un periodo de elecciones intermedias (en el que los partidos políticos buscan posiciones dentro del Congreso de la Unión), es evidente que el mayor peso en el posicionamiento lo adquieren los partidos antes que los candidatos, a diferencia de los procesos donde se elige presidente de la república, en los que los candidatos a la presidencia tienen un peso mayor en la elección, como ya se ha referido anteriormente.

Por tal motivo y, en correspondencia con la naturaleza de este estudio que ha analizado los triunfos de PRI y PAN en las elecciones intermedias en el estado de Puebla, se propone la revisión de los *spots* presentados en el periodo de precampaña por parte de ambos partidos, ya que en esta etapa inicial se adopta un posicionamiento específico que permanece durante el resto del proceso.

De acuerdo con lo publicado en la página del Instituto Nacional Electoral, durante el periodo de precampaña en Puebla, el Partido Acción Nacional publicó nueve mensajes en televisión nacional.

Tabla 3

Partido	Versión	Folio
PAN	Gobiernos del PAN 5	RV00791-14
	Gobiernos del PAN 6	RV00793-14
	Gobiernos del PAN 3	RV00803-14
	Gobiernos del PAN 7 v2	RV00010-15
	Gobiernos del PAN 8 v2	RV00053-15
	Gobiernos del PAN 12	RV00068-15
	Gobiernos del PAN 13	RV00069-15
	Cambiamos el rumbo	RV00107-15
	Cambiamos el rumbo v2	RV00119-15

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2015b).

Por su parte el PRI, publicó entre el 10 de enero y el 18 de febrero, ocho *spots* en la televisión nacional.

Tabla 4

Partido	Versión	Folio
PRI	Buenos deseos	RV00717-14
	Trailer Reformas	RV00718-14
	Gente como tú	RV00005-15
	Mi sueño 1	RV00023-15
	Lanzamiento	RV00065-15
	Aplausos	RV00085-15
	Posicionamiento 1	RV00105-15
	Dr. Ríos te atiende y entiende	RV00117-15

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2015b).

De entre las categorías propuestas para revisión descritas anteriormente, en la precampaña destaca lo siguiente:

Uno de los *spots*, denominado “Cambiemos el rumbo”, está repetido, aparece como “Cambiemos el rumbo” y el otro se registra como “Cambiemos el rumbo v2”, por lo que en realidad sólo son ocho *spots*.

Tabla 5. Partido Acción Nacional

<i>Spots</i>	Posición/ Preferencia	Propuesta	Argumentación	<i>Framing visual</i> (Actantes)
Bloque 1: “Cambiemos el rumbo” (dos <i>spots</i>)	Oposición	Cambio	Ataque	1. Se apoya en la figura de Ricardo Anaya, entonces presidente nacional del PAN. 2. Se apoya en la inconformidad social.
Bloque 2: “Gobiernos del PAN” (cinco <i>spots</i>)	Oposición	Cambio	Ataque	Cuatro <i>spots</i> se apoyan en la figura del gobernador de Puebla, dos de ellos incluyen su nombre e imagen: Rafael Moreno Valle. Un <i>spot</i> se apoya en la figura del gobernador de Aguascalientes.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Partido Revolucionario Institucional

<i>Spots</i>	Posición/ Preferencia	Propuesta	Argumentación	Framing visual (Actantes)
Bloque 1: “Buenos Deseos/Re- formas” (dos <i>spots</i>)	Liderazgo	Continuidad	Defensa	Dos <i>spots</i> se apo- yan en la idea del bienestar personal y familiar.
Bloque 2: “Puebla y Quintana Roo” (dos <i>spots</i>)	Liderazgo	Continuidad	Aclamación	Un <i>spot</i> se apoya en la gente que trabaja en Puebla y que es la que necesita el PRI. Un <i>spot</i> se apoya en las oportunidades que ofrece Quintana Roo para el desarrollo.
Bloque 3: “Mexicanos que trabajan” (tres <i>spots</i>)	Liderazgo	Continuidad	Defensa	Los tres <i>spots</i> se apoyan en la idea de la cotidianidad y los logros que la gente busca.
Bloque 4 “Dr. Ríos. Precandida- to Diputado en Aguasca- lientes” (un <i>spot</i>)	Liderazgo	Continuidad	Aclamación	Un <i>spot</i> se apoya en la figura del Dr. Ríos Alba.

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior, es posible derivar que en el proceso electoral federal de 2015 el PRI se asumió como el líder de la preferencia electoral y sostuvo una propuesta de defensa a las acciones que ha realizado el actual presidente de la república, sin embargo, la opción preferente para apoyar sus argumentos de continuidad no son figuras públicas del partido, salvo en el caso del precandidato

al distrito II de Aguascalientes, que es la única pauta en la que el PRI se apoya en un nombre y una imagen específica; en el resto de los casos de la precampaña, el respaldo se ubica en la continuidad del progreso familiar y personal que pueden tener los mexicanos.

La forma en la que el PRI defiende la continuidad es la cotidianidad de la gente que trabaja y va obteniendo logros en su vida personal y profesional, la apuesta del partido es que la población—el elector concretamente— reconozca que las condiciones que provee el PRI mediante las acciones de gobierno que ha realizado han generado una estabilidad que permite el desarrollo individual.

Por su parte el PAN, en el bloque “Cambiemos el rumbo”, ofrece una perspectiva de tristeza y malestar por parte de la población que se traduce en la necesidad de cambiar las condiciones del país, culpando de ello específicamente a la gente en el poder y a la corrupción. Su propuesta es de cambio y se apoya complementando su propuesta en algunas figuras públicas, como el entonces presidente del partido, mientras que, en el bloque 2 de pautas en televisión, se apoya en las figuras de los gobernadores panistas de los estados de Puebla y Aguascalientes. Llama la atención el hecho de que, para el caso del gobernador de Puebla, existen dos versiones de un mismo *spot*, en la primera se menciona concretamente el nombre del gobernador y aparece su imagen; en tanto que en la segunda sólo se hace referencia al *gobernador de Puebla*, sin nombre ni imagen. El primero se transmite en el estado de Puebla, el segundo a nivel nacional, por lo tanto cuatro de las ocho pautas presentadas en la precampaña por parte del PAN aluden al gobernador de Puebla y a sus acciones.

Lo anterior otorga elementos para identificar un apoyo específico de la precampaña pautada por el PAN en el gobernador del Estado de Puebla, por lo que es posible afirmar que dicha figura tiene una relevancia en los resultados esperados por este partido político.

El papel de la imagen proyectada en Puebla y su relación con el resultado del proceso federal electoral de 2015

El proceso electoral federal 2015 en el estado de Puebla registró el resultado siguiente:

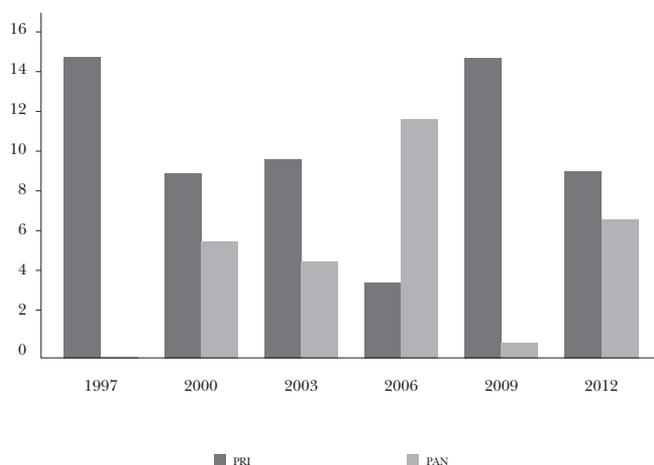
Tabla 7. Resultado de elecciones para diputaciones federales en Puebla (2015)

Proceso	Partido	Núm. de distritos que ganó el partido	Partido	Núm. de distritos que ganó el partido
2015	PRI	9	PAN	7

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2015a).

Respecto de la evolución en relación con los procesos electorales federales anteriores, el comportamiento de triunfos por partido del año 1997 a 2015 es el siguiente:

Figura 2. Resultado de elecciones para diputaciones federales en Puebla (1997-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2015a).

El resultado refiere a dos probabilidades relacionadas con el comportamiento electoral federal en Puebla.

De acuerdo con la evidencia obtenida, en el año 2015 el PAN perdió contra el PRI el número de diputaciones federales, sin embargo este hecho se sostiene históricamente, en el número total de diputaciones por mayoría en Puebla en las elecciones intermedias; el PRI siempre ha obtenido más diputaciones que el PAN. Respecto de la capacidad de operación de los gobernadores que, como ya se ha establecido anteriormente, en los años de elecciones intermedias, sí ha existido una variación en los años 1997, 2003 y 2009 que favorece al PRI; para el caso de la elección 2015, se identifica que el PAN obtiene el mayor número de diputaciones por mayoría relativa en toda su historia en este tipo de elecciones, aún más que en el 2000, cuando obtuvo el triunfo para la presidencia de la república. En el año 2000, ganó seis distritos y en el año 2015 ganó siete.

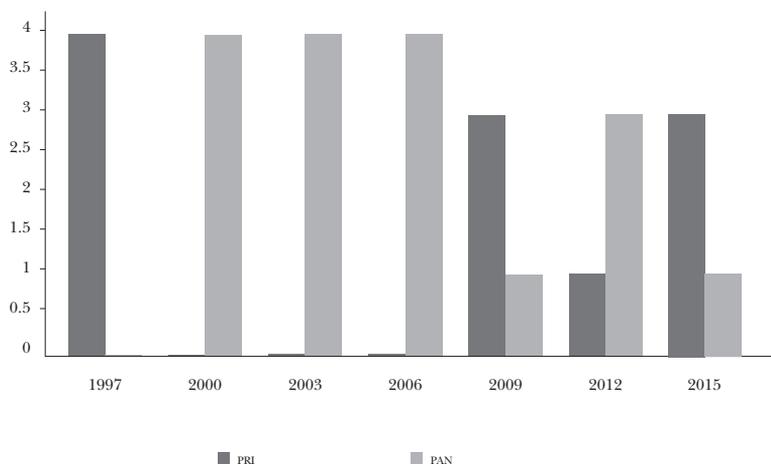
Es evidente que el partido del gobernador actual del estado de Puebla perdió en el proceso electoral 2015, sin embargo se registra un incremento en las votaciones obtenidas en las anteriores elecciones intermedias, en las que se había denotado una operación de parte de los gobernadores del PRI; así como en la elección 2012, en la que el candidato del PRI obtuvo la presidencia de la república y una mayoría en las diputaciones del estado. Lo anterior implica que el PAN, en sus resultados electorales federales en Puebla perdió, sin embargo, registró su mejor comportamiento en el estado desde 2006, año en el que obtuvo la presidencia de la república y 12 de las 16 diputaciones de mayoría relativa.

Durante la campaña del año 2015, se realizó una proyección de la imagen específica del gobernador, que posiblemente no fue suficiente para ganar el proceso electoral, no obstante la votación para el PAN en elecciones intermedias fue la mejor hasta ahora.

De los distritos de la capital, tres los obtuvo el PRI y uno el PAN, lo que refiere nuevamente a la reflexión del posicionamiento histórico. El Partido Acción Nacional ha obtenido la mayoría de los distritos de la capital en los procesos de los años 2000, 2003, 2006 e incluso 2012. Sólo en 2009, año que destaca por un desplome del PAN en todo el estado, el PRI ganó tres distritos de la capital y el PAN obtuvo sólo un distrito en la capital (el número XI), el único distrito que gana el PAN en la elección 2009 en todo el estado.

Paradójicamente, en la elección del año 2015, en la que el PAN obtuvo el mayor número de diputaciones en su historia en elecciones intermedias, perdió también su hegemonía histórica en la capital del estado. Sólo en 2009 había perdido de la misma manera, año en el que, además, se atribuyó al entonces gobernador del PRI una operación exitosa en las elecciones intermedias. Lo que implica plantear una duda respecto del papel del gobernador de Puebla en el proceso de 2015, específicamente en la capital del estado.

Figura 3. Resultado de elecciones para diputaciones federales en los distritos de la capital del estado de Puebla (1997-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional Electoral (2015a).

Consideraciones finales

El presente trabajo se ha guiado por la siguiente interrogante: ¿en qué medida, la influencia del gobernador del estado de Puebla en el proceso electoral federal intermedio propició la concentración de las decisiones relativas a la designación de candidatos, poniendo en riesgo los principios de la democracia representativa?

Al respecto es posible afirmar que no ha llegado a su fin el debate respecto del voto dividido en México y la posibilidad de que el ciudadano busque acotar, con su práctica, el poder de sus autoridades, tanto a nivel federal, como local.

Los esquemas de representación no sólo no operan de manera adecuada, dificultando de esa forma la probabilidad de propiciar la participación ciudadana; más grave es aún que no son percibidos por la sociedad como mecanismos formales de participación.

En relación con las hipótesis planteadas para este trabajo, se ubica lo siguiente:

- 1) A partir de la alternancia, los gobernadores operan políticamente en sus estados durante los procesos electorales federales, con la finalidad de mejorar su posicionamiento en el poder público.

Dentro de los hallazgos de esta investigación destaca el hecho de que las elecciones para diputados, tanto en el nivel local, como en el federal, son percibidas como un mecanismo de posicionamiento de los partidos políticos, a partir de la idea de una organización burocrática como lo propone Michels, y se ubican como contiendas entre grupos de poder que se encuentran alejados de los mecanismos de inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones. En este sentido se distingue una posibilidad real para que los gobernadores operen en favor de su posicionamiento en el control de los espacios de poder político, tanto en el ámbito local, como en el federal.

- 2) Durante los procesos electorales federales que no incluyen la elección presidencial, es decir, los procesos intermedios, los gobernadores buscan la victoria de su partido, a manera de un ensayo de las próximas elecciones locales. En el caso de Puebla, éstas ocurren un año después; generando la idea de que el resultado es un anticipo de la elección local siguiente en la que se elige al nuevo gobernador.

Se reconoce que en las elecciones intermedias esta probabilidad es mayor, debido a la ausencia de las figuras de los candidatos a la presidencia de la república y la influencia del gobernador en los resultados en las áreas geográficas correspondientes a los estados.

En este escenario, el estado de Puebla, ha tenido un comportamiento histórico específico en los procesos electorales federales. En la revisión de los resultados electorales, se distingue que, en las elecciones intermedias, los gobernadores han tenido una participación efectiva que se refleja en la obtención de triunfos para su partido. Esta capacidad de operación alcanzó la cúspide en el proceso federal intermedio de 2009, en el que el PRI obtuvo la mayoría casi absoluta, con excepción de un distrito, lo que implicó una variación al comportamiento electoral que era competido con el Partido Acción Nacional, sobre todo a raíz de la alternancia en el Poder Ejecutivo federal del año 2000.

- 3) Este hecho erosiona la democracia, en el sentido de que las elecciones permitan al ciudadano participar en la designación de representantes para la toma de decisiones, favoreciendo la intervención del gobernador como líder estatal de su partido político.

Durante las elecciones de 2015, la proyección de imagen desde los partidos políticos puso de relieve la opción de contar con figuras públicas determinadas para promover una propuesta. El PRI optó por acudir a situaciones de carácter emotivo en clara referencia a logros personales y profesionales de los ciudadanos, mientras que el PAN se apoyó en figuras de su partido, destacando la del gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle.

Los resultados de dicho proceso en el estado de Puebla no permiten ubicar con claridad la influencia de la imagen proyectada por el gobernador. En una primera aproximación, el PAN ganó más distritos en el estado de los que había ganado en cualquier elección intermedia; en contraparte, por primera vez desde 2009 (año que se atribuye a una operación política muy eficiente del entonces gobernador priista), el PAN perdió en 2015 la mayoría de los distritos de la capital, los cuales tradicionalmente mostraban una preferencia hacia los candidatos de este partido en las elecciones federales.

Lo anterior promueve la idea de que la operación política no ha funcionado de manera constante en los resultados de las elecciones intermedias, por lo que aún no es posible identificar su peso en los procesos electorales subsecuentes en el ámbito federal o incluso local.

Bibliografía

- Benoit, William L. y Sheaffer, Tamir (2006, verano). "Functional Theory and Political Discourse: Televised Debates in Israel and the United States". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 83 (2).
- Castillo Durán, Jorge Luis; Mendieta Ramírez, Angélica; y Díaz Mendoza, Carlos Alberto (2014, noviembre). "Dimensión del Endorsement en la prensa escrita a favor de los Gobiernos Locales en México. Caso: Puebla 2014". *Revista de la Sociedad Española de Estudios de Comunicación Iberoamericana*, 35, 128-145.
- Chihu, Aquiles (2010). *El framing del spot político*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana / Miguel Ángel Porrúa.
- Favela, Alejandro (2012). "Importancia y significación de las elecciones federales intermedias. Una propuesta para su interpretación histórica política". En Manuel Larrosa Haro y Javier Santiago Castillo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México 2010*. Ciudad de México: Senado de la República. LXI Legislatura.
- Instituto Estatal Electoral (2015). Histórico. Cómputos finales. Disponible en <http://www.ieepuebla.org.mx/index.php?Categoria=memorias#linkTargetRes2010>
- Instituto Nacional Electoral (2015a). Estadísticas de las elecciones federales en México. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/
- Instituto Nacional Electoral (2015b). Pautas para medios de comunicación. Disponible en http://pautas.ife.org.mx/index_pre.html
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000). XI Censo General de Población y Vivienda. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/>

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). XII Censo General de Población y Vivienda. Disponible en <http://www.censo2010.org.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015) Censo de Población y Vivienda.
- Michels, Robert (2008) [1962]. *Los partidos políticos I*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Peschard, Jacqueline (2007) (coord.). *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sádaba, Teresa (2008). *Framing: El encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Weber Max (2009) [1967]. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Datos sobre el autor

Jorge Luis Castillo Durán

DOCTOR EN DESARROLLO REGIONAL. Actualmente es profesor-investigador definitivo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla adscrito al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, teniendo a su cargo actividades relacionadas con la docencia. Es coordinador del Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política, secretario de Investigación del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico y responsable de cuerpo académico Comunicación Política y Ciudadanía en la Transición Democrática. Ha publicado diversos capítulos de libro en revistas arbitradas en las áreas de comunicación y ciencia políticas; además ha sido coordinador de cuatro libros sobre temas de comunicación.

A manera de conclusión:
el sistema electoral mexicano en
perspectiva comparada

Dieter Nohlen

PARA INICIAR, VOY A PLANTEAR algunas preguntas que introducen mi pensamiento científico y la manera en que voy a tratar el sistema electoral mexicano en perspectiva comparada. La primera se refiere al concepto de *sistema electoral*. Si hablamos de sistema electoral, ¿cuál es el objeto que vamos a enfocar: el sistema electoral en sentido amplio o restringido? En su sentido amplio, incluye la estructura institucional de todo el proceso electoral, desde el registro hasta el contencioso electoral. En su sentido estricto, el sistema electoral define el cómo los electores expresan sus preferencias políticas, es decir, cómo votan y cómo los votos se convierten en escaños o en puestos de poder, es decir, las reglas que gobiernan este proceso de conversión.¹ En lo que sigue, voy

¹ En México es muy habitual el uso del concepto en el sentido amplio. Así, el Instituto Nacional Electoral publica en internet la Información Básica Sistema Electoral Mexicano, en la que se dice en el párrafo 2: “El sistema electoral mexicano a nivel federal lo componen el Instituto Nacional Electoral, una autoridad administrativa regulada en el artículo 41 de la Constitución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una autoridad jurisdiccional que se encuentra regulada por el artículo 99 constitucional y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, organismo especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal.” El concepto se restringe incluso a los órganos electorales de administración, jurisdicción y fiscalización de las elecciones. En el texto se informa, además, de las etapas del proceso electoral y sus respectivas reglamentaciones legales, pero sin ninguna referencia al sistema electoral en su sentido restringido. En cuanto al uso del concepto en la literatura científica, parece prevalecer el sentido amplio, por ejemplo, en Ugalde Ramírez y Rivera Lorete de Mola (2014). En contraste, Valdés (2016) establece: “El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política” (p. 1).

a referirme, en una parte, con el sentido amplio; en la mayor parte, y especialmente, la comparativa, con el sentido restringido de *sistema electoral*.

La segunda pregunta se refiere a la metodología. Diferenciamos aquí entre un enfoque más bien histórico y uno sistemático. En México prevalece el enfoque histórico. Se presenta al fenómeno investigado en su desarrollo, en el proceso para llegar a la concreción de hoy. En contraste, y en general, mi enfoque es sistemático. Me interesa saber, de qué manera el fenómeno investigado se estructura como institución, cómo se relaciona con su entorno y cómo cumple con las funciones que le son adscritas. Importa también la historia en la medida que aporta elementos para explicar, tal vez, el diseño y el comportamiento de las variables individualmente y su intercambio a través del tiempo. Es en este sentido que me asumo también como politólogo-historiador, de orientación empírica-cualitativa, en contraste con la corriente empírica-cuantitativa. En coincidencia y concordancia con los diferentes enfoques, en el histórico prevalece una perspectiva fijada en lo nacional, en cada país por sí solo, mientras que en el sistemático prevalece una perspectiva internacional comparativa que, sin embargo, no desatiende la historia. Profesa, asimismo, la idea de que quien sólo conoce su país, no lo conoce bien.

Si nos acercamos ahora al estudio de México y al desarrollo de su sistema electoral, combinando estas consideraciones conceptuales y de planteamiento, podemos observar lo siguiente:

Primero, en el área del sistema electoral en sentido estricto, destaca un desarrollo continuo desde un sistema mayoritario cerrado al sistema segmentado, es decir, este sistema combinado de elementos mayoritarios y proporcionales. Este desarrollo se verifica en etapas (Nohlen, 2004), empezando con la ley electoral de 1963 y la admisión —dentro de un sistema de mayoría relativa— de una representación fija de minorías, hasta la totali-

dad de 20 escaños; pasando en 1977 por una representación de minorías con base en un caudal de 100 escaños exclusivos para ellas; hasta llegar, en 1986, a la introducción de circunscripciones plurinominales que permiten la representación proporcional; en 1989 se implementa una relación de 200 plurinominales sobre 500, acompañando la cuota de gobernabilidad para asegurar la mayoría absoluta del partido mayoritario; abolida ésta en 1993 e introducida otra para limitar una posible sobrerrepresentación en 1996, llegando así —respecto al tipo de sistema electoral— a la norma inalterada desde 1996.

Se confirma el enfoque histórico, a pesar de la curiosidad de que los inicios del sistema de hoy se remontan a un malentendido: el de identificar este sistema con el alemán y, así, justificarlo como uno de los más modernos (Moya Palencia, 1964). Se introdujo así a temprana hora la comparación en el debate mexicano, aunque con un resultado equivocado, ya que —para anticipar algo de lo cual me ocuparé más tarde— el sistema alemán es proporcional, dado que integra a los escaños uninominales en el escrutinio final de todos los escaños según el principio de decisión proporcional a nivel nacional; mientras que el sistema mexicano es segmentado y sólo suma a nivel nacional los escaños uninominales y plurinominales adjudicados a cada partido acorde con los diferentes principios de decisión aplicados: el mayoritario y el proporcional. Esta diferencia categorial a menudo se desatiende, de manera que incluso se sostiene que el sistema electoral alemán sea igual al mexicano. Se olvida la muy sencilla consideración de la fase final de compensación proporcional, la cual determina el sistema electoral alemán como proporcional, y no mixto ni segmentado. Y obvio, si el sistema mexicano no es idéntico con el alemán, y viceversa, el alemán no lo es tampoco con el mexicano, como se sigue sosteniendo a menudo en México. Respecto de la comparación, y el conocimiento comparativo en general, en vez destacar las similitudes, es más importante y fructífero indagar las disparidades y saber distinguir diferencias categoriales de otras menos relevantes.

En mi referencia al sistema electoral mexicano en su sentido restringido, he dejado de lado muchas reformas que hubo en el lapso que observamos. La razón es que no cambiaron hasta ahora la clasificación de este sistema electoral. Para poder llegar a tal conclusión, es imperioso distinguir entre diferentes tipos de reforma electoral, entre reformas que cambian el tipo de sistemas electorales (y que son comparativamente raras), y aquellas que son pequeñas (aunque con diferentes efectos a veces importantes y conflictivos) que no comparten este alcance, y de las cuales se producen muchísimas, como por ejemplo en México respecto de las barreras legales, a umbrales mínimos e incluso límites máximos de representación partidaria.

Asimismo, en el área del sistema electoral en sentido amplio, observamos un desarrollo discontinuo, un cambio en la historia de las ininterrumpidas reformas electorales, en contraste con la visión que domina la literatura mexicana, fijada en un desarrollo constante de reformas que culmina, finalmente, en la transición a la democracia, marcada por el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000.² A mi modo de ver, la ruptura se produce antes, con la reforma electoral de 1996, la cual generó las condiciones para celebrar elecciones libres y honestas que antes no hubo (Nohlen, González Roura y Zovatto, 1997).

Aquí vale la pena contar una anécdota. En julio de 1996, después de que impartí una conferencia en el Museo Nacional de Antropología de la Ciudad de México, sobre “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, fui invitado a una reunión con el presidente Ernesto Zedillo en relación con

² Por ejemplo, Córdova Vianello (2008) lo describe así: “El proceso de transición a la democracia se ha articulado a través de siete reformas electorales federales ... Dichas reformas son la de 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, finalmente, la de 2007. Cada una de estas transformaciones, que involucraron reformas tanto constitucionales como legales, tuvo objetivos específicos que, en términos generales, tendieron a reforzar los cambios que previamente se habían impulsado, o bien a introducir nuevas transformaciones que venían a sumarse a la que ya habían concretado. De ahí el carácter gradual y paulatino de la transición a la democracia en México” (p. 655). Para una concentrada historia de las reformas electorales en México, véase el análisis de Núñez Jiménez (2008).

la reforma electoral. Sin que recuerde bien todos los detalles de la conversación, yo sugería que, en la medida de lo posible, él tendría que hacer una “reforma definitiva”. Así salió el término en la exposición de motivos de la reforma del 96. Yo entendía por este término una reforma que llevaría realmente a elecciones libres y honestas, que rompiera con reformas que significaban un paso en dirección hacia mayor pluralismo y otro paso o más para seguir manteniendo o incluso fortaleciendo el dominio del PRI. Que rompiera también con el fraude o el supuesto fraude electoral. No pensaba en una reforma que diera el último toque a las reformas anteriores, sino en una reforma distinta, que hiciera una diferencia con todas las anteriores. Tampoco pensaba en una reforma para todos los tiempos, lo que era el supuesto de algunos investigadores respecto del término, entre ellos el actual presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova Vianello (2008) cuando enfatizó “que en materia electoral no hay ‘reformas definitivas’ y que las normas deben adecuarse permanentemente frente a los nuevos problemas” (p. 675). No tengo nada de Francis Fukuyama en mí. La historia es abierta. No obstante, la reforma electoral de 1996 creó instituciones independientes de organización y control jurídico de las elecciones, esenciales para cambiar el carácter (de semicompetitivo a competitivo) de ellas y aumentar su alcance. Un año más tarde, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en el Congreso y después, en el año 2000, la presidencia; dos elecciones que confirmaban que se había legislado una “reforma definitiva”, la que ocasionó la transición a la democracia en términos de poder. En síntesis: la transición política se logró por medio de una reforma del sistema electoral en su sentido amplio.

Si regresamos ahora al área del sistema electoral en sentido restringido es con el propósito de emprender una comparación entre tres tipos: el sistema proporcional personalizado, el sistema

proporcional en circunscripciones de magnitudes diferentes y el sistema segmentado, es decir, una comparación entre Alemania, España y México. En otras palabras, se compara el sistema electoral mexicano no con un supuesto sistema ideal o perfecto normativo, sino con otros sistemas electorales empíricos, entre ellos el sistema combinado alemán, a menudo percibido como sistema electoral modelo en que orientarse a la hora de diseñar reformas.

Para realizar esta comparación se necesita de criterios (en plural) porque los sistemas electorales tienen que cumplir con varias funciones a la vez. Los criterios que he propuesto hace tiempo (Nohlen, 2004) han emanado de la observación de un sinnúmero de procesos de reforma electoral. Son criterios de una comparación sistemática de orientación histórica-empírica, multidimensional, y de un pensamiento no excluyente según la fórmula “tanto esto como lo otro”. Estos criterios son: primero, representación; segundo, concentración; tercero, participación; cuarto, sencillez; y quinto, legitimidad. La pregunta es si los sistemas electorales cumplen con las funciones respectivas.

Allí estriba una diferencia entre ciencia política y jurisprudencia, mejor dicho jurisdicción constitucional: mientras que mi disciplina, la ciencia política, reconoce la pluralidad de funciones de un sistema electoral, la jurisdicción electoral y constitucional prioriza a menudo una sola o fundamenta sus juicios en un único principio, por ejemplo, en el de igualdad, materializado en la proporcionalidad entre votos y escaños, o en el principio de la libertad del sufragio, especialmente del pasivo, criterio muy de moda para ampliar la representación política hacia candidaturas no partidarias, para quebrar el supuesto “monopolio partidista de representación”.³ La diferencia señalada tiene varias consecuencias. En primer lugar, reconocer la pluralidad de funciones conlleva a

³ La disyuntiva lo he desarrollado más detenidamente en “Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina” (Nohlen, 2016). Véase al respecto la muy llamativa reflexión de la magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Janine Madeline Otárola Malassis (2017).

tomar en cuenta posibles relaciones *trade-off* entre ellas. Es decir, si una de ellas gana en intensidad puede perder otra en su desempeño. Así, si se fortalece la función de representación de un sistema electoral, se debilita al mismo tiempo tal vez la función de concentración y viceversa. O si se equilibran bien las tres primeras funciones —como efectivamente los tipos de sistemas electorales combinados tratan de hacerlo— es muy probable que el respectivo sistema electoral pueda perder en sencillez y transparencia y, si esto ocurre, puede perder a sí mismo en legitimidad. Entonces existe una relación compleja entre las funciones. Es muy importante que el legislador en materia electoral lo tome en cuenta así como también, en su caso, el juez constitucional o electoral. En segundo lugar, esto conlleva a tratar de balancear las funciones, especialmente las tres primeras, como resultado deseado y deseable. No se aspira a un cumplimiento perfecto de una de ellas, porque esto puede ir —como ya hemos señalado— en detrimento de otras, igualmente importantes. El balance entre ellas es clave. No obstante, no existe tampoco un balance ideal, una solución técnicamente sin fallas, un sistema electoral perfecto. La estructura del balance es dependiente del contexto, de diferentes variables que provienen del entorno social y político, como son, por ejemplo, la distribución geográfica de las preferencias políticas o la estructura del sistema de partidos políticos.⁴

El sistema mexicano en comparación

Ahora vamos a comparar, como fue anunciado, tres tipos de sistemas electorales para ver cómo se sitúa México. Preguntaremos por el cumplimiento de las cinco funciones anteriormente mencionadas.

La primera función, la de representación, requiere observar si el sistema electoral permite que la representación en dimensiones partidísticas sea proporcional. Cuando hay demasiada desproporcio-

⁴ Véase más detalladamente con comparaciones empíricas en Nohlen (2015).

nalidad entre votos y escaños, muchas veces es considerado como problemático y puede generar fuerte crítica al sistema electoral.

Comparando los tres sistemas electorales según este criterio, el sistema alemán de representación proporcional personalizada es altamente proporcional. La razón es que la fórmula proporcional para convertir votos en escaños se aplica a nivel nacional. Una barrera legal de 5 %, en general, no distorsiona este efecto. La fórmula para la conversión, difícil de entender (Nohlen, 2015), es de las más proporcionales.

El sistema español consta de un alto grado de desproporcionalidad entre votos y escaños. La fórmula proporcional d'Hondt se aplica a nivel de las circunscripciones. El tamaño de las circunscripciones, en su gran mayoría, va de pequeño a mediano (en 30 de ellas se eligen sólo seis o menos diputados), lo que limita la proporcionalidad a nivel de las cortes generales. Rige una barrera legal de 3 %, pero ésta no incide mucho en la desproporcionalidad. El efecto del tamaño de la circunscripción es tal que la barrera legal se hace notar sólo en las circunscripciones muy grandes, en Madrid y Barcelona. Tampoco incide mucho el método d'Hondt por sí mismo. Éste es una fórmula proporcional que, comparada con otras, opera ligeramente en favor de un partido mayor a otro, o sea, no explícitamente en favor del mayor en votación. Importa, eso sí, la cantidad de veces de la aplicación del método d'Hondt, la cual, en el caso español, es alta por el elevado número de circunscripciones: el método d'Hondt se aplica 50 veces.

El sistema electoral segmentado de México, en principio, es aún menos proporcional en cuanto a la relación entre votos y escaños, idea que el propio legislador ha confirmado al llevarlo a introducir límites de sobrerrepresentación al partido más votado (a lo que nos vamos a referir más adelante). La fórmula proporcional se aplica sólo para dos quintos de los diputados. Rige también una barrera legal que puede tener cierto efecto desproporcional en detrimento de los partidos pequeños debido a que —en contraste con España— las circunscripciones plurinominales son grandes y, además, la proporcionalidad se establece primero a nivel nacio-

nal, lo cual no interviene mucho en la competencia entre los tres grandes partidos.

La segunda función es la de concentración o efectividad, lo que se entiende como antónimo de fragmentación. Positivamente podría llamarse, también, a ésta como función de gobernabilidad, dado que trata de procurar la formación de mayorías parlamentarias en apoyo de la gestión ejecutiva. Esta función corresponde a la idea de que en unas elecciones no se miden simplemente las preferencias políticas, sino que se conforma, a través de las campañas electorales, la voluntad política de la nación.

El sistema alemán no es proclive a la fragmentación, pero, dependiendo del voto, puede favorecer la concentración por medio de la barrera de 5 %, como ocurrió desde mediados de los años cincuenta en adelante. Sin embargo, salvo en una oportunidad, siempre ha sido necesario formar gobiernos de coalición entre uno de los mayores partidos y el restante pequeño. Desde los años ochenta, la barrera legal no impidió el desarrollo hacia un sistema multipartidista, en el que a veces la única manera de organizar un gobierno mayoritario es formar una gran coalición entre los dos mayores partidos.⁵

El sistema electoral español consta de un notable efecto de concentración que se acerca al que se conoce en sistemas mayoritarios. El principal causante es, como ya explicábamos, el tamaño de las circunscripciones. El alcance de este efecto es tan alto que se ubica en el límite de lo que legítimamente se puede llamar representación proporcional. Más allá del efecto mecánico, el efecto psicológico ayuda a la concentración, pues los electores, cuando entienden la mecánica del sistema electoral, lo aplican razonablemente, conforme con la lógica del “voto útil”. En las pequeñas circunscripciones votan más frecuentemente a los partidos políticos que tienen posibilidades de alcanzar un escaño. Sólo en las grandes circunscripciones funciona la representación proporcional según su ideario.

⁵ Para más detalles véase Nohlen (2015).

El principal indicador de este efecto concentrador es el porcentaje mínimo que alcanza para conseguir una mayoría absoluta en las cortes. Dadas ciertas circunstancias, un partido político puede alcanzar una mayoría absoluta (manufacturada) en escaños con 42 % de los votos.⁶ El segundo indicador lo constituye la observación empírica de que ya cuatro veces —en circunstancias de un multipartidismo— un partido político haya sido capaz de formar una mayoría absoluta unicolor.⁷ En términos generales, el sistema electoral español favorece a los grandes partidos de ámbito nacional, entre ellos, en primer lugar, al partido más votado. Siempre ha habido observadores que han vinculado la gran estabilidad de los gobiernos en España con las “virtudes” de concentración del sistema electoral. Recientemente, el sistema de partidos ha cambiado de un bipartidismo a un multipartidismo, sin que la cultura política haya evolucionado de una de tipo confrontacional a una consociacional o de compromiso, lo que ha llevado a serios problemas de gobernabilidad, sin que el sistema electoral haya cambiado. No se excluye que algún autodenominado experto piense que el sistema electoral español sea el culpable de tal proceso y, su reforma, la panacea para recuperar mayores grados de gobernabilidad.

El sistema segmentado mexicano, en principio, favorece aún más la concentración, un efecto que se ve suavizado por la existencia de un tripartidismo con baluartes electorales regionales de los diferentes partidos. Esta estructura se confirma por los datos electorales. En el ámbito de los escaños uninominales, desde las elecciones de 1997 en adelante, el PRI pudo ganar cuatro veces más de la mitad de ellos (1997, 2003, 2008 y 2012), sin por eso llegar a formar una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El tercer partido siempre pudo participar en los escaños uninominales, al menos logró 24 y llegó a conseguir hasta 90. En Alemania, prácticamente sólo los dos grandes partidos consiguen

⁶ Véase el pronóstico de Nohlen y Schultze (1985).

⁷ Véase Vallès y Nohlen (2010).

escaños uninominales. Ante el posible efecto concentrador que podría causar problemas de aceptación de los resultados electorales, el legislador mexicano ha tomado precauciones constitucionales. Limita el efecto concentrador a una distancia máxima de ocho puntos porcentuales entre los votos y los escaños del partido más votado.⁸

La tercera función es la *participación*, concepto que se refiere a la capacidad del elector de votar no sólo por un partido político, sino de escoger entre personas, para poder entregar un voto personal. El objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre los electores y sus representantes. En Alemania, el elector tiene dos votos, y con el primero escoge a nivel uninominal al candidato de un partido que quiere que represente a su circunscripción. Se atiende bien a la función de participación, sin que la uninominalidad esté vinculada con un efecto mayoritario. El votante disfruta de disponer de dos votos y colateralmente de efectos de equilibrio proporcional por medio de dos representantes por circunscripción, dado que muchas veces el perdedor uninominal consigue un escaño plurinominal de su partido como candidato de la lista de partido. En contraste, el sistema electoral español con sus listas cerradas y bloqueadas no permite ninguna participación de este tipo. El elector vota la lista, nada más. Esta restricción genera toda la polémica respecto de cómo se constituyen estas listas, a quiénes intervienen en su conformación y, por ende, a la falta de democracia interna de los partidos. Desde un principio, las listas cerradas y bloqueadas han sido el blanco central de la crítica al sistema electoral español (Santamaría, 1994). Por cierto, la participación es la función menos atendida por el sistema electoral español.

⁸ Dice la Constitución (Fracción V, del artículo 54 de la Constitución vigente): “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento”.

En México, el elector puede sufragar, con un solo voto, un candidato a nivel uninominal y una lista, cerrada y bloqueada, a nivel plurinominal. Ejerce un voto personal, pero más ligado al voto de lista. No le es posible un voto dividido o cruzado (*split voting*), de modo que su voto personal es más restringido comparado con el caso alemán y, al mismo tiempo, en relación con otra función, más vinculado con efectos mayoritarios.

La cuarta función es la sencillez o la transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la boleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto en el proceso de convertir votos en escaños.

En términos comparativos, el sistema alemán es más bien complicado, lo que ya se vislumbra en la dificultad de describirlo y clasificarlo bien. ¿Es “proporcional” o “mixto”? Por cierto, que es proporcional. La gente mira, sin embargo, la composición personal del parlamento que consta de diputados elegidos por un voto personal a nivel uninominal y otros por un voto de lista a nivel plurinominal. Además, el propio voto para un partido hasta hace poco podía desvirtuarse en su contra (valor de voto inverso), efecto sumamente complicado de entender. Con la reforma al sistema electoral de mayo de 2013, se ha incluso lesionado la simplicidad por intervención de Tribunal Federal Constitucional en su afán por el máximo de proporcionalidad, expresado en la norma de la igualdad del valor de logro de los votos, la igualdad de cada voto en la composición partidista del parlamento.⁹ El caso alemán es un caso paradigmático para extender un principio constitucional sin reserva.

El sistema electoral español es razonablemente simple y su mecánica bien entendible. Su efecto es previsible por parte del elector, lo que permite un comportamiento electoral estratégico, que se comprueba por el “voto útil”.

El sistema segmentado mexicano es también de manejo simple, en la entrega del voto y su conversión en escaños. Se vuelve

⁹ Véase Nohlen (2014).

un poco cuestionable por arriesgar resultados (o sea mayorías) políticamente no deseadas. Para excluirlas, se han introducido regulaciones artificiales que intervienen en la natural mecánica del sistema en el caso dado.

La quinta y última función es la legitimidad. Parece ser una función englobalizadora pues integra a las anteriores. Pero en ocasiones representa un fenómeno adicional, por ejemplo, cuando un sistema electoral cumple técnicamente bien con las cuatro funciones ya mencionadas, es decir, el sistema merece legitimidad por sí mismo, por su calidad objetiva, pero no obtiene el suficiente reconocimiento subjetivo de legitimidad, dado que se ve deslegitimado en la opinión pública, impulsada por la sociedad civil y los medios de comunicación (ya sea, por alguna razón histórica o de interés político que escapa al análisis técnico-funcional). Éstos parecen ser los casos de Alemania y México, en los que tuvieron lugar reformas recientes al sistema electoral, sin cambiar el tipo de sistema electoral.

Otro indicador para medir la legitimidad puede ser la frecuencia y la intensidad con la que se discute la reforma del sistema electoral. El caso español es el más llamativo. El debate “arrancó poco después de su entrada en funcionamiento, hace ya treinta y cinco años, y ha venido reiterándose desde entonces con diferentes intensidades” (Montero, 1998, p. 37), siendo el de mitad de los años noventa especialmente amplio y rico.¹⁰ Sin embargo, en los debates de reforma, el sistema electoral vigente supo defenderse frente a sus críticos. En este sentido el sistema electoral español ha alcanzado una legitimidad considerable.

Resumo los resultados de la comparación. Los tres tipos de sistemas electorales cumplen, a veces de igual o a veces de diferente manera, las funciones señaladas. El sistema electoral español

¹⁰ Véanse Montero *et al.* (1994) y Montabes (1998).

como sistema clásico se diferencia más de los otros dos de tipo combinado, en especial en relación con las funciones de representación y de participación. Como proporcional, es el de efectos más mayoritarios de los tres. Además, es el menos participativo en términos de poder escoger entre personas y no sólo entre partidos. Esta función está mejor cumplida en el sistema alemán, pero con el efecto de que resulta más complicado, más aún considerando que el Tribunal Constitucional Federal insiste en que se cumpla con la función de representación (proporcional) al máximo.¹¹ El sistema mexicano parece el más equilibrado respecto de las cuatro primeras funciones, y para México parece oportuno no cambiar el tipo de sistema electoral. Es interesante que en España el sistema alemán sirva como modelo en los debates de reforma, y en Alemania el Tribunal Constitucional Federal, al sentenciar inconstitucional el efecto del valor de voto inverso en 2008, propuso como alternativa constitucionalmente viable el sistema segmentado, o sea el mexicano.

Resumiendo, mis consideraciones sobre la pluralidad de funciones de los sistemas electorales, y frente a la situación de *trade-off* antes señalada, mi recomendación es la de no priorizar ninguna función; es decir, alejarse totalmente del extremo de reducir las funciones del sistema electoral solamente a una única función. Sin embargo, muchas de las contribuciones al debate van en esa falsa dirección, en todos los países (también en México), por ejemplo, cuando se propone reestablecer el sistema de mayoría relativa, eliminando la parte proporcional del sistema. Dado que conviene siempre respetar lo contingente (Nohlen, 2003), es imperioso tratar de averiguar cuáles de las cinco funciones tienen mayor importancia en el país concreto al cual se dirige la ingeniería política. En los casos de Alemania y México, argumentos de experiencia histórica han contribuido mucho al diseño actual de los sistemas combinados.

¹¹ Véase mi ensayo “La política del camino especial. Sistemas electorales en Alemania como cuestión jurídica”, en: Nohlen (2016, p. 31-68).

Por otra parte, el sistema electoral se encuentra en debate continuo en todos los países. Por cierto, hay épocas altas y bajas, se inflama y cede alternativamente el interés por el sistema electoral y su reforma. Nunca se termina definitivamente. Existe incluso una necesidad de retomar el tema de los sistemas electorales de vez en cuando, dado que en ocasiones la opinión pública pierde la memoria en cuanto a las características y a las virtudes del sistema vigente. Sin embargo, hay que diferenciar entre situaciones en que el sistema electoral sigue siendo un tema de discrepancia y conflicto continuo, lo que señala una falta de legitimidad capaz de erosionar el sistema político, y otras, en que ese debate se renueva de vez en cuando, lo que puede resultar positivo, aunque no prospere una reforma, pues así se reafirma el sistema vigente.

Respecto del debate sobre reforma electoral en México, mi sugerencia es no cambiar nada que tenga efecto sobre el tipo de sistema electoral. Conviene no solamente ser crítico del sistema, sino también ser crítico de sus críticas. Repito: no existe un sistema perfecto. Conviene medir bien ventajas y desventajas del sistema vigente y de las propuestas de reforma. México tiene un sistema electoral muy equilibrado, las tres funciones claves se cumplen inteligentemente bien. La comparación lo confirmó. Además, cuídense de los consultores y de aquellos magistrados electorales y constitucionales que tienen en mente la realización de un solo principio, interpretado *in extremis*, y no tanto la compleja realidad y menos las consecuencias políticas de sus consejos o decisiones.

Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”. En Daniel Zovatto y Jesús J. Orozco Henríquez (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- Montabes, Juan (comp.) (1998). *El sistema electoral a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montero, José Ramón (1998). “El debate sobre el sistema electoral. Rendimientos, criterios, propuestas de reforma”. *Revista de Estudios Políticos*, 95, 37-70.
- Montero, José Ramón *et al.* (1994). *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Moya Palencia, Mario (1964). *La reforma electoral*. Ciudad de México: Ediciones Plataforma.
- Nohlen, Dieter (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2014). *Ciencia política y justicia electoral*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, Dieter (2016): *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Nohlen, Dieter; González Roura, Fernando; y Zovatto, Daniel (1997). *Análisis del sistema electoral mexicano*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf (1985). “Los efectos del sistema electoral sobre la relación entre sufragios y escaños”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 179-200.
- Núñez Jiménez, Arturo (2008). “La experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral”. *Revista de Derecho Electoral*, 6, 23-55.
- Otárola Malassis, Janine Madeline (2017). *Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas. Mensaje de bienvenida*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Santamaría, Jesús (1994). “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”. En José Ramón Montero *et al.*, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tovar Mendoza, Jesús (2016). “Las metareglas del juego electoral”. En Dieter Nohlen, *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (comps.) (2014). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valdés, Leonardo (2016). *Sistemas electorales y de partidos*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Vallès, Josep M. y Nohlen, Dieter (2010). “Spain”. En Dieter Nohlen y Philip Stöver (eds.) *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Datos sobre el autor

Dieter Nohlen

PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG, Alemania. Doctor en Filosofía. Ha sido director del Instituto de Ciencia Política y decano de la Facultad de Historia y Filosofía de la Universidad de Heidelberg. Ha publicado un sinnúmero de libros y artículos sobre temas del gobierno comparado, sistemas electorales y partidos políticos en alemán, español, inglés. Fue galardonado con el Premio Max Planck de Investigación (1991), el Premio Libro del Año en Alemania (1996), el Premio “Outstanding Academic Book of the Year” en Estados Unidos (2000), el Premio de Investigación sobre España y América Latina de la Universidad de Augsburgo (2000), el Diploma Honoris Causa de Administración Electoral de la Universidad Panthéon Paris II (2005). Recibió el Doctor Honoris Causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010), la Universidad de Buenos Aires (2010), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (2011), la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima (2012) y la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima (2013). El Jurado Nacional de Elecciones del Perú le entregó en 2015 la Medalla de Mérito Cívico en el grado de Defensor de la Democracia.



JUNTA GENERAL

Laura Daniella Durán Ceja
CONSEJERA PRESIDENTA PROVISIONAL

Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN

Oswaldo Tercero Gómez Guerrero
DIRECTOR DE PARTIDOS POLÍTICOS

Liliana Martínez Garnica
DIRECTORA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

José Mondragón Pedrero
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Mayra Elizabeth López Hernández
DIRECTORA JURÍDICO-CONSULTIVA

Jesús Antonio Tobías Cruz
CONTRALOR GENERAL

Karla Sofía Sandoval Domínguez
JEFA DE LA UNIDAD TÉCNICA PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL ELECTORAL

María Verónica Veloz Valencia
JEFA DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

José Pablo Carmona Villena
JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA

Luis Samuel Camacho Rojas
JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Lilibeth Álvarez Rodríguez
JEFA DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Igor Vivero Avila
JEFE DEL CENTRO DE FORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

UNIDAD DE GÉNERO Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA

COMITÉ EDITORIAL

PRESIDENTE

Francisco Bello Corona

INTEGRANTES

Paula Melgarejo Salgado
Karina Ivonne Vaquera Montoya
Roselia Bustillo Marín
Carlos González Martínez
Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa
Amalia Pulido Gómez
Natalia Ix-Chel Vázquez González
Carlos Luis Sánchez y Sánchez

SECRETARIO TÉCNICO

Igor Vivero Avila

SUBJEFA DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Graciela Martínez Huerta

PROCESO EDITORIAL

Marisol Aguilar Hernández
Jorge Armando Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez
Luis Roberto Bolaños Godoy
Luther Fabián Chávez Esteban
Isabel Núñez Garduño



Serie
Investigaciones
Jurídicas y Politico-Electorales

La primera edición de *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio* se terminó de imprimir en noviembre de 2021 en los talleres de Servicios Proactivos Integrales S. de R. L. de C. V. ubicados en Oyameles núm. 219-9, col. Los Cedros, Metepec, México, C. P. 52154.

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 1000 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes *ITC New Baskerville*, diseñada por John Baskerville, y *Bookman Old Style*, diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita