

Las reformas político-electorales en la construcción de una democracia representativa en México*

Celina Alvarado Gamiño**

Palabras clave: Reformas político-electorales; democracia representativa; partidos políticos en México; debate público; participación política.

Keywords: Political-electoral reforms; representative democracy; political parties in Mexico; public discussion; political participation.

Resumen

En este artículo se hace una breve revisión general de las reformas político-electorales realizadas en México entre los años 1946 y 2014. Se refieren los contenidos de estas reformas y se plantean en forma sucinta las razones que las motivaron. Se describe la manera en que esas reformas modificaron las condiciones político-electorales del país y sus consecuencias para la configuración política nacional. Esta revisión tiene el objetivo de identificar la manera en que estas reformas contribuyeron a las transformaciones políticas realizadas en el país y que culminaron, con la alternancia en el poder en México, en donde después de haber permanecido por sesenta años con un sólo partido hegemónico, durante los últimos veinte años han accedido al poder ejecutivo nacional tres fuerzas políticas diferentes.

Abstract

In this article, a brief general review of the political-electoral reforms carried out in Mexico between 1946 and 2014 is made. The contents of these reforms are referred to and the reasons that motivated them are briefly stated. It describes the way in which these reforms modified the political-electoral conditions of the country and its consequences for the national political configuration. This review has the objective of identifying the way in which these reforms contributed to the political transformations carried out in the country and which culminated, after sixty years with the same party, with the alternation in power in Mexico.

Introducción

La democracia es la forma de gobierno que cuenta con una connotación axiológica más favorable. El término ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno en la que el poder político es ejercido por la mayoría. La democracia está fundada en la

*Recibido: 10 de septiembre de 2022. Aceptado: 13 de marzo de 2023.

** Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la UACJ. Temas investigación relacionados con organizaciones urbanas, organizaciones de la sociedad civil, sociedad civil organizada. Correo electrónico: celina.alvarado@uacj.mx

convicción de que una decisión tomada por las mayorías es la mejor opción en oposición a las oligarquías y, sobre todo, a los gobiernos cuyas decisiones dependen de una sola persona, es decir, las dictaduras.

Esta palabra de origen griego y este concepto se encuentra presente en la teoría política desde tiempos remotos. Ya era mencionada por Aristóteles en su propuesta conocida como la teoría clásica sobre las formas de gobierno. A través de la historia de las ideas y las diversas concepciones políticas, ha sido descrita, acotada, criticada, o aceptada e impulsada por diversos políticos o pensadores, aunque ha mantenido su esencia porque, como dice Norberto Bobbio, “ha sido repetida durante siglos sin grandes variaciones” (1997, p. 33).

Robert Dahl plantea que la democracia como tal es una utopía. Considera que es imposible llegar a un estado democrático, en tanto considera el término democracia como “el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (1997, p. 13), lo cual es prácticamente imposible, de tal manera que su propuesta es encaminarse a ese ideal. Las condiciones que deberá crear un régimen para lograr ese acercamiento son la apertura al debate público, para ser cada vez más competitivo, y su evolución para conceder cada vez mayor participación a los diferentes grupos sociales con lo cual será cada vez más representativo.

Tomando en cuenta este planteamiento se puede considerar que, por la cantidad de la población y las condiciones de la vida moderna, entre las formas de democracia posibles, la opción más viable es la democracia representativa.

En el caso particular de México, las reformas político-electorales que tuvieron lugar entre 1946 y el 2014 constituyeron avances sustantivos para la democratización del sistema político mexicano. Estos cambios políticos enriquecieron el debate público y favorecieron la incorporación de nuevos actores políticos que, con su participación, contribuyeron a una incipiente democratización lo cual llevó a la alternancia en la presidencia del país a partir del año 2000.

El objetivo de este artículo es hacer una breve revisión de estas reformas y referir algunas de las consecuencias político-electorales que surgieron de su implementación. Para ello se describen, en términos generales, los contenidos de las reformas político-electorales que se llevaron a cabo en los años 1946, 1977, 1989-1990, 1993, 1996 y en el 2014.

Reforma de 1946, en busca de la estabilidad

A finales de la década de los años veinte del siglo pasado, al concluir la revolución, México se encontraba tratando de lograr la estabilidad política y de recomponer su camino como nación. El grupo político en el poder intentaba consolidar el aparato estatal postrevolucionario. Un elemento fundamental de su estrategia para el logro de este objetivo fue la creación de un partido político, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Éste surgió con Plutarco Elías Calles en 1929 y se constituyó como uno de los mecanismos institucionales que permitieron esta consolidación. En este organismo se logró concentrar a las principales organizaciones políticas existentes en ese momento en el país (Córdova, 2000).

Con esta concentración de las fuerzas políticas y la supresión o la cooptación de los grupos u organizaciones que fueron surgiendo en el país, el régimen mexicano se convirtió, en la práctica, en unipartidista. Para 1938, pese a que habían surgido varios partidos y diversas organizaciones políticas, el sistema político mexicano seguía fundado en la existencia de un partido único, para ese momento ya convertido en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Otras formaciones políticas que habían surgido hasta ese momento no contaban con bases organizadas, muchas de éstas fueron creadas por cuestiones circunstanciales y, por su mismo origen, su duración fue temporal. Ante el partido oficial, en la práctica, no había oposición. Hubo en ese tiempo un único partido de izquierda que era el Partido Comunista Mexicano (PCM) el cual daba su apoyo al PRM, ya que lo consideraba como un frente popular idóneo para las condiciones sociopolíticas del país en ese momento.

Algunas otras agrupaciones políticas o sindicales que surgieron en el escenario político por diversas circunstancias y que se opusieron al PRM fueron reprimidas y aniquiladas (Garrido, 1995, p. 358-359) por lo que su duración también fue sólo temporal.

Existía, sin embargo, una oposición real, aunque sin gran fuerza, esta oposición estaba representada por dos organismos políticos distintos. La Unión Nacional Sinarquista (UNS) y el Partido Acción Nacional (PAN) (Garrido, 1995, p. 298). La UNS tuvo el problema de que sólo contaba con una pequeña formación electoral local. El PAN, en cambio, contaba con una mayor base social, su acción política era más amplia. Era un partido crítico que realizaba señalamientos formales tanto al gobierno como al PRM a los que acusaba de mantener una relación simbiótica. Los integrantes de este partido consideraban, que una dependencia así era como consecuencia, bastante injusta para los demás partidos. Pese a ser un partido más formal y acorde con las características de un partido político clásico, que, en opinión de Córdova, por su programa político su estructura y su militancia, “es el más impecable partido de ciudadanos, tal vez, inclusive, el más democrático y abierto que haya existido en México... [...]”. (Córdova, 1979, p. 17), en ese momento, el PAN no logró presentarse ante el electorado como una alternativa real.

El PRM, aunque estuvo formalmente dentro de un régimen pluralista fue un partido de Estado, fuerte y sin oposición. Para la mayoría de los dirigentes políticos del país existía la convicción de que el PRM era el legítimo representante de la revolución y se consideraba a las voces de oposición como ilegítimas y contrarrevolucionarias. Pese a tener esta certeza, respecto a la oposición, estos mismos dirigentes criticaron al partido y lo atacaron por sus características y procedimientos. Estas críticas obligaron a sus dirigentes a modificar gradualmente estos rasgos con el objetivo de disimularlos, buscar la conformidad, mantener la cohesión entre sus integrantes y modificar algunas condiciones para mejorar la imagen del partido.

Estas son las circunstancias que dieron origen a la promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946. Con ella se inició la conformación del sistema de partidos en México ya que les otorgó a éstos personalidad jurídica. El hecho de que se haya promulgado esta ley se convirtió en un estímulo para la formación de nuevos organismos políticos y para la participación en la vida política nacional.

A través de esta ley se estableció que la participación electoral sería exclusiva para los partidos políticos nacionales. Entre las modificaciones que se implementaron se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que depositó por primera vez la organización y supervisión del proceso en un organismo federal. Se creó el Consejo del Padrón Electoral con lo cual se federalizó el empadronamiento.

A partir de ese momento la organización y vigilancia de los comicios se centralizó y recayó en órganos colegiados federales sujetos al gobierno. Asimismo, se adjudicó a la Suprema Corte de Justicia la facultad de intervenir para solucionar los conflictos surgidos como consecuencia de desacuerdos en las elecciones (Ayala, 2015).

Además de mejorar la imagen del partido, había otros objetivos que se pretendía lograr con esta ley. Uno de los principales era posibilitar el surgimiento de organizaciones más estructuradas y perdurables, que no fueran sólo las circunstanciales surgidas por

algún conflicto o las llamadas *electoreras* ya que durante algunos años surgieron gran cantidad de estas organizaciones. Como ejemplos de este hecho, se puede señalar que en 1929 participaron en las elecciones 61 partidos y en 1933 se registraron cuatro, además de las 49 solicitudes que se estaban gestionando ese mismo año (González, 1975, p. 48). Otro de los objetivos de esta legislación fue tratar de intervenir en el surgimiento de agrupaciones potencialmente riesgosas para el mantenimiento del control político del país, en tanto se trataba de lograr y mantener la estabilidad.

En estas nuevas condiciones, en 1946 el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PAN se mantuvo como oposición, aunque con poco crecimiento. Un partido opositor sin triunfos, empero persistente en su participación en las contiendas electorales. De manera que el PRI, el partido hegemónico en el poder, por todas estas circunstancias contó, prácticamente por décadas, con el PAN como único adversario auténtico.

Reforma de 1977, la gobernabilidad en riesgo

Durante la década de 1960, en México surgieron diferentes manifestaciones sociales de inconformidad, por una parte, hubo acontecimientos particulares como el movimiento de los estudiantes de 1968, contagiados por eventos externos tales como los movimientos estudiantiles internacionales y también por el entusiasmo que provocó en ciertos sectores el triunfo de la revolución cubana. Por otra parte, existía, además, un contexto político interno convulso. Una serie de acciones disidentes rurales o urbanas en distintos puntos del país, particularmente, las guerrillas en Guerrero y Chihuahua.

Las diferentes movilizaciones que se dieron durante este periodo también fueron reprimidas y se mantenía el control sociopolítico del país. Aunque, después de lo sucedido el 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, así como de la represión del 10 de junio de 1971 y de la persecución y aniquilamiento de los grupos guerrilleros, en el ambiente político y social del país privaba cada vez más el desaliento y el desinterés. Adicionalmente a este estado la situación económica nacional había entrado en crisis desde el inicio de la década.

En la elección presidencial de 1976, el candidato del partido oficial no tuvo opositor. El PAN, que tuvo en ese período sus propios conflictos internos, no logró un acuerdo sobre la postulación de su candidato, así que no participó en las elecciones. Además de considerar que participar en la elección sería, de cualquier manera, un esfuerzo infructuoso, con el que, como sucedió por décadas, no se llegaría a nada. El candidato del PRI, José López Portillo, obtuvo el 91.9 % de los sufragios (Milenio digital, 2018), sin embargo, pese a lo contundente del triunfo, permaneció en el ambiente político una sensación de ilegitimidad.

El bipartidismo PRI-PAN, que se había estado dando en la práctica, entró en crisis. El sistema electoral controlado por el gobierno para favorecer al PRI terminó por minar la perseverancia del PAN, lo cual originó que el partido opositor no participara en la elección y esta ausencia derivó en una crisis de legitimidad en el sistema político mexicano.

Como consecuencia de esta crisis, el régimen intentó promover la democratización del país, sobre todo, porque pretendía proyectar al exterior la imagen de un país democrático. Al no haber un candidato de oposición en las elecciones presidenciales, se dificultaba el logro de este objetivo. Esta crisis fue la que llevó al régimen a modificar el sistema electoral, ahora a través de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Esta ley propició, aunque de manera incipiente, la liberación del

escenario electoral. Con ésta surgió el multipartidismo y se dio el arranque de un proceso democrático, centrado en el sistema electoral.

Es en este contexto, de lo que era una hegemonía cerrada, en donde fueron surgiendo las condiciones para la apertura a un nuevo escenario político de transición a la democracia. Con esta apertura se inició el avance hacia la llamada hegemonía representativa (Dahl, 1997). Al inicio de la presidencia de López Portillo, en 1977 surgió la primera de varias reformas electorales encaminadas, en un principio, a que los partidos de oposición pudieran ocupar algún escaño. Se trataba de que tuvieran cierta representatividad para disminuir la presión política al régimen. Esta posibilidad de representación hizo renacer el interés por la participación de los partidos de la oposición.

El gobierno pretendía proporcionar una nueva legitimidad al sistema político, reforzando y ampliando una participación ciudadana institucionalizada (Arriola, 1977). Había gran preocupación en el gobierno. Existía el temor ante el riesgo de ingobernabilidad y el decaimiento de la imagen del país en el exterior por lo que, en 1977, se decidió hacer una reforma electoral significativa. Con ella, se buscaba renovar el interés en el sistema electoral. Se trataba de que quien tuviera inquietudes políticas, participara pero que lo hiciera, en forma controlada, dentro del marco legal.

Con esta nueva reforma se incorporaron 100 escaños de representación proporcional y se aumentó de 196 a 300 los de representación mayoritaria. El registro de partidos quedó condicionado, al requerir la obtención de un mínimo de 1.5 % del voto. Además, se otorgó reconocimiento formal a las asociaciones políticas. Se creó la Comisión Federal Electoral (CFE), con presupuesto y personalidad jurídica que, aunque el secretario de Gobernación fungiría como presidente, también contaría con representantes de cada uno de los partidos, los cuales contarían con voz y voto (Huerta, 2012).

Como era de esperarse, esta reforma tuvo consecuencias formales para el sistema electoral. Por un lado, el PCM, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) obtuvieron su registro condicionado y la oposición, en su conjunto, tuvo garantizado, a partir de ese momento, el 25% de las curules, en la cámara baja. Por otra parte, el PRI mantuvo la hegemonía electoral, con mayoría calificada. La Comisión Federal Electoral quedó con amplias atribuciones, aunque sin autonomía, ya que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación.

Reforma 1989-1990, la fractura en el PRI y el avance de la oposición

El debate político nacional fue creciendo y en la década de 1980, la nueva representación proporcional debatía reformas e impugnaba, desde la cámara, la falta de apertura del régimen a una auténtica democracia. En el ámbito local los partidos de oposición ganaban algunas posiciones.

En Chihuahua, por ejemplo, el PAN ganó (1980) los dos primeros escaños de oposición -al Congreso local- en la historia del estado. En 1983, obtuvo el triunfo en los principales municipios estatales. En 1986, en la elección para gobernador, aunque oficialmente no ganó, quedó en la percepción social la convicción de que Francisco Barrio Terrazas, abanderado del PAN, había sido víctima de un fraude electoral. Este fenómeno regional y partidista, estimuló la aspiración democrática en varias partes del país y en distintos partidos.

Por otra parte, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, inconforme con el proceso de selección de candidatos en el PRI, propone una elección interna, desafiando la práctica tradicional de su partido. Una tradición, consistente en reservar, al presidente de la república,

el derecho a elegir a su sucesor. La propuesta fue rechazada. Cárdenas se sale del PRI y forma un frente electoral con el que contiende en las elecciones presidenciales de 1988. Los resultados oficiales de la elección fueron, 48.7% de la votación para Carlos Salinas de Gortari (PRI), 29.9% para Cuauhtémoc Cárdenas Frente Democrático Nacional (FDN) y 16.2% para Manuel J. Cloutier (PAN) (Molinar y Weldon, 2014).

Esta votación, donde el candidato oficial obtuvo un porcentaje menor al 50%, significó para el PRI algo inédito. Además de esto, perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. La consecuencia más grave de esta situación no fue sólo para el partido de Estado, sino para el Estado mismo ya que quedó la convicción, en todo el país, de que se había cometido fraude en contra de Cárdenas. El gobierno estaba en una situación de incertidumbre, atravesaba un problema de legitimidad en un clima político y social que le demandaba pluralidad política (Carmona-Hernández y Jiménez Solares, 2006, p. 650).

En la ceremonia de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, los legisladores de la oposición declararon que su investidura carecía de legitimidad por provenir de actos ilegales. La mayoría de la bancada parlamentaria de los partidos que postularon a Cárdenas se retiró del recinto. Lo significativo del acto fue que esta declaración era realizada por diputados y senadores de oposición inscritos y activos dentro del mismo marco institucional del PRI, no eran líderes políticos excluidos de ese sistema. Es decir, ellos no reconocieron la legitimidad de Salinas de Gortari, empero, continuaron su acción política en el marco de las instituciones existentes (Molinar y Weldon, 2014, p. 168).

Ante esto, fue grande el descrédito del gobierno y del nuevo presidente. Surgió de nuevo, y con más fuerza, la preocupación del régimen por el riesgo de ingobernabilidad. Esta nueva crisis política fue un estímulo para la transición democrática. La solución planteada fue una nueva reforma electoral que se llevó a cabo entre los años 1989 y 1990. Esta reforma significó una flexibilización del gobierno, frente a la demanda de ciudadanos y partidos políticos de otorgar imparcialidad y credibilidad al proceso electoral y ante la fractura de un partido de Estado ya desgastado y con dificultades para mantenerse en el Poder (Carmona-Hernández y Jiménez Solares, 2006, p. 649-650).

Los elementos notables de esta nueva reforma fueron varios. La creación del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE); el nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora ya independiente del secretario de gobernación; la incorporación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), el cual contó con atribución administrativa para quejas y reclamaciones y con atribuciones jurídicas para la apelación y reconsideración; la formalización de mecanismos de financiamiento para los partidos políticos y, la cláusula de gobernabilidad: de los escaños de representación proporcional, dos por cada 1%, entre el 35% y el 60% del voto obtenido (Huerta, 2012).

La reforma trajo, como una de sus consecuencias esenciales, por una parte, y como un elemento de gran trascendencia hacia la alternancia, el inicio de un proceso de autonomía de los órganos electorales. Con ello, una mayor limpieza y equidad en la competencia electoral. Por otra parte, el sistema electoral, con la cláusula de gobernabilidad, afecta las posibilidades de los partidos medianos ya que no traduce, de manera equitativa, los votos en escaños. Con estos cambios, se fue consolidando el multipartidismo.

Los partidos de oposición, pese al descontento, supieron que aumentaron las probabilidades, reales y legales, de ganar en las urnas y que se podría avanzar en la institucionalización de la democracia. Se inició a partir de ahí un proceso gradual para ampliar los derechos políticos, las libertades públicas, la libertad de prensa. Se ampliaron estas libertades y las modificaciones aportaron legitimidad al sistema electoral.

Reformas de 1993 y 1996, convulsión política, apertura para la alternancia

La situación en el país continuó con oscilaciones políticas y económicas. Esta inestabilidad derivó en el descontento social y en la crítica institucional y proselitista por parte de los partidos opositores al gobierno, el cual, conservaba hasta ese momento la hegemonía a nivel federal.

En el marco de este proceso democratizador del sistema político y como resultante de la coyuntural correlación de fuerzas entre el régimen y los grupos opositores a éste, se realizaron dos reformas más, una en 1993 y otra en 1996.

La primera de estas reformas fue de gran relevancia no sólo por las modificaciones que incluyó sino por las implicaciones de estas transformaciones. De la reforma de 1993 hay varios puntos que se pueden destacar. Uno de ellos es que esta reforma limitó el control gubernamental sobre la estructura administrativa del IFE. A partir de esta reforma, se determina que se habrá de realizar un proceso aleatorio para seleccionar a los funcionarios electorales.

Además, a partir de ese momento, se permitirá la presencia de observadores nacionales durante las elecciones, con lo cual se fomenta la transparencia. También se imponen nuevos límites a los gastos de campaña, con lo cual se pretende controlar el predominio de un partido sobre los demás. Asimismo, se anula la auto calificación electoral, en renovación de legislatura, y se aumentó de dos a cuatro senadores por estado. Dos por mayoría relativa, uno por primera minoría y uno por representación proporcional (Huerta, 2012). Con esta reforma continúa el avance y la apertura del sistema político mexicano.

El escenario sociopolítico nacional se complica seriamente durante el año de 1994. Desde el primer día de ese año suceden una serie de eventos que amenazan con terminar con la mediana estabilidad que aún conserva el país. El primero de enero, fecha programada para la entrada en vigor del tratado comercial de México con Estados Unidos y Canadá (TLC), la noticia principal es el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que sorprende y, de forma inmediata, logra posicionarse como una movilización legítima, interesante y atractiva a nivel internacional.

Este evento no sólo implica la incorporación de un nuevo actor político al espacio público en México, sino que también incluye otros protagonistas al debate nacional debido al interés que genera hacia el exterior. Los derechos de los pueblos indígenas se convierten entonces en un tema de discusión dentro y fuera del país.

Posteriormente, el 23 de marzo, es asesinado el candidato priista a la presidencia, Luis Donald Colosio, lo cual provoca una conmoción política nacional. Como resultado de este hecho, Ernesto Zedillo es nombrado el nuevo candidato por el PRI. Gana la presidencia, aunque en una competencia desangelada por las circunstancias. Zedillo, ya en la presidencia, reconoció que la elección fue inequitativa, aun cuando él haya ganado legalmente. Por esta razón convoca a una discusión con el objetivo de elaborar una nueva reforma electoral que pueda dar, por fin, certeza, equidad y estabilidad al sistema político mexicano. Este es el origen de la reforma de 1996.

Los puntos principales de esta reforma incluyen un componente notable, que es, a partir de ese momento, la constitución del IFE como un organismo ciudadano. Éste estará integrado por 8 consejeros electorales y un consejero presidente. Todos ellos propuestos por los partidos políticos y votados por el 75% de los diputados presentes, en su elección. Con esta reforma el gobierno queda, finalmente, sin injerencia en el instituto electoral. El Tribunal (TRIFE) pasa a ser parte del Poder Judicial de la Federación. Se

avanza también en el financiamiento a partidos. Se pone un límite a la asignación de curules (300 máximo) y a la sobre representación (8% máximo). Además, se anula la cláusula de gobernabilidad.

Para el sistema de partidos, se define un registro único, ya que se requiere de 3,000 afiliados en, por lo menos, 10 entidades federativas y de 300 adherentes en, por lo menos, 100 distritos electorales, o 13 % del padrón de afiliados. Además de una barrera del 2%, para acceder al reparto de escaños de representación proporcional (Huerta, 2012).

Esta reforma, por lo tanto, cambió a fondo el orden jurídico y el marco legal electoral y, como se constató poco tiempo después, en su primera prueba, demostró su eficacia. En la renovación legislativa de 1997, el PRI, por primera vez en su historia, no tuvo mayoría en la cámara de diputados.

El sistema de partidos, como variable dependiente, es la conexión entre la historia y las estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro; y como variable independiente, es de vital importancia en tres sentidos, a saber, en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas (Nohlen, 1996). Durante el proceso democratizador, el sistema de partidos, en México, satisfizo los dos tipos de variables, las cuales, se fueron materializando en las mismas reformas políticas.

También, se materializaron en las conquistas de los partidos opositores en las entidades federativas; específicamente el PAN y el PRD. Además de algunas alcaldías en diversas partes del país. En 1996, el PAN gobernaba Chihuahua, Jalisco, Guanajuato y Baja California Norte (por segunda vez). En 1997, el PRD ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal, que por primera vez quedó fuera del control del PRI (el mismo año el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados). En 1998, el PRD se adjudica también el gobierno del Estado de Zacatecas.

Estos avances y la reforma de 1996 fueron prueba de un sistema electoral y un sistema de partidos fortalecidos, recíprocamente, y crearon las condiciones necesarias para la posibilidad real, de la transición política electoral. Todos estos hechos fueron generando las condiciones propicias para que, Vicente Fox, candidato panista, alcanzara la victoria en el año 2000, como el primer presidente de oposición en México, después de sesenta años de hegemonía priista.

Con este acontecimiento se llegó a un momento importante en la historia política nacional, en el cual se estaba configurando el proceso de la transición, si no a la democracia, como diría Dahl, a la poliarquía. Es un proceso de transición en el cual se da tanto el debate público como la participación de diferentes actores políticos, a diferencia de 20 años atrás. Con estas reformas se llevaron a cabo transformaciones políticas trascendentes sin realizarse un proceso violento generalizado para la realización de estos cambios.

La reforma surgida de un pacto. El nacimiento del Instituto Nacional Electoral (INE)

Con los cambios en la legislación, desde 1997, los presidentes del país dejaron de contar con un Congreso mayoritario favorable, lo cual, tanto en el tiempo restante de la presidencia de Ernesto Zedillo, como en los dos periodos de gobiernos panistas, Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), imposibilitó la aprobación de reformas estructurales. De esta situación nació la idea de buscar otra forma de lograr cambios significativos para el país. La nueva opción se presentó con el regreso del PRI a la Presidencia. De manera que la reforma político electoral del 2014 se dio a raíz del Pacto por México, que firmó Enrique Peña Nieto con las dirigencias del PRI, el PAN y el PRD. Este pacto estuvo conformado por

95 compromisos, agrupados en cinco acuerdos y uno de esos acuerdos fue el relativo a la gobernabilidad democrática. El Pacto por México estuvo conformado tanto por representantes del gobierno como por representantes de los partidos firmantes y fue anunciado como el logro de consensar *una agenda común para avanzar en las necesidades apremiantes y destrabar los asuntos pendientes* del país (Rocha, 2013).

Ya iniciadas las negociaciones, el PAN detectó el uso clientelar del Programa Oportunidades, para favorecer al PRI. Esto dio origen al reclamo de este partido que condicionó su participación en el pacto. Como resultado de este hecho se agregó un *adendum* con 11 compromisos más. Los compromisos agregados fueron relativos al respeto a la ley, a la limpieza electoral, el impulso a las iniciativas sobre transparencia y combate a la corrupción, el uso eficaz, profesional, imparcial y transparente de los programas sociales, así como la observación electoral tanto por parte de instancias nacionales como extranjeras (Padilla y Castillo, 2013, p. 5, citado por Bolívar y Dorantes, 2016, p. 94). A partir de estos puntos fue que se sentaron las bases para realizar esta reforma político-electoral.

Los cambios que se introdujeron con la reforma estuvieron orientados en seis ejes: régimen de gobierno, autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, comunicación política e instrumentos de participación ciudadana (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014). Entre los cambios más importantes que se realizaron estuvo la transformación del IFE en INE, además del fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cambios en los requisitos para el registro de los partidos políticos, las candidaturas independientes y la reelección de legisladores y en los ayuntamientos.

Con la transformación del IFE en INE, este último adquirió facultades para realizar la fiscalización y vigilancia durante las campañas, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y de los candidatos. Además, en caso de anomalías graves en alguna entidad, el INE tendría la facultad de realizar la elección. Con la reforma se incluyó la posibilidad de anulación de una elección. En la Constitución se establece que será causal de nulidad el rebasar el tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o adquirir, al margen de la ley, cualquier cobertura informativa o tiempos con fines proselitistas en radio y televisión, con lo que un candidato o partido perderá la elección si es beneficiado en espacios noticiosos e informativos que impliquen una actividad publicitaria (adición al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Asimismo, al haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita, o recursos públicos, en las campañas, y que coincida, además, con que la diferencia de votación entre los principales candidatos sea determinante, es decir, que sea menor de cinco puntos porcentuales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014).

A las facultades del TEPJF se le agregó la de resolver asuntos que el INE someta a su conocimiento para imponer sanciones ante violaciones relacionadas con propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación.

Respecto a los partidos políticos, se aumentó de 2% a 3% el mínimo de votación para que puedan mantener su registro. Para garantizar la paridad de género, se incorporó a la Constitución la obligatoriedad de postular candidaturas con un 50% de hombres y otro tanto de mujeres. Se incorporó la reelección para diputados federales (hasta por 4 periodos) y senadores (hasta por dos periodos consecutivos) así como la de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo. Además, se adelantó la toma de protesta de la Presidencia del 1 de diciembre al 15 de septiembre del año de la elección (Rocha, 2013).

Se crearon dos nuevas leyes: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que sustituye al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y la Ley General de Partidos Políticos (Bolívar y Dorantes, 2016). Se eliminaron restricciones a las candidaturas independientes y se estableció la obligación del INE de otorgar credenciales de elector en consulados y embajadas a mexicanos radicados en el extranjero.

Además, se aprobó la Ley General de Delitos Electorales que prevé entre sus penalizaciones, varias sanciones que implican prisión (que va de dos hasta quince años) a quienes cometan delitos como recibir aportaciones en efectivo, recursos de origen ilícito o montos superiores a los permitidos. A quienes hagan un uso proselitista de bienes o servicios públicos o a servidores públicos que coaccionen, induzcan o amenacen a sus subordinados para que participen en actos proselitistas, que condicionen servicios públicos o programas de gobierno. Igualmente, están contempladas sanciones para quien altere el Registro Federal de Electores o participe en la expedición ilícita de credenciales de elector, quien comercialice o transmita de manera ilegal cualquier dato o archivo de los padrones y listados oficiales de electores, entre otras (Damián y Navarro, 2014, p. 10, citado por Bolívar y Dorantes, 2016, p. 102).

De manera que para las elecciones intermedias del 2015 ya se tenían contempladas 3 causales por las que se podría anular la elección: cuando existan apoyos ajenos al catálogo aprobado, cuando haya irregularidades comprobadas en elecciones que impliquen una diferencia de 5 por ciento de los votos o más y cuando las entrevistas noticiosas tengan un carácter sistemático y reiterativo que las convierta en propaganda para influir en las preferencias electorales, más que un ejercicio periodístico (Mercado y Brito, 2014, p. 10 citado por Bolívar y Dorantes, 2016, p. 103).

Reflexiones finales

Las reformas electorales realizadas en México a partir de 1946, en un principio, establecieron la estructura institucional que significó la fortaleza del PRI como partido de Estado. Esta estructura posibilitó que el partido mantuviera su hegemonía por décadas y, aunque fue creada en un contexto autoritario, posteriormente, fue uno de los fundamentos políticos, la simiente del proceso de transición a la democracia. La Ley Electoral Federal de 1946 estableció un modelo federal de administración electoral, que hizo posibles los lineamientos electorales sucesivos hasta 1996.

El objetivo primordial de esta reforma era el fortalecimiento del nuevo régimen y lograr que los cambios en la cúpula del poder se realizaran en forma pacífica. Esta transformación trajo también, como una consecuencia positiva, una mejora en la imagen del país en el exterior. El cambio le valió a México para ser incluido en el lugar número 15 de la relación de Sistemas democráticos contemporáneos, realizada por Dankwart A. Rustow en 1967 (Dahl, 1997).

En esta lista se incluyó a los países que para ese año contaban con regímenes en los cuales se habían realizado elecciones, durante tres o más ocasiones consecutivas, que se consideraron como populares y competitivas. En esta relación se indica que en México se habían registrado este tipo de elecciones desde 1920. Aunque, cabe señalar que al incluirla en esta lista se hace una acotación, ya que existe un señalamiento especial derivado de las restricciones impuestas a la oposición en la década de 1960. De manera que, las decisiones en materia electoral no sólo fueron importantes para la vida interna

nacional, sino que trascendían hacia la imagen externa del país y su ubicación política internacional.

Las diferentes reformas electorales propiciaron también la creación de más partidos, es decir, aumentaron los actores que ingresaron al espacio político. Como resultado de estas reformas se concretó la alternancia en el poder ejecutivo nacional en el año 2000. La presencia de otros partidos como parte del legislativo, con algunos escaños, no significó una diferencia notable respecto a las propuestas de leyes, ni respecto a la toma de decisiones, no obstante, esa pequeña, pero significativa presencia, sí fue generando y enriqueciendo la discusión. Empezó a cobrar sentido el planteamiento de nuevas propuestas ante la tribuna. A nivel nacional, los diferentes actores políticos se interesaron en el debate público. Renació el interés en la vida política en el país. El debate público y la participación política significaron un avance que encaminó al país hacia un escenario más democrático.

Hasta el año 2000 las reformas político-electorales implicaron una transformación significativa para el país. Con la reforma del 2014 se pretendió corregir errores, afinar detalles, impulsar la equidad y mejorar el ejercicio de la democracia. Con la centralización del IFE se pretendía evitar arbitrariedades de los gobiernos estatales que no respetaban la autonomía de los organismos locales y donde se imponía a personas cercanas a los poderes locales. El hecho de incluir la reelección en los municipios provino de la necesidad de dar continuidad a proyectos locales y, en el caso de los legisladores, se trataba de que pudieran realizar su trabajo en forma independiente del partido que los postulara y que sus iniciativas estuvieran más encaminadas a la atención de demandas sociales y, por lo tanto, de que logran de esta manera el apoyo de los votantes. Que la reelección fuera un estímulo para el candidato y para los electores. Se incluyó la paridad de género, se tipificaron delitos electorales y se previeron sanciones para inhibirlos.

Estas reformas son avances en la legislación que requieren de revisión y ajustes ante las resistencias, y la diversidad de posibilidades, que surgen como resultado de la historia de un país complejo y con las características de una población tan heterogénea. Por ejemplo, el incluir la posibilidad de reelección para diversos cargos públicos puede derivar en una cultura reeleccionista y, en un determinado momento, transferirse a la elección del ejecutivo federal con los riesgos políticos y sociales que ello implica. Baste recordar algunos antecedentes históricos. Ciertos casos poco citados como el de Venustiano Carranza (Carbonell, 2002, p. 21) y otros señalados con frecuencia como el Porfiriatto y las disimuladas inercias reeleccionistas de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Considerando estos hechos, en el caso de los alcaldes, al ser un poder ejecutivo, en lugar de la reelección, se podría optar por recurrir a la extensión del periodo en el cargo.

La creación o mejoramiento de instituciones políticas es un proceso circunstancial influido por antecedentes históricos, relaciones de poder y presiones de distinta índole a ese poder, intereses individuales o de grupo, estrategias de los actores políticos, entre otros factores. Uno de los componentes que adquiere cada vez más importancia en el mundo moderno es la imagen y la presencia que puede lograr un país fuera de sus fronteras. Ya no se trata solo de lograr la gobernabilidad interna, también es de suma importancia conseguir la fortaleza y la estabilidad política que se requiere para relacionarse en los mejores términos con otras naciones.

Es importante revisar la historia política reciente del país, consolidar y fomentar las instituciones políticas para continuar en el avance y fortalecimiento de la vida democrática. Las instituciones existentes han tenido un nacimiento difícil y un avance lento y tortuoso, por lo mismo, se requiere que, tanto el ciudadano común como todos

los actores políticos y sociales que actualmente cuentan con presencia en el debate público participen.

La democracia en México es aún incipiente y, como diría Robert Dahl, aunque la democracia sea sólo una utopía, como nación podemos acercarnos cada vez más, fortalecer este proceso estimulando la participación de todos los grupos sociales y el enriquecimiento del debate público.

Referencias

- Arriola, C. (1977). "La crisis del Partido Acción Nacional (1975-1976)". *Foro Internacional*, XVII, 4 (68), pp. 542-556.
- Ayala L., J. F. (2015). "La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva". *Política, Globalidad y Ciudadanía*. 1 (2), julio-diciembre 2015. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 41-58.
- Bobbio, N. (1997). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar M., R. y Dorantes N., J. A. (2016). "Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015)". *Estudios políticos (México)*, 38, mayo/agosto, 2016, Ciudad de México. Revisado el 21 de marzo del 2023. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n38/0185-1616-ep-38-00089.pdf>
- Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cámara de diputados. H. Congreso de la Unión. Nuestro siglo-Estabilidad política y legislación electoral. Revisado el 15 de junio del 2022. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues8.htm
- Carmona-Hernández, J. S. y Jiménez-Solares, C. (2006). "La reforma electoral en México 1988-2000, en un sistema de partidos competitivo". *Ra Ximhai*, 2 (3), 641-655.
- Córdova, A. (2000). *La formación del poder político en México*. México: Ediciones ERA.
- Córdova, A. (1979). "La política de masas y el futuro de la izquierda en México". *Cuadernos Políticos*. No. 19, enero-marzo de 1979. México, D. F., Editorial Era.
- Dahl, R. A. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. 2ª Ed. Col. Ciencias sociales. Serie de ciencia política. España: Editorial Tecnos.
- Damián, Fernando e Ismael Navarro (2014a), "Darán cárcel a candidatos que reciban dinero ilícito", en Milenio, 15 de mayo, p. 10.
- Dankwart, A. Rostov (1967). *A World of Nations: Problems of political Modernization*, Brookings, Washington, D. C. cuadro 5, pp. 290-291.
- Garrido, L. J. (1995). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación de nuevo estado en México (1928-1945)*. 7ª edición. México: Siglo XXI Editores.
- González Casanova., P. (1975). *La democracia en México*. Séptima edición. México: Serie Popular Era.
- ¿Hubo unas elecciones con un solo candidato en México? (2018). *Milenio Digital*. 28 de junio del 2018. Revisado el 20 de agosto del 2022. Disponible en: <https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/hubo-unas-elecciones-con-un-solo-candidato-en-mexico>

- Huerta O., E. (2012). La gramática de la apertura: Reformas electorales en México, 1977-1996. Revisado el 18 de junio del 2022. Disponible en: <https://enriquehuertacuevas.wordpress.com/2012/11/04/la-gramatica-de-la-apertura-reformas-electorales-en-mexico-1977-1996/>
- Mercado, A. y Brito, O. (2014), “Entrevistas en medios serán causa de nulidad”, *Milenio*, 15 de mayo del 2014, p. 10.
- Molinar H., J. y Weldon, J. (2014). “Elecciones de 1998 en México: crisis del autoritarismo”. *Elsevier Revista Mexicana de Opinión Pública*, Vol. 2014, no. 17. pp. 164-191. Revisado el 18 de junio del 2022. Disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-articulo-elecciones-1988-mexico-crisis-del-S1870730014709044>
- Navarrete Á., D. (2000). “Los cambios estructurales e ideológicos del Partido Revolucionario Institucional de 1929 a 1997”. *Estudios políticos*, no. 23, enero-abril, 2000. México: Quinta época, pp. 135-165.
- Nohlen, D. (1996). La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. México, D. F. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Padilla, L. y Castillo, M. (2013), “Puntos agregados al Pacto”, en *Milenio*, 28 de mayo, p. 5.
- Resumen de la Reforma Político-Electoral. Reforma constitucional en materia política-electoral 2014. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Revisado el 22 de marzo del 2023. Disponible en <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898?fbclid=IwAR176K1p97fQ9FYQrhWbZW9qxUY3gl-ViomfuReoHxD-NxYm2mz4wmZ1A-oE>
- Rocha, J. (2013). “El Pacto por México bajo la lupa” en *Un pacto con sabor agri dulce*. Análisis Plural. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A. C. (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara, pp. 94-104.