

Breve historia del cambio político en México**

A brief history of political change in Mexico

René Torres-Ruiz*

Sumario

1. La reforma de 1977/ 2. La reforma de 1986/ 3. 1988. Ruptura y cambio/ 4. Los años noventa/ 5. La reforma electoral de 1996/ 6. La reforma de 2007-2008/ 7. Colofón.

Resumen

Este artículo tiene el propósito de describir y analizar las principales reformas político-electorales que México experimentó en las últimas décadas, 1977-2014, y que le permitieron dejar atrás un sistema político autoritario caracterizado, entre otras cosas, por un partido hegemónico que establecía un fuerte dominio en lo referente a las contiendas electorales. Con esta serie de reformas la vida partidista en México se fue volviendo más plural y los comicios se con-

virtieron en espacios de auténtica competencia por el acceso al poder político. Fue un periodo que se distinguió por un reformismo que permitió una transición ordenada, pacífica y no rupturista, sino fundamentalmente acumulativa, en donde se pusieron en práctica las mejores fórmulas para construir una esfera electoral más equitativa para todos los partidos políticos.

Palabras clave

México, reformas electorales, cambio político, elecciones, partidos políticos.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: rene.torres@ibero.mx.

**Recibido el 15 de octubre de 2018. Aceptado el 18 de enero de 2019.

Abstract

This article has the purpose of describing and analyzing the main political and electoral reforms that Mexico experienced in the last decades, 1977-2014, and which allowed it to leave behind an authoritarian political system characterized, among other things, by a hegemonic party that established a strong dominance in relation to electoral contenders. With these reforms, the partisan life in Mexico became more plural and elections turned spaces of real competition for access to political power. It was a period that was distinguished by a reformism that allowed an orderly, peaceful and non-ruptured transition, but fundamentally cumulative, where the best methods were put into practice to build a more equitable electoral sphere for all political parties.

Keywords

Mexico, electoral reforms, political change, elections. political parties.

Introducción

En México el camino hacia la democracia ha sido, fundamentalmente, de corte electoral; esto es, nuestra larga y azarosa transición puso el acento en construir un sistema electoral y de partidos competitivos, olvidándose de impulsar al mismo tiempo otras reformas que podrían haber contribuido a tener un país verdaderamente democrático.

Por otra parte, quizá esa particularidad del cambio político en México explica por qué no se ha podido generar una democracia sólida y confiable en los hechos ni tampoco entre las percepciones ciudadanas. Al mismo tiempo, esto nos llevaría a entender la razón de la insuficiencia casi permanente de las reformas electorales: en México después de una elección siempre viene una nueva reforma.

Sin embargo, y a pesar de la importancia de concebir a la democracia de una manera sustantiva, en este trabajo nos concentramos únicamente en describir y analizar las reformas político-electorales que se han impulsado en las últimas décadas en México y el cambio político que ha devenido con ellas. Cabe señalar que estas reformas responden a una forma específica (bastante limitada) de concebir la democracia, con lo que es posible afirmar que el modelo de cambio político instrumentado en México se ajusta estrictamente a las pautas de la democracia liberal representativa. Así, para este trabajo entendemos por cambio político un conjunto de reformas legales e institucionales que se llevan a cabo para transformar un régimen autoritario en uno democrático-electoral. Este cambio se da en términos pacíficos (Fernández Santillán, 2004: 195-196) y constituye una transición democrática, que es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1991: 19).

Ahora bien, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) reclamó para sí durante largo tiempo el monopolio de la representación popular. Esto generó que desde la primera elección en que participó este partido se dieran elecciones no competitivas (Molinar, 1988: 260-269). Además, al tener el PRI el control sobre los sectores que conformaban buena parte de la sociedad organizada también tenía la posibilidad de movilizarlos en función de los intereses y necesidades del sistema y asegurarse una cantidad de votos que le alcanzaban para ganar las elecciones con el “carro completo”. Añadamos que en los años del autoritarismo priista las izquierdas nacionales fueron obligadas a permanecer en la clandestinidad. Por su parte, la derecha (entiéndase el Partido Acción Nacional-PAN), fue tolerada como una “oposición leal” (Linz, 1996: 70-72), con muy pocas posibilidades de tener acceso al ejercicio del poder político dentro de la institucionalidad estatal.

El sistema de partido de Estado era lo que prevalecía en el México de aquellos años. Eran los tiempos donde regía la “dictadura perfecta” a la que se refirió tan elocuentemente el escritor Mario Vargas Llosa,¹ en la que todos los espacios de competencia política estaban restringidos y controlados por el PRI. La unanimidad se imponía sin miramien-

1 Vargas Llosa se refirió de esta manera al sistema político mexicano en un encuentro de la revista *Vuelta* celebrado en 1990, organizado por el poeta y ensayista Octavio Paz.

tos. Esa avenencia impuesta fue desvaneciéndose paulatinamente como resultado de los cambios políticos en materia electoral, que comenzaron con la reforma política de 1977. Esta reforma impulsada por Jesús Reyes Heróles despertó una fuerte oleada de optimismo en la sociedad que vislumbró la llegada próxima de la democracia al país (Mestries, 2014: 60). La transición votada, denominada así por Merino (2003), permitió tanto a la izquierda como a la derecha partidaria convertirse en fuerzas políticas significativas a nivel nacional. Facilitó que su voz se escuchara y pudieran poner sobre la mesa temas que antes no se pensaban y mucho menos se discutían.

Posterior a la de 1977 vinieron otras reformas: la de 1986-87 y las derivadas de las competidas elecciones de 1988. En efecto, después de esas históricas elecciones presidenciales la contienda electoral cambió notablemente, y también el sistema político experimentó importantes transformaciones. El sistema de partidos transitó de un partido hegemónico –denominado así por Sartori (2000: 276)–, que permitía una participación controlada de otros partidos (cosa que no sucede en un sistema de partido único) a uno de pluralismo limitado o moderado (Sartori, 2000: 217-218) –con tres partidos importantes– y luego a uno multipartidista. Este cambio político en México se debió, esencialmente, a las distintas reformas electorales de 1989-90, 1993, 1994 y 1996, que fueron paula-

tinamente transformando el marco que regulaba la competencia comicial.

Estas reformas, incluyendo la de 2007 (no así la de 2014), respondieron a una inercia histórica de transformación del marco jurídico electoral de manera gradual y con una lógica *reformista*. Se trataba de ir construyendo un sistema electoral y de partidos más plural y democrático mediante la implementación de procedimientos que permitieran una auténtica competencia por el poder y en donde la ciudadanía contara con distintas opciones partidistas, en suma, existía por aquellos años el propósito de construir un sistema electoral reglamentado por un marco jurídico institucional sólido y confiable (Torres-Ruiz, 2015: 120-121). Gracias a ello, la metamorfosis del régimen fue notable, sobre todo en el terreno de la lucha partidista y la competencia por el acceso al poder.² Así, este espacio se transfiguró de una simulación en una auténtica disputa entre distintas fuerzas políticas, que comenzaron a ganar terreno primero en el plano municipal hasta conquistar finalmente la presidencia de la república en el 2000. En esas históricas elecciones el candidato del PAN, Vicente Fox, derrotó al otrora partido de Estado. Veamos, pues, este proceso de cambio político.

2 De acuerdo con Whitehead, “el término régimen político denota un conjunto definido de instituciones y de las reglas del juego que regulan el acceso a los puestos de autoridad pública y sus ventajas en una sociedad determinada” (2006: 120-121).

La reforma de 1977: el inicio de la transformación

La amplia reforma política de 1977 se dio como respuesta a los duros cuestionamientos que el régimen político mexicano recibió por parte de los estudiantes en 1968 (Rodríguez Araujo, 1997; Middlebrook, 1988; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Bolívar Meza, 2003; Semo, 2003). Buscando reconstruir la legitimidad política –fuertemente deteriorada tras los sucesos del 68–, el gobierno se avocó a efectuar una reforma política en materia electoral que abriría la competencia partidista y corregiría el enorme déficit de representación (Woldenberg, 1990: 32). Al mismo tiempo, con esta reforma el gobierno pretendía canalizar la creciente inconformidad que se venía gestando y manifestando en el seno de la sociedad mexicana.

Con esta reforma se modificó el artículo 41 constitucional, estableciéndose que los partidos políticos eran “entidades de interés público” con distintas funciones y derechos. Acto seguido el Congreso aprobó una ley reglamentaria que establecía nuevos mecanismos para el registro de los partidos. Este nuevo ordenamiento recibió por nombre Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), sustituyendo la ley electoral de 1946. La nueva legislación permitió el registro del viejo Partido Comunista Mexicano (PCM), que durante largo tiempo había

sido confinado a la clandestinidad; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) –derecha sinarquista–.

Además, esta reforma introdujo el principio de representación proporcional (RP) en los comicios para diputados, impactando en la transformación del sistema de partidos mexicano y en la vida electoral del país (Prud'homme, 2014: 100). Desde ese momento se fijó en cuatrocientos el número de diputados, trescientos de mayoría relativa y cien de RP. Recordemos que desde 1824 había regido en el país el sistema único de mayoría, bajo la lógica de la representación territorial, consistente en que el territorio se dividía en distritos electorales, eligiéndose en cada uno de ellos al diputado que obtenía la mayoría simple. Este sistema *sobrerrepresentaba* a la mayoría y subrepresentaba a las minorías (Woldenberg, 1990: 33).

Cabe mencionar, que antes de esta reforma, el PAN era el único partido con registro que representaba una verdadera competencia electoral para el PRI, aunque fuese bastante limitada y no significara una amenaza, de hecho, ayudaba a mantener viva, como oposición desde la derecha, la imagen revolucionaria de un PRI orientado a la izquierda (Sartori, 2000: 282). Otros partidos con registro como el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) eran, por el contrario, mera comparsa. La presencia de estos dos partidos políticos y su recurrente participación en

los comicios le era de utilidad al régimen para legitimar su discurso de que en México se vivía en una democracia. A estos partidos se les conocía en México como partidos “satélites”, ya que giraban en torno a la órbita del partido hegemónico.

Con la reforma de 1977 se dio una mayor pluralidad en el Congreso de la Unión, en especial en la Cámara de Diputados. A partir de entonces, las fuerzas políticas de la izquierda partidista fueron reconocidas legalmente y pudieron participar en las elecciones para legisladores con reales posibilidades de triunfo gracias a la implementación del principio de RP. Con la presencia de estas fuerzas políticas la vida parlamentaria se enriqueció, ya que se formulaban preguntas e interpelaciones al presidente de la república y a los secretarios de Estado, se daban réplicas y contrarréplicas, se llevaban a cabo fuertes y agueridos debates entre los propios legisladores que constituían, por parte de la oposición, una ardua y auténtica defensa de los intereses de los sectores populares.

La reforma de 1986

La reforma de 1986-1987 hizo que el componente proporcional de la Cámara de Diputados creciera significativamente pasando de cien diputados plurinominales a doscientos, mientras que los diputados de mayoría relativa seguirían siendo trescientos, con lo cual

esta Cámara estaría compuesta por un total de quinientos diputados.

Otra modificación en este renglón fue que el partido mayoritario tendría, eventualmente, acceso a la repartición plurinominal, ya que la nueva ley establecía que tendrían derecho a participar en este reparto los partidos que obtuvieran 1.5 por ciento o más de la votación nacional. Asimismo, se establecía que el partido que hubiese alcanzado el 1.5 por ciento de la votación efectiva pero no un porcentaje en curules de mayoría igual o superior a 51 por ciento, tendría derecho a participar en el reparto de las diputaciones de representación proporcional. Por otra parte, quedaba asentado que el partido mayoritario nunca podría contar con menos de la mitad más uno de los diputados en relación con el total de la Cámara, aunque su número de votos hubiese sido inferior. A esta disposición se le denominó “cláusula de gobernabilidad”. Esto es, si ningún partido conseguía el 51 por ciento de la representación parlamentaria, aquel que conseguía más votos y el mayor número de diputados por la vía uninominal, tendría acceso automático a la mayoría absoluta, recibiendo las curules necesarias mediante la fórmula proporcional (Gómez Tagle, 2001: 75-76). Esta medida tenía la intención de asegurar al partido mayoritario la fuerza suficiente para dar curso en la Cámara de Diputados a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo federal (Loeza, 1999: 166).

A partir de entonces se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). Este Tribunal era un órgano autónomo de carácter administrativo y no jurisdiccional, por lo tanto, su facultad se limitaba a revisar actos de naturaleza administrativa y no a resolver juicios en materia electoral. Además, funcionaba exclusivamente durante los procesos electorales. A pesar del carácter administrativo de esta nueva instancia, “[...] con su creación se sentaron las bases para la construcción de las nuevas instancias jurisdiccionales que entrarían en funciones a partir de 1991” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 182).

Entre los cambios también encontramos la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como un órgano colegiado con capacidad de reglamentar distintas materias en el ámbito de Ciudad de México, como dictar bandos, ordenanzas, reglamentos, iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y participar en el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. No obstante, este primer órgano de representación ciudadana tenía importantes restricciones, ya que no gozaba de facultades legislativas plenas, aunque ciertamente le fueron atribuidas funciones, como las ya señaladas, que nunca una instancia representativa había ejerci-

do. Una vez realizadas las reformas a la Constitución como consecuencia de esta reforma se procedió a modificar la legislación correspondiente. Surge así el Código Federal Electoral, que sustituía a la LFOPPE. Esta nueva legislación electoral fue la que reguló las elecciones en 1988, una contienda que modificó de manera muy importante la lucha por el poder en México. Veamos.

1988, año de ruptura y cambio

En 1988 irrumpió con gran fuerza en el escenario político electoral nacional el Frente Democrático Nacional (FDN), encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, un hombre que, acompañado de una importante y variopinta fuerza social puso en jaque al régimen priista. Los resultados oficiales dijeron que el candidato oficial había obtenido el triunfo, pero los acontecimientos dicen que todo se preparó para instrumentar un monumental fraude electoral en detrimento del candidato opositor frentista. Como sea, partir de esos históricos comicios el régimen político comenzó a transformarse con mayor celeridad de lo que lo venía haciendo.

En las elecciones de 1988 el PRI obtuvo 235 diputados de mayoría y 27 de representación proporcional, en total 262. El PAN ganó 38 diputaciones de mayoría y 63 de representación, alcanzando 101 en total. Al FDN se le reconocieron 27 diputados de mayoría y 110 de representación proporcional, para

sumar 137. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados limitaba la fuerza del partido mayoritario (antes hegemónico), al restringir su capacidad legislativa. A partir de entonces y por primera ocasión en su historia, el PRI no contaba con las dos terceras partes de los diputados (perdió la mayoría calificada), por lo que no podía llevar a cabo en solitario reformas a la Constitución. En aquel momento surge una nueva realidad legislativa en México en donde se tendría que empezar a concertar y negociar entre todas las fuerzas políticas del país, las que ya estaban y las nacientes. Además, en el Senado se terminó con la exclusividad de la representatividad priista, teniendo cabida cuatro senadores del FDN: dos del estado de Michoacán y dos más de Ciudad de México.³

La nueva composición en el Congreso fue crucial para el proceso de cambio político que México estaba experimentando. Nuevas fuerzas políticas, por lo tanto, nuevas ideas y discusiones, nuevas problemáticas, distintas formas de argumentación se hacían presentes en uno de los órganos estatales más relevantes, en donde se plantean y llevan a cabo debates y deliberaciones, donde se parlamenta, pues, en torno al *corpus* legal que habrá de regir la vida de los habitantes de una sociedad. De ahí la importancia de esta pluralidad mani-

³ Los candidatos del FDN que ganaron las dos senadurías por el estado de Michoacán fueron Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias Solís; por Ciudad de México, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez.

fiesta a partir de 1988 en los espacios legislativos, porque antes esa representación popular estuvo y permaneció en manos de un solo grupo político (el priista), que impuso una forma de mirar e interpretar la realidad nacional.

Los nuevos equilibrios en el Congreso le dieron mayor autonomía al poder legislativo frente al ejecutivo y también abrieron un nuevo escenario en donde las fracciones parlamentarias (incluida la del PRI, desde luego) se verían obligadas a discutir, gestionar, pactar y negociar cada una de sus propuestas y las enviadas por el ejecutivo. Un nuevo episodio hacia el reconocimiento formal del pluralismo político se iniciaba en México, dejando atrás la época en que el Estado mexicano fijaba una serie de normas jurídico-políticas de manera unilateral. A partir de entonces la competencia entre los distintos actores políticos tendría que formalizarse, y ello solo sería posible con el concurso de todos. En lo concerniente a la esfera electoral esto era más que evidente. En principio los partidos se comprometerían a cumplir con determinadas reglas y a aceptar los resultados del proceso formal aun si estos les eran adversos, siempre y cuando las reglas que determinaban ese proceso hubiesen sido elaboradas conjuntamente, de lo contrario, se corría el riesgo de que alguno o algunos de los participantes repudiaran los resultados y rechazaran o desconocieran las reglas y las instituciones asociadas con la formalización de la lucha por el poder (Loaeza, 1999: 181).

Por otro lado, es igualmente cierto que, durante esta coyuntura política, el PRI “[...] perdió algo más que la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados. Ese algo fue una fuerza subterránea y poderosa que cifraba su legitimidad en el imaginario político de la sociedad mexicana: la certidumbre de la infalibilidad”. (Semo, 1993: 193). De esta manera se desarrollaría en los años por venir un intenso debate y un proceso sumamente complicado que llevaría a proponer, construir e implementar una serie de reformas al marco jurídico-institucional en materia electoral, que finalmente desembocarían en el año 2000 con la alternancia en el poder presidencial. Así, lo que dejó el proceso electoral federal de 1988 fue el inicio del “fin del sistema de partido hegemónico”, lo que en palabras de Jacqueline Peschard (1993: 98), significaba no solo que existiesen niveles importantes de competencia en las urnas, sino que el PRI ya no pudo desde ese momento gobernar por sí solo, viéndose forzado a recurrir a la negociación interpartidista y a la colaboración de los partidos opositores.

Finalmente, bien puede decirse que el movimiento político-social desarrollado en 1988 fue una auténtica experiencia de construcción democrática y ciudadana desde abajo. En esta insurrección cívico-electoral participaron disidentes de los círculos oficiales, es cierto, pero también un amplio abanico de organizaciones pertenecientes a la izquierda y, sobre todo, millones de ciudadanos (mujeres, hombres, jóve-

nes) de la ciudad y el campo, que no contaban con ninguna experiencia política previa, lo cual mostraba en términos generales una mayor politización de la sociedad, que a partir de entonces se incrementaría de manera progresiva —aunque con flujos y reflujos— y se constituiría en un importante factor para impulsar el cambio político en el país. Esto es, una nueva cultura política ciudadana empezaba a surgir, a forjarse, adoptando nuevas prácticas, nuevas actitudes y comportamientos frente al poder, distintas formas de concebirlo y relacionarse con él. Surgieron también nuevos códigos valorativos respecto al sistema político mexicano que, en un momento determinado, le permitirían legitimarlo o cuestionarlo. Los tiempos de la *unanimidad impuesta* habían terminado.

Los años noventa: una democracia electoral en construcción

Ahora bien, en los años noventa se dieron ciertas reformas al marco jurídico electoral del país que eran consecuencia de lo que había acontecido en 1988, y que paulatinamente irían configurando un escenario político electoral cada vez más plural y competido. Las tres reformas practicadas durante el “salinato” se llevaron a cabo en un marco de negociación y concertación entre el gobierno y los partidos opositores, aunque el Partido de la Revolución Demo-

crática (PRD)⁴ rechazó las dos primeras y, la tercera, dividió al partido. Como ya vimos, la mayoría priista en la Cámara de Diputados ya no le permitía al otrora partido hegemónico imponer criterios ni cambios constitucionales, de manera que se inauguró la era del diálogo y la negociación en el Congreso. Si bien es cierto que las reformas alcanzadas durante este periodo no fueron de enorme relevancia, sí contribuyeron a ir conformando y modelando un marco legal e institucional electoral cada vez más democrático. Revisemos la reforma de 1989-1990.

Durante 1989 y 1990 los distintos partidos opositores mantuvieron negociaciones entre ellos y con el gobierno salinista para transformar el marco jurídico-electoral. A raíz de esos encuentros se implementaron modificaciones a la Constitución. Así, el artículo 41 constitucional establecía las normas que regirían a los organismos electorales y sus funciones. Se decía que el proceso electoral era una función estatal y pública y que los responsables de la organización y vigilancia de los comicios eran los órganos del Estado con la intervención de los partidos y de los ciudadanos en los términos fijados por la ley. Se argumentaba que el organismo encargado del proceso debía ser de carácter público, dotado de autoridad, profesional y autónomo en sus decisio-

4 El PRD se fundó el 5 de mayo de 1989 como resultado de la desintegración del FDN. El Partido Mexicano Socialista (PMS) fue quien cedió su registro para que el PRD pudiera nacer como partido político.

nes. Por otro lado, se dejaban asentados los principios rectores de los procesos electorales: certeza, imparcialidad y objetividad. A la par, se estipulaba que las sesiones deberían ser públicas.

Con esta reforma también se apoyó la permanencia del Tribunal Electoral, que ya no sería llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), sino Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Esta instancia experimentó algunos ajustes que ciertamente no le permitieron convertirse en el calificador último de las elecciones, que era la propuesta de la oposición. Las elecciones continuaron siendo calificadas por los colegios electorales. En lo que sí se avanzó respecto a la legalidad en materia electoral fue en lo concerniente a la naturaleza de las tareas del TRIFE, estas ya no serían meramente administrativas, sino que pasarían a ser jurisdiccionales, con ello se estaba más cerca de crear un verdadero sistema de justicia electoral. Además, al Tribunal Electoral se le dotó de total autonomía, buscando garantizar de ese modo que la actuación del naciente Instituto Federal Electoral (IFE) se apegara a los procedimientos y principios que la Constitución y la ley establecían. Un aspecto en donde esta reforma no avanzó cualitativamente fue en lo referente a la integración de la Cámara de Diputados, que seguía siendo integrada como desde la reforma de 1986, por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Sin embargo, en esa ocasión el gobierno, en complicidad con el PAN, diseñó un nuevo método para la

asignación de curules plurinominales que le permitiría al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara Baja. En otros términos, continuó operando la cláusula de gobernabilidad. Esto le permitió al PRI no tener menor número de diputados ya que la asignación de estos sería aún más generosa que en el pasado (Gómez Tagle, 2001: 76-77; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 244-245; Prud'homme, 1994: 86; Córdova, 2008: 663).

Algo relevante de esta reforma fue que se aprobó un nuevo ordenamiento legal en materia electoral federal: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Esta parte de la reforma generó mayor consenso entre las distintas fuerzas políticas.⁵ Por otra parte, ni duda cabe que el principal acierto de esta reforma fue el haber creado el IFE. Este aspecto era una de las principales demandas de la oposición: contar con una institución imparcial, autónoma y confiable que organizara y cuidara el buen desarrollo de las elecciones. Es cierto que al inicio esta nueva institución contó con varias limitaciones; pero es igualmente cierto que desde su aparición en el escenario

5 Los legisladores del PRI, PAN, PPS, PFCRN y el PARM votaron en favor del nuevo ordenamiento legal en materia electoral, siendo aprobado el 14 de julio de 1990. Mientras tanto, veintiséis legisladores panistas y toda la bancada perredista votaron en contra (Prud'homme, 1994: 86; Medina, 2006: 280; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 246-247).

mexicano el país dio grandes pasos en dirección a la construcción de una democracia electoral mucho más sólida. No obstante, debemos señalar que respecto a la integración de la autoridad electoral se dieron grandes desacuerdos entre los partidos y el gobierno. Solamente el PRI y el PAN votaron en favor de la nueva fórmula para integrar el IFE. El PRD se opuso.

Al final, el IFE quedó integrado de la siguiente manera: presidente (que seguiría siendo el secretario de Gobernación), dos diputados, dos senadores, seis consejeros magistrados nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del titular del Ejecutivo (esta figura constituía el antecedente de lo que serían en años por venir los consejeros ciudadanos, es decir, fue el inicio del proceso de “ciudadanización” del IFE), representantes de partidos políticos con asiento en el Congreso (dada la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados, la conformación quedó así: cuatro del PRI, dos del PAN, mientras que el PRD, PPS, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el PARM tendrían un representante cada uno); y un representante por cada uno de los partidos políticos con registro (PDM, Partido Revolucionario de los Trabajadores-PRT, Partido del Trabajo-PT y Partido Ecológico de México-PEM). Esta integración seguía siendo desigual, dándole una nítida ventaja al gobierno y al partido oficial, aunque sin duda se experimentaba una mejoría respecto a 1988.

Otros aspectos contemplados en esta reforma fueron los siguientes: 1) el regreso del “registro condicionado”, que en 1986 había desaparecido. Esta modalidad de registro se otorgaba a nuevos partidos o a aquellos que hubiesen perdido su registro, siempre y cuando no entraran en coalición con partidos nacionales. De este modo, se tomaban previsiones para mantener fragmentada a la oposición. 2) El financiamiento público a los partidos, estableciendo la nueva legislación cuatro rubros en esta materia: i) por actividad electoral, ii) por actividades generales, iii) por subrogación, y iv) por actividades específicas. 3) El acceso de los partidos a tiempos oficiales en los medios de comunicación (radio y televisión). Con esta reforma el tiempo oficial en los medios sería distribuido con base en la votación obtenida por cada partido, además el costo de los tiempos no oficiales durante el desarrollo de las campañas electorales se mantendría igual que para la publicidad comercial, es decir, se lograban ciertos avances en materia de competencia electoral; en las sucesivas reformas esto mejoraría aún más. 4) Se creó el Registro Federal de Electores (bajo la vigilancia rigurosa de todos los partidos), lo cual constituyó un progreso importante para garantizar que todos los ciudadanos tuvieran asegurado sin manipulaciones y exclusiones de ningún tipo, su derecho político básico: votar. 5) Se decidió que los ciudadanos contarán con una credencial electoral. No obstante, esta campaña de creden-

cialización presentó un sin fin de irregularidades: las credenciales no se entregaron a tiempo, o bien, su entrega fue dosificada.

A la par, debemos señalar que esta reforma trajo consigo dos importantes retrocesos. El primero de ellos fue cerrar las vías de acceso para las candidaturas comunes y, el segundo, suprimir la figura de las asociaciones políticas nacionales que se había instituido en 1977. El primer aspecto tenía una clara intención: evitar que se repitiera lo sucedido en 1988 con la creación del FDN. El gobierno pretendía con ello alejar “[...] el peligro de una vasta alianza antisistema” (Prud’homme, 1994: 87). En relación con las agrupaciones políticas simplemente se argumentó que esa figura asociativa ya había cumplido su cometido. Una figura similar se crearía nuevamente con la reforma de 1996.

Todas estas modificaciones, aunque limitadas, implicaron fuertes negociaciones entre los partidos de oposición, el partido de Estado y el gobierno, buscando construir un escenario de mayor corresponsabilidad entre los distintos actores en lo concerniente a la organización y calificación electoral. Sin embargo, no podemos omitir que, en este proceso de transacciones para reformar el marco legal electoral, el PRD fue el actor excluido (Prud’homme, 1994: 87). Como sea, a partir de 1988 el PRI ya no pudo sacar adelante reformas constitucionales de manera unilateral, sino que tuvo que negociar, consensuar, pactar y transigir con otras fuerzas políticas; viéndose

cada vez más presionado por la oposición para que el edificio electoral mexicano se transformara de verdad.

Después de la reforma de 1989-90 vinieron las elecciones intermedias de 1991, en donde el PRI obtuvo un gran triunfo, manteniendo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con lo que conservaba su capacidad de implementar reformas legales sin necesidad de contar con el apoyo de otro partido, no así para sacar adelante reformas constitucionales, para lo cual le faltaban únicamente diez diputados (casi recuperó la mayoría calificada). Pese a esta limitación, gracias al apoyo del voto panista en el Congreso, el gobierno de Salinas pudo llevar a cabo en la segunda mitad de su sexenio una serie de reformas estructurales a nivel constitucional, que impactaron extraordinariamente en los ámbitos político, económico y social, perjudicando a numerosos contingentes ciudadanos.

Ahora bien, en el primer trienio salinista la oposición logró algunos triunfos electorales significativos. Sin duda, el más representativo y simbólico de todos fue el que Ernesto Ruffo Appel, candidato panista, obtuvo en las elecciones de 1989 para gobernador en el estado de Baja California. Era la primera ocasión en la historia posrevolucionaria de México que un partido opositor ganaba una gubernatura. A partir de ese momento y durante los años noventa y, desde luego, en los dos mil, esta tendencia fue adquiriendo carácter de normalidad en la vida política nacional,

aunque es justo decir que en determinados comicios se dieron ciertas transacciones entre la clase política, sobre todo entre priistas y panistas, que no necesariamente se apegaban al marco jurídico electoral que se estaba construyendo por aquellos días.

No obstante, como ya lo señalé, en este periodo también se presentaron acciones fraudulentas por parte del gobierno en diferentes comicios estatales, principalmente en detrimento de la izquierda, como ocurrió en el caso de San Luis Potosí, en 1991, donde el PRI cometió fraude en menoscabo del candidato opositor, el doctor Salvador Nava. No obstante, y a pesar de la oposición de Salinas, en 1991 el PRD logró importantes triunfos electorales en diversos municipios, sobre todo en los estados de Veracruz y Tabasco. Sin embargo, en las elecciones federales intermedias, este partido únicamente obtuvo el 8.64 por ciento de los votos, lo que representaba un marcado retroceso respecto de lo logrado apenas tres años antes.

Por su parte, en 1991, después de una complicada negociación (llamada “concertación”), el PAN lograba su segunda gubernatura, en esta ocasión en el estado de Guanajuato. En estas elecciones para gobernador el PRI había implementado acciones ilegales, tratando de trastocar la voluntad popular, pero en esa ocasión el PAN, que había postulado a Vicente Fox, se opuso férreamente y exigió la destitución del gobernador electo priista, Ramón Aguirre. En efecto, tras una complicada, el presi-

dente Salinas pactó con el PAN que el gobernador interino de Guanajuato sería Carlos Medina Plascencia, hasta ese momento alcalde panista de la ciudad de León. De esa forma, Acción Nacional alcanzaba su segunda gubernatura en el país. En este punto vale la pena destacar que las elecciones –como nos dice Bolívar Meza (1995: 169)– seguían siendo en lo general, allá por los primeros años noventa, penosos espectáculos de forcejeos y ataques recíprocos entre las distintas fuerzas políticas, que desacreditaban los resultados electorales oficiales, llevándolos a la arena de la negociación y la modificación “política”.

A pesar de sus limitaciones, con la reforma de 1989-90 se incrementó la participación ciudadana en los comicios. Los años ochenta se habían caracterizado por una acentuada apatía del electorado y un pronunciado abstencionismo electoral. Durante esa década menos de la mitad de los ciudadanos empadronados concurrían a las urnas. De hecho, en 1991 la participación aumentó 15 por ciento en relación con 1988, lo cual arrojaba un dato que permanecería vigente durante los años noventa: “la aparición masiva de ciudadanos dispuestos a votar, ciudadanos que hicieron de las urnas un instrumento privilegiado para su inserción en la modernización política” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 281-282).

Abordemos ahora brevemente la reforma electoral que tuvo lugar a mediados de 1993. Esta reforma se avocó a tratar cuatro temas centrales: 1) las

fórmulas de integración del Congreso de la Unión, 2) eliminar la autocalificación de las elecciones, 3) reglamentar el control de las finanzas de los partidos, y 4) los observadores electorales.

Respecto al primer punto se decidió que la Cámara de Senadores tendría la representación de cuatro senadores por cada estado de la república, uno de los cuales se otorgaría a la primera minoría de cada estado. Es decir, con esta reforma el número de legisladores en la Cámara Alta se duplicó, pasando de 64 a 128. Estos cambios contribuían, no a desaparecer (porque el PRI siguió siendo beneficiado), pero sí a disminuir la sobrerrepresentación de la mayoría y la subrepresentación de las minorías. Además, el Senado tendría una integración mucho más plural, abriéndole paso a un mayor número de senadores opositores (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 291-292). Relativo a la Cámara Baja, la reforma consistió en desaparecer la “cláusula de gobernabilidad”. Así, un partido podría obtener hasta 315 diputados (63 por ciento de las curules) si su número de votos en la elección había sido mayor al 60 por ciento del total de la votación.

En lo referente a la calificación de los comicios para elegir a los miembros del Congreso de la Unión esta ya no sería hecha por los diputados y senadores en el Colegio Electoral (autocalificación). “La tradicional fórmula de calificación política fue sustituida por una mecánica plenamente jurisdiccional. El Tribunal Federal Electoral sería el encarga-

do de dicha calificación, aunque la del presidente de la república continuaría en manos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”.⁶ (Woldenberg, 2012: 81). Esta reforma constituyó un gran logro para toda la oposición, que durante largos años había sostenido esta demanda.

En el apartado del financiamiento a los partidos se estableció que este podría provenir de cinco rubros: 1) público, 2) de la militancia, 3) de simpatizantes, 4) autofinanciamiento, y 5) de rendimientos financieros. Así mismo, se prohibió que el financiamiento viniera de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de personas que vivieran en el extranjero y de empresas mercantiles. Además, los partidos quedarían obligados a presentar un informe financiero anual y en cada una de las campañas electorales, que serían supervisados por el IFE y que eventualmente podrían ser sancionados por el TRIFE, es decir, se creaba por primera vez en México un mecanismo de fiscalización que ayudaría en la transparencia del uso de los recursos por parte de los partidos. También se estipuló un tope para los gastos de campaña.

⁶ La elección presidencial de 1994 donde resultó triunfador Ernesto Zedillo todavía fue calificada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si bien es cierto que se registraron ciertos avances en esta materia, el IFE carecía todavía de mecanismos que le permitieran auditar y cotejar lo reportado por los partidos. De esa forma, no era posible verificar si efectivamente esos reportes coincidían con la realidad financiera de los distintos institutos políticos. A pesar de ello, sí se pudo conocer mediante la consulta de los informes anuales y de campaña, los montos utilizados (tanto públicos como privados) por cada uno de los partidos en las elecciones de 1994. Esa consulta arrojaba datos muy relevantes: en México seguían presentándose grandes asimetrías en cuanto al financiamiento de los partidos políticos, lo cual hacía que la competencia electoral fuera enormemente desigual (Córdova, 2008: 665).

Por otra parte, con esta reforma el tema del acceso de los partidos a los medios de comunicación no sufrió grandes cambios, por el contrario, siguió habiendo una marcada desigualdad en este renglón. Por lo que toca a la autoridad electoral –el IFE– tampoco se avanzó mucho, más bien los cambios fueron de carácter administrativo, pero sin mayores repercusiones. Donde sí se registró un pequeño progreso fue en el ámbito del TRIFE, ya que en la Constitución se dejó asentado que el Tribunal era “La máxima autoridad en materia electoral”. Un cambio jurídicamente significativo. Por lo demás, con la reforma del 93 se reglamentó en torno a una figura que venía siendo demandada por amplios sectores sociales: los “observa-

dores electorales”. Esta figura tuvo un gran impacto en la democratización electoral del país.

Esta reforma aportó en lo relativo a la “auditoría ciudadana”. Desde ese momento la legislación contempló la publicación de los listados de ciudadanos que podrían votar el día de la jornada electoral. Los datos serían publicados unas semanas antes de las elecciones, con lo cual los ciudadanos tendrían la oportunidad de verificar que efectivamente estuvieran inscritos en dichas listas y también en el padrón electoral. Los partidos también tendrían la posibilidad de examinar estos listados. Estas nuevas medidas representaban un gran paso para hacer efectivos los derechos políticos de la ciudadanía. Aunado a lo anterior se expediría una nueva credencial electoral con fotografía. Agreguemos que la legislación electoral incluyó la posibilidad de realizar encuestas y conteos rápidos. Todos estos elementos significaban aportaciones considerables en cuanto a la legalidad, confiabilidad y transparencia de las elecciones.

Veamos ahora los cambios experimentados por el marco jurídico-comercial a raíz de la reforma de 1994, realizada ya con el proceso electoral en marcha y como respuesta al alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y al asesinato del candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio, acontecimientos que habían generado un ambiente político muy inestable, ante el que los par-

tidos opositores exigieron “[...] nuevas garantías para que las elecciones y la transmisión del poder ocurriera pacífica y ordenadamente” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 321).

Gracias a una convocatoria hecha el 27 de enero de 1994 por agrupaciones sociales, ocho de los nueve candidatos presidenciales (la candidata del PPS se abstuvo) y los dirigentes de sus respectivos partidos firmaron un pacto denominado “Acuerdo por la Paz, la Justicia y la Democracia”, que tenía como propósito central crear condiciones de imparcialidad y equidad en la contienda electoral federal a celebrarse en agosto de aquel año. Como resultado de este acuerdo se realizaron una serie de reuniones entre los partidos y el gobierno, que llevarían a reformar nuevamente la Constitución y la legislación electoral.

En este contexto el Congreso modificó el artículo 41 constitucional, quedando establecido que la organización de las elecciones se realizaría mediante un organismo público y autónomo y con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. De esta manera, se buscaba refrendar en la Constitución la autonomía del IFE y dejar asentado que ciudadanos elegidos por el Congreso serían corresponsables en la organización de los comicios (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 326). En suma, se quería crear mayor confianza frente a un escenario político y social fuertemente incierto.

Para darle viabilidad a los cambios constitucionales se reformó el COFIPE. Las principales reformas fueron las siguientes: 1) Los partidos políticos perdieron su derecho al voto en los órganos colegiados del IFE, únicamente tendrían voz. Además, su presencia sería igualitaria; 2) Se creó una nueva figura: los consejeros ciudadanos, quienes serían electos por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los diferentes grupos parlamentarios.⁷ A partir de ese momento, el presidente de la república ya no tendría injerencia en dichos nombramientos. Sin embargo, el poder ejecutivo seguiría teniendo representación a través del Secretario de gobernación, quien continuaría siendo el presidente del Consejo General del IFE. 3) Se permitió la presencia de observadores extranjeros en las elecciones, aunque no se les nombró así, la legislación hablaba de visitantes extranjeros. Como quiera que sea era un gran paso porque se eliminaba esa vieja idea de que los extranjeros no podían intervenir de ninguna manera en elecciones nacionales.

También se adoptaron medidas complementarias. Por ejemplo, dentro de la estructura de la Procuraduría General

7 Entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados hubo un gran consenso al momento de nombrar a los seis consejeros ciudadanos: Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg y Fernando Zertuche.

de la República (PGR) se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), con el propósito de atender los delitos electorales que pudieran cometerse a lo largo del proceso. Además, se intentó generar un mayor equilibrio en cuanto a la cobertura que los medios de comunicación hacían de las propuestas y programas de los candidatos, así como en general de las distintas campañas electorales. Para ello, el IFE llevó a cabo por primera vez un monitoreo de los principales noticiarios de radio y televisión, obteniéndose resultados nada alentadores: la cobertura hecha por los medios seguía siendo terriblemente parcial e inequitativa, aunque la tendencia se corrigió significativamente hacia fines del proceso electoral, gracias a las exhortaciones realizadas por el IFE a los medios electrónicos de comunicación.

Pues bien, es indudable que pese a las disparidades en las condiciones de competencia que aún prevalecían en México, el marco legal electoral iba mejorando y los derechos políticos ciudadanos iban siendo reconocidos y creándose un entorno más favorable para su ejercicio. Importa señalar que las reformas de 1989-90, 1993 y 1994 se sustentaron en las luchas y exigencias que los movimientos ciudadanos venían desplegando y formulando en esta decisiva década, tales como la imparcialidad de las autoridades electorales; la plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales para votar y de las listas nominales; las garantías de equidad

en el acceso a los medios de comunicación; impedimento al uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político (una práctica tan acentuada en nuestro país, que aún en la actualidad sigue sin desaparecer, creando fuertes debates y controversias en las distintas elecciones); y, por último, la revisión del sistema de financiamiento para los partidos.

La reforma electoral de 1996: ¿la madre de las reformas?

El PAN y el PRD, y los demás partidos opositores tuvieron la fuerza y el empuje necesarios para concluir con un ciclo de reformas electorales que había comenzado en 1977. Con la reforma de 1996, quizá la más importante de todas hasta ese momento, se tuvo un impacto significativo sobre el sistema político y el sistema electoral y de partidos. Con el objetivo de llevar a cabo la nueva reforma las distintas fuerzas políticas mantuvieron encuentros en el Castillo de Chapultepec⁸ y la llamada Mesa de la Reforma Electoral, en la que los partidos presentaron diversas propuestas que, en lo general, seguían una misma línea. Al final se logró un gran consenso respecto a los cambios que debían inte-

⁸ La reforma del 96 también fue posible por el concurso y compromiso de muchas organizaciones civiles y sociales, académicos, intelectuales y consejeros electorales nacionales, quienes se reunieron en el Castillo de Chapultepec para diseñar y pactar una nueva reforma. De ese cónclave se desprendieron los "Acuerdos de Chapultepec", que serían el fundamento de la reforma referida.

grarse a la nueva legislación electoral. Veamos una síntesis de las principales aportaciones de esta reforma.⁹

Con esta reforma el IFE se convertía en un organismo plenamente autónomo e independiente, suprimiéndose “toda participación o representación del Poder Ejecutivo en su conformación” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997: 34). Así, el IFE se terminó de “ciudadanizar.” Al final el instituto electoral quedó integrado de la siguiente manera: “Consejero presidente con voz y voto, ocho consejeros electorales con voz y voto, secretario ejecutivo, consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario, un representante de cada partido político nacional con registro (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CD, PSN, PCD, PARM, PAS, PDS)” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 402).

En 1996, el Tribunal Electoral se convirtió en una sala especializada del poder judicial de la Federación. “La reforma a la Ley Electoral se completó así con una Ley de Medios de Impugnación y con una reforma al Código Penal, para garantizar que los conflictos derivados de las elecciones se resolvieran [...] por la vía del Derecho” (Merino, 2003: 68). Por otra parte, “[...] se equilibraron los recursos y las prerrogativas de los partidos políticos. Se privilegió el financiamiento público sobre el privado, y tanto los dineros como el acceso gratuito a los medios electrónicos se distribuye-

9 La reforma constitucional en materia electoral se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

ron desde 1996 en un 30 % de manera igualitaria y en un 70 % conforme a los votos obtenidos por partido en la última contienda electoral (Merino, 2003: 68).

Con la reforma de 1996 se abrió a la ciudadanía por primera vez la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También se dio la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos ejercieran su derecho al voto en el extranjero (Fix-Fierro, 2006: 16). Asimismo, se suprimió finalmente la calificación política de las elecciones dando paso a la calificación estrictamente jurisdiccional. “A partir de entonces ya no sería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados quien calificaría la elección del presidente de la república, sino que el Tribunal sería el encargado de esa estratégica función” (Woldenberg, 2012: 111-112).

Por otra parte, se legisló en favor de la creación de agrupaciones políticas nacionales (APN). Estas fueron reconocidas por la legislación electoral como figuras de asociación que coadyuvarían al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, además de contribuir a que la opinión pública estuviera mejor informada mediante la realización de investigaciones y el trabajo editorial. Con la reforma de 1996, las APN no fueron concebidas, como sus antecesoras (las asociaciones políticas nacionales), organismos tendientes a la ampliación y desarrollo del sistema de partidos. Sino que se les creó como fórmulas para atender las demandas de participación política de la ciudadanía.

Con la aprobación del nuevo COFIPE el corporativismo político quedó jurídicamente cancelado, dado que este ordenamiento prohibió la afiliación colectiva a los partidos, autorizando únicamente la individual (Ramírez Sáiz, 2003: 140). Esta práctica era muy usual entre los sindicatos afiliados al Congreso del Trabajo, de hecho, se establecía en sus estatutos. A partir del 96 el derecho político ciudadano de los trabajadores referente a afiliarse al partido de su preferencia quedó garantizado. Esto no había ocurrido así en la historia política de nuestro país, en donde el corporativismo era la práctica corriente.

De esta manera, México fue avanzando lenta y azarosamente por el terreno de las reformas electorales que buscaban cambiarle el rostro al régimen político y convertirlo de un régimen autoritario y poco, o nada competitivo, en uno democrático, en donde la pluralidad se instalara y las distintas voces provenientes de la sociedad fueran escuchadas y tomadas en cuenta. Así llegaron comicios cada vez más competidos en los que el PRI fue perdiendo gradualmente espacios de representación, primero en algunos municipios, luego en ciertos estados de la república, seguida en el Congreso de la Unión, fundamentalmente en la Cámara de Diputados, en donde en 1997, por primera vez en la historia, el PRI ya no contaba con mayoría absoluta, dando comienzo a una etapa de “gobierno dividido”.¹⁰

10 La noción de gobierno dividido alude a la situación en donde en una o dos de las cámaras

Esto obligaba al titular del poder ejecutivo a negociar con las distintas fuerzas políticas de oposición y dejar de lado la práctica del “mayoriteo”. Este cambio fue fundamental porque permitió que el Congreso comenzara “a actuar como un verdadero poder autónomo e independiente, real contrapeso de las decisiones y actos del poder Ejecutivo” (Cadena-Roa y López Leyva, 2011: 437). Finalmente, en el 2000, el PRI perdió la presidencia y el panista Vicente Fox obtuvo un contundente triunfo.

Con la reforma de 1996 se llegaba así a la consolidación de las reglas jurídicas que normaban la competencia electoral en el país; o eso se creyó. A partir de entonces la transformación del mapa electoral mexicano cambiaría de manera acelerada, se volvería más plural. Revisemos algunos datos que expresan con claridad esta nueva realidad nacional.

Hasta 1989, solo 39 de 2 mil 387 municipios en el país eran gobernados por partidos distintos al PRI: lo cual equivalía al 1.84 por ciento de la población. En diciembre de 2000, ese número aumentó a más de mil ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que este conservaba mil 382 alcaldías de 2 mil 427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba a 44.11 por ciento en el ámbito municipal; el PAN a 37 por ciento y el PRD a 15 por ciento. Antes de los comicios del año 2000, ya el 63.6 por ciento de la población había

del poder legislativo se registra mayoría de un partido distinto al del titular del poder ejecutivo.

experimentado la alternancia en su gobierno local, y casi 8 de cada 10 mexicanos si se incluye al Distrito Federal (Merino, 2003: 69). En materia de congresos locales el PRI contaba con el 49.6 por ciento de todos los escaños en disputa (en 1974 tenía el 97.8 por ciento). Además, en los años setenta únicamente 4 de 31 congresos locales tenían representantes de la oposición, pero al finalizar la década de los noventa el PRI ya no reunía la mayoría de esos puestos.

Después de la reforma del 96 vinieron las elecciones federales intermedias en donde el PRI perdió por primera vez en la historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en esa LVII legislatura, donde las curules se distribuyeron de la siguiente forma: 239 el PRI, 125 el PRD, 121 para el PAN, 8 para el PVEM y 7 el PT. Fue así como a partir de 1997 aparecieron los “gobiernos divididos”, esto es, aquellos donde el ejecutivo no tiene mayoría en el legislativo. Hacia fines del año 2000 el país ya había experimentado 20 casos de gobierno dividido (Merino, 2003: 69).

Respecto a la Cámara de Senadores, en 1996 el número de senadores se duplicó, de 64 pasó a 128. Además, se inauguró la representación proporcional en ese órgano. Así, como resultado de las elecciones de 1997, el Senado tendría la composición más plural de su historia: 77 senadores para el PRI, 33 para el PAN, 16 al PRD, mientras que el PT y el PVEM obtuvieron un senador cada uno. Así, el PRI conservó la mayoría abso-

luta en la Cámara Alta, pero perdió la mayoría calificada. De esta manera, al darse un Congreso compartido habría un mayor debate y revisión de las políticas gubernamentales y, desde luego, de las propias iniciativas de ley que ahí se propusieran. El diálogo, la búsqueda de consensos y la concertación se convertirían en prácticas habituales. Se iniciaba una época en donde habría nuevas formas de hacer política y de tomar decisiones administrativas. La responsabilidad de los legisladores consistía en dejar atrás intereses particulares en favor del beneficio general de la sociedad, evitando los protagonismos o decisiones coyunturales que pudieran obstaculizar programas y reformas en marcha, pero también contribuyendo a mejorar los ya existentes y proponiendo nuevos y mejores. El poder ejecutivo ya no tenía el monopolio de las decisiones. Todo ello constituía un signo alentador y novedoso en el escenario político del país.

Relativo a las gubernaturas también hubo grandes cambios. El PAN obtuvo varios triunfos en distintos estados de la república: Guanajuato (1995), Jalisco (1995), Baja California (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997), Aguascalientes (1998) y Morelos (2000). Por su parte, el PRD ganó las elecciones en Zacatecas (1997); Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999). Además, ganó en 1997 la jefatura de gobierno del Distrito Federal y obtuvo mayoría en la Asamblea Legislativa de esa entidad. En 1999, una coalición integrada por el PAN, PRD, PT y el Partido de la Revolución Socialista (PRS),

derrotó al PRI en las elecciones para gobernador de Nayarit, acabando así con la hegemonía priista en esa entidad.

Por último, el 2 de julio del año 2000, el PAN se alzó con la victoria en las elecciones para la presidencia de la república. Acción Nacional dejó de ser oposición para ser gobierno. Era la primera ocasión, después de 71 años gobernando, que el Revolucionario Institucional no tendría en sus manos la titularidad del poder ejecutivo federal. Este hecho representó la culminación de un largo proceso construido desde la periferia, cuando los partidos políticos de oposición fueron poco a poco –como hemos visto– obteniendo triunfos en presidencias municipales, congresos locales y gubernaturas, hasta llegar al centro. Dicho de otro modo, en el ámbito electoral lo local fue transformándose gradualmente hasta impactar en la transformación de lo nacional.

En suma, este ciclo de reformas en materia electoral que comprende el periodo 1977-1996, funcionó, como ha sostenido atinadamente Roberto Gutiérrez,

[...] como piso de los cambios en el sistema de partidos y en el sistema de gobierno que se sucedieron con rapidez desde la mitad de la década de los ochenta y que en su conjunto redefinieron de manera fuerte tanto los estilos del quehacer político gubernamental como la relación entre los actores del sistema, haciendo más complejas las oposiciones, diversificando el debate, abriendo

nuevos espacios a la participación social, consiguiendo avances políticos sustantivos desde la perspectiva de la lógica democrática y, en consecuencia, diluyendo fuertemente el rostro del antiguo autoritarismo mexicano (Gutiérrez, 2001: 269).

La reforma de 2007-2008

Las elecciones presidenciales de 2006 resultaron sumamente controvertidas y cuestionadas. Los comicios de ese año fueron desaseados, tuvieron grandes desaciertos. Las elecciones en México en el 2006 –a diferencia de lo que había ocurrido en el 2000, en donde las instituciones electorales se habían comportado adecuadamente– distaban de ser procesos realmente democráticos porque persistían viejas prácticas de coacción y compra de votos y se daban impunemente intromisiones de ciertos actores, además de que se instrumentaban campañas negras sin ningún tipo de control o regulación por parte de las autoridades electorales. Ese año los mexicanos nos dimos cuenta de que nuestra democracia electoral no era tan fuerte como habíamos creído. El resultado final de aquella elección dejó mucho que desear. La sombra de la duda y la desconfianza se hizo presente nuevamente sobre el accionar de la institucionalidad electoral y la imparcialidad de los jueces de la contienda. Ello provocó que en el 2008 se diera una nueva reforma en el ámbito comicial. Algunos la llamaron la segunda generación de

reformas electorales que buscaba corregir las deficiencias y limitaciones de la última reforma (la de 1996).

Las modificaciones a las reglas electorales realizadas en 2007-2008 fueron concebidas a partir de algunos de los cambios que México había experimentado en cuanto a las condiciones de la competencia por el poder público y el desarrollo de la sociedad misma. Lo construido en 1996 en materia electoral resultaba ya insuficiente. La nueva reforma buscaba replantear el financiamiento público a los partidos, regular el acceso a radio y televisión (los tiempos de los partidos en los medios se otorgarían a través del IFE, prohibiendo la compra de espacios televisivos y radiofónicos) y reglamentar las campañas negativas. No se trabajó sobre el rebase de los topes de campaña como causal de nulidad, ni sobre la coacción y compra del voto, y tampoco se hizo nada sobre el papel de las encuestas, temas que fueron materia sensible en la contienda electoral de 2012, y que pudieron haber afectado en alguna medida el resultado final de la misma.¹¹

2014, una nueva reforma: ¿avance o retroceso?

Como parte de los acuerdos alcanzados en el marco del Pacto por México, encontramos la reforma político-electoral promulgada en febrero de 2014. Una

11 Para conocer las aportaciones y limitaciones, así como los principales problemas que enfrentó la reforma de 2007, véase Serra (2009).

reforma política que, según argumentaban el gobierno y sus acompañantes, tenía la finalidad de impulsar la democratización del país, por lo que se reformó la ley electoral (la LGIPE¹² sustituyó al COIPE), estableciendo la posibilidad de que el presidente creara gobiernos de coalición e hiciera alianzas con los partidos para lograr una mayoría estable en el Congreso. También se centralizó el sistema electoral al crear el Instituto Nacional Electoral (INE) y se jubiló al IFE. Además, se llevaron a cabo ciertas adecuaciones al funcionamiento de los partidos (reducción de gastos, mayor transparencia a su interior al volverlos sujetos obligados a rendir cuentas, entre otras cosas); y se aprobaron las candidaturas independientes (Álvarez, 2016: 71-72).

La parte más polémica de esta reforma la constituyó su carácter centralizador. En este sentido, vale la pena señalar que la reforma electoral de 2014 rompió una inercia histórica de transformación del marco jurídico electoral, que se venía dando en México de manera gradual y con una lógica *reformista*, acumulativa reflejado esto en las distintas reformas que hemos abordado en el presente texto. La reforma electoral de 2014 fue abrupta, con justificaciones y causas absurdas. Con ella, como ya decíamos, se creó el INE en sustitución del IFE, buscando centralizar el sistema electoral, *desfederalizarlo*. También se instituyeron

12 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) en lugar de los Institutos Electorales Estatales. La justificación que los legisladores de todos los partidos esgrimieron para llevar a cabo la reforma político-electoral, era que los gobernadores de los distintos estados de la república intervenían indebidamente en los comicios celebrados en sus respectivas entidades. Los diputados aducían que los titulares del ejecutivo estatal ponían en práctica tácticas antidemocráticas mediante el control de los distintos consejos electorales estatales, en donde nombraban a sus personeros para que protegieran sus intereses y los de su partido al momento de contender en las elecciones (Torres-Ruiz, 2015: 123-124). De ese modo, la hegemonía de los gobernadores, capaz de supeditar a los otros poderes constitucionales, viciaba las elecciones y ejercía un gran control sobre las instituciones encargadas de organizar los comicios.

Impulsada por el PAN y con el respaldo del PRD, la reforma de 2014 tuvo el objetivo de crear un ente nacional encargado de organizar todas las elecciones, tanto federales como estatales y municipales. Un organismo de estas características constituyó un atentado contra el federalismo, aunque algunos defensores de la centralización electoral alegaban que el federalismo plasmado en la Constitución era, en la práctica, un descarado *neofeudalismo* que frenaba el avance democrático del país. Como quiera, la intención centra-

lizadora de esta reforma no se logró del todo –o se alcanzó parcialmente– debido a las presiones provenientes de los gobernadores (Torres-Ruiz, 2015: 124). Pero el poder y control que obtuvo el nuevo INE sobre la organización de los comicios en todo el país fue muy grande.

Con el nuevo diseño institucional que se desprendía de la reforma 2014, la relación entre OPL y el INE cambió notoriamente. Si antes el IFE y los institutos electorales locales mantenían una relación de autonomía debido a que cada uno de ellos tenía un ámbito de responsabilidad claramente asignado, ahora con la reforma la relación entre el INE y los OPL fue de subordinación. Esto se hizo aún más evidente porque con la nueva reglamentación los consejeros electorales de los OPL son nombrados por el Consejo General del INE, y este puede removerlos siguiendo una serie de pautas establecidas en la ley. Ciertamente esto le resta poder de designación y control sobre los organismos electorales estatales a los gobernadores, pero también vulnera el principio de federalismo establecido en la Carta Magna. A la par, los OPL prácticamente no tienen facultades, son meros observadores del proceso electoral (o casi)

Ante esta polémica reforma hay que preguntarse si no era más pertinente transformar ciertas instituciones y legislaciones que permitieran contener los embates antidemocráticos de los gobernadores, impulsando y apuntalando a la par un proceso de cambio político que podría haber contribuido a

democratizar el país a nivel “subnacional”. Un nivel en el que la salud democrática de nuestro país es muy precaria. (Torres-Ruiz, 2015: 124).

Colofón

Durante los años que revisamos en este trabajo, y las reformas que en ellos se desarrollaron, México experimentó importantes cambios en lo que se refiere al sistema político. Poco a poco el autoritarismo priista fue quedando atrás, también su monopolio electoral, y la vida político-partidaria se fue volviendo cada vez más competitiva y plural. En todo esto las históricas y contendidas elecciones presidenciales de 1988 fueron determinantes, constituyeron el punto de quiebre a partir del cual la competencia electoral se transformó notablemente, el sistema de partidos transitó de un partido hegemónico a uno de pluralismo limitado o moderado. La lucha por el poder, vía las elecciones, se transfiguró de una simulación en una auténtica competencia entre distintas fuerzas políticas. Sin embargo, también hay que decir que en esa pugna partidista han prevalecido enormes vicios y deficiencias respecto a la forma en que se ejerce el poder político en México.

Ahora bien, respecto a la última reforma instrumentada en el país, la de 2014, y después de las elecciones de 2018, quedó claro que el sistema electoral mexicano no puede permanecer como está, con unos OPL disminuidos, sin grandes facultades, que represen-

tan, más bien, un desperdicio en cuanto a los conocimientos de los funcionarios de esos institutos, por ejemplo, en materia de capacitación, un área de experiencia que claramente se desaprovecha. Estos organismos representan al mismo tiempo una estructura sumamente costosa sobre la que habrá de pensarse cuidadosamente para decidir qué conviene hacer con ella. Creo que sería provechoso regresar a un sistema federalizado, que permita descentralizar a los estados las atribuciones en materia electoral y, en paralelo, impulsar un proceso de democratización en las entidades para fortalecer instituciones y evitar que los gobernadores controlen a los OPL e incidan en los resultados comiciales. Se requiere una verdadera reforma del Estado que sea capaz de impactar a nivel subnacional. Los OPL perdieron muchas atribuciones con la reforma mencionada y quedaron convertidos en una figura institucional ornamental, que de poco sirve para la organización e implementación de procesos electorales en las distintas entidades del país. Esto seguramente se modificará en la reforma por venir...

Referencias

ÁLVAREZ Enríquez, Lucía (2016). “Elecciones de 2015 en México: continuidad estructural y cambios relevantes”, en Tejera Gaona, Héctor, Emanuel Rodríguez Domínguez y Pablo Castro Domingo (coordinado-

- res). El momento que vivimos en la democracia mexicana. Procesos locales y nacionales a partir de las elecciones 2015. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa/Juan Pablos Editor, pp. 67-86.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997). La reforma electoral de 1996: una introducción general. México: Fondo de Cultura Económica.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y arena.
- BOLÍVAR Meza, Rosendo (2003). La construcción de la alternancia política en México, México: Instituto Politécnico Nacional.
- BOLÍVAR Meza, Rosendo (1995). "México 1988-1994: La transición incierta", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XL, quinta época, núm. 162, octubre-diciembre, 1995, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- CADENA-ROA, Jorge y Miguel Armando López Leyva (2011). "La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)", en Estudios Sociológicos, vol. XXIX, núm. 86, mayo-agosto, 2011, pp. 415-462.
- CÓRDOVA Vianello, Lorenzo (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 653-703.
- FERNÁNDEZ Santillán, José (2004). "Cambio político", en Díaz, Elías y Alfonso Ruiz Miguel (coords.). Filosofía política II: Teoría del Estado, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, núm. 10, Madrid, pp. 187-199.
- FIX-FIERRO, Héctor (2006). Los derechos políticos de los mexicanos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- GÓMEZ Tagle, Silvia (2001). La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. México: El Colegio de México.
- GUTIÉRREZ L., Roberto (2001). "Cultura política y transición a la democracia", en Salazar C., Luis (coordinador). México 2000. Alternancia y transición a la democracia. México: Cal y Arena.

- LINZ, Juan J. (1996). *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.
- LOAEZA, Soledad (1999). "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 3, julio-septiembre de 1999. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 163-182.
- MEDINA Peña, Luis (2006). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MERINO, Mauricio (2003). "México: la transición votada", en *América Latina Hoy*, núm. 33, enero de 2003, pp. 63-72.
- MESTRIES, Francis (2014). "La crisis en México y las raíces de la violencia social", en *El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, pp. 59-66.
- MIDDLEBROOK, Kevin J. (1988). "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Tomo 2. Buenos Aires: Paidós.
- MOLINAR Horcasitas, Juan (1988). "La asfixia electoral", en *Cordera*, Rolando et al. México: el reclamo democrático. México: ILET/Siglo Veintiuno Editores.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.) (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Tomo 2. Buenos Aires: Paidós.
- PESCHARD, Jacqueline (1993). "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, abril-junio, 1993, pp. 97-117.
- PRUD'HOMME, Jean-François (2014). *Coyunturas y cambio político*. México: El Colegio de México.
- PRUD'HOMME, Jean-François (1994). "Elecciones, partidos y democracia", en Durand Ponte, Víctor Manuel (coordinador). *La construcción de la democracia en México*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel (2003). "Organizaciones cívicas, democracia y sistema político", en Aziz Nassif, Alberto (coordinador). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- SARTORI, Giovanni (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- SERRA, Gilles (2009). "Una lectura crítica de la reforma electoral

- en México a raíz de la elección de 2006”, en *Política y gobierno*, volumen XVI, número 2, II semestre, pp. 411-427
- SEMO, Enrique (2003). *La búsqueda*, 1. *La izquierda mexicana en los albores del siglo XXI*, México: Océano.
- SEMO, Ilán (1993). “Democracia de élites versus democracia societal: los paradigmas de la pretransición mexicana”, en Semo, Ilán et al. *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México: Universidad Iberoamericana/Nueva Imagen.
- TORRES-RUIZ, René (2015). “México y su nueva reforma político electoral”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, enero-junio, 2015, pp. 119-159.
- WHITEHEAD, Laurence (2006). “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica, pp. 115-148.
- WOLDENBERG, José (2012). *La transición democrática en México*. México: El Colegio de México.
- WOLDENBERG, José (1990). “Elecciones y legislación en México”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 50, abril-junio, 1990, pp. 9-23.