

La reforma constitucional de septiembre de 2007 en México. Otra vuelta de tuerca al reformismo electoral mexicano



Anselmo Flores Andrade*

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, México

Recibido: 22 de octubre de 2007

Aprobado: 9 de abril de 2008

RESUMEN

Este ensayo aborda la reforma constitucional en materia electoral aprobada por el Congreso mexicano en septiembre de 2007, y subraya que con ella termina un modelo de competencia política (caracterizada por la estrecha vinculación entre medios de comunicación y partidos) imperante en la última década. En este sentido, para poder valorar el significado de la reforma, en primer lugar se realiza una síntesis histórica de las diferentes reformas electorales y se analizan algunas de sus consecuencias para el proceso democrático del país. Posteriormente, se abordan los aspectos más relevantes de la reforma constitucional y se analizan sus repercusiones políticas.

Palabras clave: México-reforma electoral, México-reforma constitucional, sistemas electorales, reforma política.



* Doctor en ciencias políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, México. 2653 Letourneux, Montreal. H1V 2P3 Québec, Canadá, (514) 252 40 65. Agradezco a Fabiola Rodríguez Barba su valiosa lectura crítica del texto. Correo electrónico: anselmofloresa@yahoo.com.mx Montreal, Canadá.

The Mexican Constitutional Reform of September 2007: Another Turn of the Mexican Electoral Reform Screw

ABSTRACT

This essay discusses the constitutional reform, in relation to electoral matters, approved by the Mexican Congress in September 2007. It emphasizes that this reform brings to an end a model of political rivalry (characterized by tight relationships between the communication media and the political parties) which prevailed throughout the last decade. In this sense, in order to evaluate the significance of the reform, it is necessary to first carry out a historic synthesis of the different electoral reforms and to analyze some of their consequences on the country's democratic processes. Then, the article will discuss the most relevant aspects of the constitutional reforms and analyze their political repercussions.

Key words: Mexico-Electoral reform, Mexico-Constitutional reform, electoral systems.

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2007 el Congreso mexicano aprobó reformas a varios artículos constitucionales en materia electoral. Con ello, no sólo se sentaron las bases legales para dar respuesta a las insuficiencias, lagunas y ambigüedades existentes en el sistema electoral mexicano, sino también para dejar atrás un modelo de competencia electoral que estaba resultando dañino para la salud del sistema político en su conjunto. No sólo porque en el contexto de la elección presidencial de 2006 la actual ley electoral no pudo contener (ni mucho menos encauzar) los acontecimientos que cimbraron el andamiaje político-electoral creado en la última década, sino fundamentalmente porque el vínculo entre dinero y política estaba generando actos peligrosos de corrupción (*Pemexgate*, *Amigos de Fox*, *Spotgate*) y escandalosos derroches de dinero que dañaban la credibilidad de los comicios y la legitimidad de sus resultados. Es por ello que el resultado electoral y los acontecimientos producidos en torno de la elección presidencial de julio de 2006 reanimaron el debate sobre la conve-

niencia de modificar las reglas del juego electoral. Cuestiones tales como: modificar los montos del financiamiento público que reciben los partidos políticos; reducir los tiempos de las campañas electorales; aminorar los límites a los gastos de los partidos; revisar las tarifas fijadas por los medios de comunicación; regular las precampañas electorales, así como las elecciones primarias al interior de los partidos para designar a sus candidatos a los puestos de elección popular, inmediatamente se colocaron en el eje de las discusiones sobre una posible reforma electoral. Pero también se aprovechó el momento político para incluir en la agenda de discusiones temas como la segunda vuelta electoral; la figura de candidaturas independientes; la reelección de diputados y senadores y un ingente número de reformas del mismo calado.

Esas demandas no eran nuevas; formaron parte del debate político en torno a la elección federal de 2000. Incluso, desde hace varios años existen en el Congreso, como en el ámbito académico, diversos documentos que contemplan y desarrollan la reforma a algunos de los temas arriba mencionados. El hecho de que esas propuestas de reforma no se concretaran se debió a que no existieron las condiciones sociopolíticas necesarias que obligaran a las élites partidistas a modificar el *statu quo*, pero también a que los encargados de llevar a cabo los cambios eran los principales afectados; por ejemplo, una reducción en el monto del financiamiento de los partidos les afectaría considerablemente a estos, pues ya no dispondrían de las enormes sumas de dinero que la autoridad electoral les proporciona. Un cambio en ese sentido sólo era posible con una reforma a los medios de comunicación. Lo mismo sucedería con la reelección de diputados y senadores, un cambio en esa dirección minaría el control de las dirigencias partidistas sobre sus legisladores. Por lo que fueron necesarias unas elecciones sistémicas como las de 2 de julio de 2006 para avanzar en esos aspectos.¹ En efecto, las elecciones de 2006 resultaron “cataclísmicas” en más de un sentido. En primer lugar, porque confirmaron los límites de las reglas que norman la contienda electoral del país; en segundo, porque sus resultados electorales modificaron el panorama político que se había observado en las últimas tres



¹ En el marco del ambiente post-electoral el Congreso mexicano aprobó una ley denominada Ley para la Reforma del Estado, mediante la cual se obliga a los legisladores, a los dirigentes de los partidos y a un representante del ejecutivo federal a negociar y acordar en el lapso de un año las iniciativas que deberán transformar las instituciones del país. Anselmo Flores Andrade, “Variaciones sobre el mismo tema: la reforma del Estado en México”, en *Datamex. Análisis de Coyuntura Mensual sobre México*, N° 26, febrero, 2007.

contendidas federales (1997, 2000, 2003); es decir, trajeron de regreso la protesta social, la descalificación a la autoridad y el conflicto político post-electoral que se suponían superados. En tercer lugar, porque jamás ninguna elección federal moderna había generado altos niveles de confrontación ideológica, no sólo en la arena pública sino también en el ámbito individual.

La importancia de analizar la reforma electoral reside en que, a diferencia de otros países, en México el cambio político privilegió la arena electoral. Es decir, el ámbito electoral se constituyó en el motor de muchas de las transformaciones políticas ocurridas en el país.² De hecho, gran parte de los espacios democráticos y arenas de representación legítimamente conformados tienen su origen en la estrategia de liberalización controlada y cambios graduales llevados a cabo por los distintos gobiernos priístas en respuesta a la creciente modernización del país y al incremento de la pluralidad de la sociedad mexicana. El abundante número de reformas electorales da cuenta de la estrategia de ir resolviendo problemas puntuales del sistema electoral y de partidos en México. En efecto, después de un largo periodo en que el ámbito electoral no fue objeto de interés se inició a finales de los años 70 una amplia tradición de reforma al marco electoral. Así, a diferencia de las primeras cinco décadas del siglo XX (a partir de la ley electoral de 1918 que permaneció inalterable hasta 1946, y esta última que estuvo vigente por treinta años) los años 70 inauguran un prolijo camino de modificaciones electorales. A partir de esta fecha el sistema electoral mexicano ha sufrido ocho grandes reformas: 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996; 2003 y 2005, que han regido a diez procesos electorales federales: las elecciones presidenciales de 1982, 1988, 1994, 2000 y 2006; así como las intermedias de 1979, 1985, 1991 1997 y 2003. En todas ellas, y a través de un proceso incremental, se fue democratizando y modernizando el sistema electoral, hasta hacer del sistema electoral mexicano uno de los más sofisticados del mundo.³ Y a pesar de estos avances, la elección presidencial de 2006 mostró los límites del marco electoral para dirimir la lucha político-electoral.



² Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000; Julio Labastida y Miguel Armando, "México: una transición prolongada (1988-1996/97)", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4, octubre-diciembre, 2004; José Woldenberg, *La construcción de la democracia en México*, Plaza y Janés, México, D.F., 2002.

³ Un grupo de expertos de la ONU ha validado dicha afirmación en los procesos electorales de 1994, 2000 y recientemente para los comicios de 2006. Ver Instituto Federal Electoral (IFE), *Análisis del sistema electoral mexicano. Misión Técnica de la ONU*, IFE, México, 1994; IFE y Universidad Autónoma de México (UNAM), *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, México, 2001.

Este ensayo tiene como propósito subrayar la importancia de la reciente reforma constitucional electoral para el modelo de competencia político-electoral imperante en la última década. El texto está integrado por dos partes. En la primera, se realiza un breve recorrido histórico sobre las diferentes reformas electorales realizadas en México, y se enuncian algunas de sus consecuencias para el proceso democrático del país. En la segunda, se abordan los aspectos más relevantes de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 y se esbozan sus repercusiones políticas.

1. LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

El inicio de la pluralidad política en el ámbito partidario se da en 1977,⁴ a propósito de la reforma político-electoral de ese año; ello como consecuencia de las grandes movilizaciones estudiantiles de mediados de la década de los 60, del surgimiento de movimientos guerrilleros y del desgaste del sistema electoral como lo atestiguó la candidatura solitaria de José López Portillo en las elecciones federales de 1976.⁵ Así, después de décadas de existencia de una ley electoral deshilvanada (la ley electoral de 1996 que estuvo vigente por treinta años) y de un par de décadas en las que sólo existieron cuatro partidos en el ámbito electoral: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); en 1977, con la nueva ley electoral denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), se establecieron nuevos mecanismos para darle cabida a organizaciones políticas que no participaban del juego político-electoral. Entre los grandes cambios que motivó esta ley podemos mencionar, en primer lugar, que se declara a los partidos políticos como *entidades de interés público*, es decir se subraya la personalidad jurídica de estos y su importancia en la conformación de los órganos del Estado, con lo que se les garantiza una serie de recursos para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, la ley de 1977 amplía la integración del Congreso e introduce la figura de diputados plurinominales, de tal suerte que el Congreso se integraría con 300



⁴ Ya en 1963 se había reformado la ley electoral de ese periodo para introducir la figura de "diputado de partidos", a través de la cual se le otorgó a la oposición una *tímida* representación en el Congreso a condición de que acreditara el 2,5% de la votación; ver Luisa Bejar Algazati, *El poder legislativo en México. Los diputados de partido. El primer eslabón del cambio*, UNAM-Gernika, México, 2004.

⁵ Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos políticos en México*, Siglo XXI, México, 1980.

diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Igualmente establece, aunque de manera seminal, la obligación del Estado de otorgar recursos a los partidos políticos.

Un cambio evidente lo constituyó la conformación del máximo órgano electoral (la Comisión Federal Electoral) que sustituyó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. La LFOPPE, por otra parte, modificó la reglamentación del registro, los derechos y prerrogativas de los partidos; así, de acuerdo a esa nueva ley electoral se establecieron dos rutas para obtener el reconocimiento legal como partido: a) registro definitivo, y b) registro condicionado. Bajo esta última figura varias organizaciones accedieron al ámbito partidista legal, de tal suerte que con ese nuevo ordenamiento electoral se legalizaron algunos partidos que estaban proscritos de la arena electoral, como el Comunista Mexicano (PCM), y surgieron otros nuevos, como el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). De ese modo, de los cuatro partidos que existían antes de la reforma política (PRI, PAN, PPS y PARM), para las elecciones de 1979 se dio el paso a siete institutos políticos nacionales legalizados por la autoridad electoral, lo que ya constituyó un significativo cambio, pues la presencia de siete opciones con un número igual de ofertas políticas modificó el ambiente tradicional de los comicios federales de esa época.⁶

Hasta antes de la reforma, el sistema electoral y de partidos se caracterizaba por su carácter no competitivo, que se ajustaba completamente al perfil autoritario del sistema político mexicano.⁷ Giovanni Sartori calificaba al sistema de partidos mexicano como hegemónico-pragmático debido a que no existía una competencia real por el poder (aun cuando las normas legales consagraban el multipartidismo), y porque la ideología tenía un peso menor en el perfil del sistema.⁸ En otras palabras, hasta antes de 1977 las elecciones mexicanas se distinguieron no sólo porque carecían de las instituciones y procedimientos



⁶ Por supuesto, este cambio también se observó en los escaños ganados por la oposición, pues frente a los 35 que tenía en 1967 y 1970, para las elecciones intermedias de 1979 la oposición en su conjunto ganó 116 asientos parlamentarios. Ver Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 2, abril-junio, 1993; Flores Andrade, "Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en México", en *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, N° 13, 2005.

⁷ Juan Molinar Horcaditas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, Cal y Arena, México, 1991.

⁸ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partido*, Alianza, Madrid, 1980.

adecuados para encauzar la lucha política, sino también porque sus resultados eran previsibles debido a que nunca constituyeron peligro alguno para los candidatos del gobierno.⁹ Los triunfos estaban de antemano garantizados para todos los candidatos del partido del gobierno. Esta imagen, poco a poco, y no sin fuertes resistencias, comenzó a modificarse. La reforma electoral de 1977 posibilitó una apertura sin precedentes al juego partidario y una ampliación de los espacios de representación a la oposición, pero sin poner en riesgo el control gubernamental sobre la organización de los comicios; y cuando este estaba en riesgo, el gobierno se encargaba de anular dicha tendencia a través de una nueva reforma electoral, como sucedió en la década siguiente.

A inicios de la década de los 80, y en el contexto de una profunda crisis económica en el país, los comicios locales que se realizaron en varios lugares de la República Mexicana motivaron serios enfrentamientos entre los partidos políticos de oposición y las autoridades. En casi todos los comicios locales posteriores a 1982 hubo múltiples denuncias de fraude y manipulación del voto ciudadano. Esta situación desbordó el ámbito electoral local y amenazó con incidir en la política federal del entonces gobierno de Miguel de la Madrid.¹⁰ De tal suerte que la férrea impugnación hacia diversos ámbitos de la materia electoral, así como la creciente desconfianza hacia sus órganos directivos, fue contrarrestada con una nueva reforma político-electoral.

Así, tras una serie de audiencias públicas llevadas a cabo en 1986 se elaboró un nuevo Código Federal Electoral (CFE) que sustituyó a la LFOPPE. Dentro de la serie de modificaciones que introdujo este nuevo marco electoral, cabe destacar la supresión de la figura de registro condicionado (situación que representaba un retroceso, si observamos que bajo esa figura accedieron la mayoría de las nuevas formaciones políticas que participaron en los procesos electorales después de la reforma política de 1977), quedando solamente la figura de registro definitivo. No obstante, conservó la figura de asociaciones



⁹ Ver Leonardo Valdés Zurita, "Elecciones y democracia en México. Un ensayo", en *Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, N° 23, 1991; José Luis Reyna, "Las elecciones en el México institucionalizado", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1985; y Francisco Paoli Bolio, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, op. cit.

¹⁰ Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 Ángulos de un sexenio*, Plaza y Janés, México, 1987; Carlos Bazdresch, Nisso Bucay et al. (coords.), *México: auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992.

políticas nacionales, pero amplió su normatividad.¹¹ Amplió a 200 el número de diputados de representación proporcional y estipuló que los partidos que hubiesen obtenido al menos 1,5% de la votación participarían en el sistema de representación proporcional; se introdujo la denominada “cláusula de gobernabilidad” para garantizar una mayoría absoluta en la Cámara Baja al partido más votado;¹² creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral como órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver sobre los recursos de queja, reclamación y nulidad interpuestos por controversias de carácter electoral; modificó la integración del máximo órgano electoral estableciendo la representación de los partidos en ese órgano en función de su fuerza electoral (con esta disposición, el partido del gobierno contaba con una mayoría de votos, incluso si el representante del gobierno unía su voto al de la oposición en su conjunto);¹³ y estableció criterios para otorgar a los partidos políticos acceso a los medios de comunicación a través del tiempo que le corresponde al Estado.

Esta reforma tuvo más sombras que luces, pues el objetivo fundamental del gobierno consistió en cerrar la ampliación del sistema de partidos y ejercer un mayor control sobre el principal órgano directivo encargado de organizar las elecciones; y fundamentalmente porque garantizaba una mayoría legislativa al partido oficial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de la denominada cláusula de gobernabilidad (aunque ciertamente nunca se utilizó). No obstante, conservó algunos elementos atractivos para las oposiciones, como la figura de las candidaturas comunes, que le permitió a los partidos de oposición aglutinarse en torno a la figura del líder opositor más importante de aquella época: Cuahtémoc Cárdenas.¹⁴



¹¹ Leonardo Valdés Zurita, “La nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos”, en *Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, N° 15, 1988; José Woldenberg, “La reforma electoral de 1986”, en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 Ángulos de un sexenio*, op. cit.; Flores Andrade, “Un balance general sobre los partidos nuevos y agrupaciones políticas en México”, en Darío Salinas Figueredo (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, Gernika-Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.

¹² De acuerdo a esta, “si ningún partido obtenía 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara”, Código Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, México, 1987.

¹³ La Comisión Federal Electoral, máximo órgano electoral, se integraría de la siguiente manera: secretario de gobernación (representante del gobierno); dos comisionados del poder legislativo (en donde el partido oficial era mayoría); dieciséis comisionados del PRI; cinco del PMS; y uno por cada uno de los cinco partidos políticos restantes.

¹⁴ Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe de la democracia. México: el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI, México, 1990; Juan Felipe Leal, Jacqueline Peschard et al. (eds.), *Las elecciones federales de 1988*

Con ese marco electoral se llega a 1988. Las elecciones federales de ese año, en especial la presidencial, resultaron ser no sólo las más competidas hasta ese momento (por primera vez en la historia del país el candidato del gobierno obtuvo menos del 50% de los votos) sino las más impugnadas en la memoria electoral del país. Las amplias y fundadas críticas de la oposición al resultado electoral, además de las intensas movilizaciones populares que patrocinaron los partidos de oposición, provocaron un clima de inestabilidad política en el país, a tal grado que el nuevo gobierno asumió sus funciones con una amplia crisis de legitimidad y desconfianza ciudadana. Esta situación resultó fundamental para someter nuevamente a negociación y reforma la ley electoral. En particular cabe destacar que por primera vez el partido oficial no podía modificar por sí mismo la Constitución del país, es decir, para realizar reformas constitucionales tenía que tomar en cuenta a la oposición; de ahí que la nueva reforma electoral tuvo avances importantes y sustanciales que posibilitaron comicios más libres y competitivos.

En efecto, la presión social y la crisis política restaron margen de maniobra al gobierno para imponer su modelo de reforma; la nueva realidad política y plural del país requirió de una reforma más ambiciosa de lo que el gobierno deseaba. En este sentido, la reforma político-electoral de 1989-1990 creó un renovado marco electoral denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Las novedades fueron tanto en los procedimientos como en los órganos e instrumentos electorales, pues se creó una nueva estructura electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), que se reprodujo en los niveles estatal y distrital; y se instituyó un nuevo órgano superior de dirección del instituto (denominado Consejo General) con una novedosa integración.¹⁵ Asimismo, con la reforma se ordenó la elaboración de un nuevo padrón electoral y se instauró un sistema de medios de impugnación; se creó un Tribunal Federal Electoral y se modificó el sistema de representación en el poder legislativo, así como los requisitos para formar coaliciones electorales. Por otra parte, se establecieron cuatro modalidades de financiamiento público: i) por



en México, UNAM, México, D.F., 1998; Nuri Pimentel y J. Francisco Rueda, "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?", en *Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, n° 16, 1988.

¹⁵ Estuvo conformado por un representante del gobierno (secretario de gobernación) que sería el presidente del Consejo General del Instituto; consejeros magistrados (nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la república), representantes del poder legislativo (dos senadores y dos diputados); representantes de los partidos políticos, todos con voz y voto.

actividad electoral (otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores); ii) por actividades generales (distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos); iii) por actividades específicas (relacionadas con actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y tareas editoriales); y iv) por subrogación del Estado (de las contribuciones que los legisladores aportan para el sostenimiento de sus partidos).¹⁶ De otra parte, la nueva ley electoral estableció de manera más precisa y amplia los derechos y prerrogativas que gozarían los partidos políticos que obtuvieran su registro condicionado,¹⁷ y canceló la figura de asociaciones políticas nacionales.

Como se puede observar, la reforma rediseñó completamente la estructura para organizar las elecciones mexicanas, y a pesar de que el gobierno cedió en gran medida a las demandas de la oposición (por ejemplo, el padrón electoral y la integración de las mesas directivas de casilla) con el propósito de restituir la credibilidad de los comicios, aún poseía un margen de control nada desdeñable sobre las elecciones, por lo que la ruta de la apertura gradual y controlada todavía era confiable para el gobierno. Y lo era en especial tras la recuperación electoral del partido oficial en las elecciones intermedias de 1991 y con la amplia popularidad del presidente Salinas de Gortari. Hasta 1990 las reformas electorales mantuvieron el control de las elecciones en manos del gobierno, y a partir del COFIPE se inicia el camino de construcción de confianza, certidumbre y credibilidad en torno a los comicios mexicanos.

La reforma electoral de 1993 continuó con la lógica gradualista de la apertura político-electoral, pues si bien puso punto final al sistema de autocalificación de las elecciones para el caso de diputados y



¹⁶ Arturo Núñez, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Arturo Sánchez, *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1992; Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit.; Leonardo Valdés Zurita, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, N° 90, 1990.

¹⁷ A partir de esta fecha el aumento del financiamiento público para los partidos se fue incrementando considerablemente, convirtiendo esta prerrogativa de ley en un fuerte incentivo para la entrada de una variedad de organizaciones políticas al sistema de partidos, por ejemplo, se estableció que los partidos con registro condicionado recibirían el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político nacional por concepto de actividades generales (uno de los cuatro rubros de financiamiento a los partidos que contemplaba la nueva ley). Flores Andrade, "Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en México", op. cit.

senadores, determinó que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios; reglamentó las actividades de los observadores electorales (introducidos para inyectar confianza a la jornada electoral); amplió a 128 el número de senadores (estableciendo tres para la mayoría y uno para la primera minoría) y modificó las reglas para el uso y disposición de los medios de comunicación (radio y televisión) por parte de los partidos. Sin embargo, no cedió en el control de los organismos electorales. Estos contenidos de la ley electoral no resultaron completamente satisfactorios para la oposición, por lo cual demandó introducir mecanismos y procedimientos más confiables para participar en las elecciones federales de 1994. Sólo con la rebelión zapatista del primero de enero de ese año, y posteriormente el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república, se generó el ambiente propicio que obligó al gobierno de Salinas de Gortari a realizar modificaciones a las reglas del juego electoral para dar confianza y credibilidad a los comicios de ese año.

Las modificación de 1994 al COFIPE creó la Fiscalía Especial para Delitos Electorales y la figura de “visitante extranjero”, y estableció lineamientos generales aplicables a noticieros de radio y televisión; asimismo, alteró la integración de los órganos colegiados del IFE, pues modificó la integración del máximo órgano electoral: suprimió la figura de consejeros magistrados y la sustituyó por la de consejeros ciudadanos (que serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas de los grupos parlamentarios de la propia cámara, y ya no a propuesta presidencial como sucedía con los consejeros magistrados); además, la reforma dejó sin voto a los partidos en el seno del Consejo General, y a partir de ese momento sólo contarían con voz; igualmente, se le quitó al presidente del Consejo General el voto de calidad (en caso de empate) que tradicionalmente poseía. Estos cambios se aplicarían a los otros niveles del IFE en el territorio nacional, con lo que se garantizaba un mayor perfil ciudadano en los órganos directivos del instituto.

En su conjunto, las reformas electorales realizadas bajo el gobierno de Salinas de Gortari modificaron sustancialmente el carácter no competitivo del sistema electoral y de partidos en México,¹⁸ pues



¹⁸ Pablo Javier Becerra, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas” en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, N° 94, 1994; Javier Santiago Castillo, “Proceso de liberalización política y legislación electoral”, en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-

no sólo modernizaron la estructura electoral sino también las normas y procedimientos electorales que en su conjunto otorgaron legitimidad, transparencia y credibilidad a las elecciones y a sus resultados. De tal suerte que las elecciones federales de 1994, a pesar de haberse realizado en un contexto difícil (violencia política y confrontación social), resultaron las menos impugnadas en la historia moderna del país.¹⁹ No obstante, y a pesar de esos grandes avances, el proceso electoral federal de ese año mostró algunas asignaturas pendientes que los actores políticos, incluido el candidato ganador de esa contienda, se apresuraron a reconocer: el problema de la equidad de la competencia electoral. Esto es, elecciones legales pero inequitativas. Ante ese *mea culpa*, algunos meses después de la elección se iniciaron las negociaciones de una nueva reforma electoral que, debido a problemas político-electorales estatales, se prolongó por casi dos años; sin embargo, esta arribó finalmente a buen puerto.

La reforma electoral de noviembre de 1996 modificó el sistema electoral en varios aspectos relevantes. El primero de ellos es que por primera vez en la historia electoral del país el gobierno dejó de tener representación en los órganos electorales. Es decir, hizo de la autoridad electoral un ente autónomo, modificó su estructura y amplió sus atribuciones. En relación a la composición de la Cámara de Diputados fijó el límite máximo de representación para una sola fuerza política en un 60% de los 500 escaños de que se compone ese órgano legislativo. Asimismo, estableció un nivel máximo de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales en la relación votos - escaños para los partidos, y aumentó el umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional, del 1,5 al 2%. En cuanto a la Cámara de Senadores, incorporó el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes.²⁰ Finalmente, estableció mecanismos encaminados a mejorar las condiciones de equidad en la contienda político-electoral,

Iztapalapa, N° 95, 1995; Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit.

¹⁹ Germán Pérez, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

²⁰ Con la reforma, ahora se elegirían tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero asignado a la primera minoría; los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Ver Eduardo Andrade Sánchez, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, N° 25, 1997.

por ejemplo, se establecen garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales.

Por otra parte, se estableció que la financiación pública debe prevalecer sobre el financiamiento privado; así, el financiamiento público quedó comprendido en tres modalidades: sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, los gastos de campaña y las actividades específicas como entidades de interés público; al mismo tiempo prohibió las aportaciones anónimas y estableció nuevos límites al financiamiento de simpatizantes; desapareció la figura de registro condicionado (por lo que a partir de esa fecha sólo existe un procedimiento para obtener el registro como partido político) y retomó la figura de asociación política, ahora con el nombre de agrupación política nacional. En materia de justicia electoral incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, y estableció que las constituciones y leyes de los estados debían incorporar principios y garantías fundamentales equivalentes a nivel federal en materia electoral.

Todas estas disposiciones resultaron decisivas para consolidar la arquitectura construida a lo largo de esa década; en particular, la reforma electoral de noviembre de 1996 consolidó el carácter ciudadano de la autoridad electoral y fortaleció su autonomía e independencia frente al gobierno; igualmente, afinó los instrumentos legales al alcance de los partidos y ciudadanos (a través de un sistema de medios de impugnación) para revisar las decisiones y resoluciones del IFE, y proveyó a los partidos políticos del financiamiento público necesario y relativamente más equitativo para la competencia electoral. Los cambios introducidos con esta reforma fueron de tal envergadura que incluso se llegó a afirmar que la reforma era definitiva. Es decir, que los problemas tradicionalmente centrales del litigio electoral habían quedado resueltos, y las elecciones intermedias de 1997 así lo confirmaron. De hecho, a partir de 1996 las elecciones federales ya no serían impugnadas ni fuente de descrédito, por lo que se consolidaron como mecanismo institucional para acceder al poder. Y a pesar de que posteriormente hubo dos reformas electorales más: la reforma electoral de 2003, que giró en torno a los nuevos partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales,²¹ y la reforma de 2005, que



²¹ Flores Andrade, "Las nuevas disposiciones electorales para los partidos nuevos y las agrupaciones políticas nacionales en México", en *Cuestiones Constitucionales*, N° 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-junio, 2007.

estableció el derecho al voto de los mexicanos que viven en el extranjero, estas no fueron producto de la lógica reforma-elección-reforma, como sucedió en las décadas anteriores. Pero aun más importante es que estas modificaciones arroparon y apoyaron el reparto del poder político que se observó con los triunfos cada vez más comunes de la oposición y de la alternancia en los gobiernos municipal y local, hasta llegar a la presidencia de la república en el año 2000.²²

Este breve recorrido sobre las reformas electorales en México no es banal, pues nos permite entender cómo hemos llegado y dónde estamos en materia electoral. Las reformas tuvieron consecuencias importantes para modificar el talante autoritario del sistema político y alterar las características no competitivas del sistema de partidos. En otras palabras, los cambios al marco electoral tuvieron sus repercusiones más nítidas en al menos cinco aspectos: a) el número de partidos contendientes; b) el incremento de la competitividad en cada una de las elecciones en el ámbito federal, local y municipal; c) el aumento de la presencia de la oposición en los órganos legislativos; d) la pérdida gradual de la hegemonía priísta en la arena electoral; y e) la configuración de un nuevo sistema de partidos en México.

Respecto al primer aspecto, como ya mencionamos líneas arriba, después de décadas de sólo contar con cuatro partidos políticos, el número de estos se incrementó en cada proceso electoral federal; por ejemplo, para la elección presidencial el número de partidos contendientes ha sido de siete en 1979; nueve en 1982 y 1985; ocho en 1988; diez en 1991; nueve en 1994; ocho en 1997; once en el 2000 y 2003; y ocho en 2006. Y a pesar de que muchos de los partidos tuvieron vida efímera, lo que hay que destacar es que existió una política de “puertas abiertas” para todas las fuerzas sociales que desearan, cumpliendo con los requisitos legales, participar en el juego político-electoral institucional del país. En el ámbito local esta pluralidad también llegó, pues el número de contendientes creció; por ejemplo, se ha calculado que el número efectivo de partidos por entidad federativa pasó en Quintana Roo de 1,87 (en el año de 1988) a 4,12 (en 2003); en esos mismos años, en Hidalgo pasó de 1,97 a 3,16; en Zacatecas de 1,97 a 3,08; y en Oaxaca de 1,97 a 3,41.²³



²² Luis Salazar (coord.), *México: alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.

²³ Irma Méndez de Hoyos, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, en *Política y Gobierno*, primer semestre, 2003.

En cuanto a lo segundo, el número de distritos electorales no competitivos fue decreciendo considerablemente, por lo que la época del “carro completo” (es decir, 99% de los votos a favor de los candidatos oficialistas) que tradicionalmente tenía el PRI fue desapareciendo; esta situación estuvo relacionada estrechamente con la liberalización de la arena electoral vía las reformas electorales.²⁴ En este sentido, las elecciones de 1988 representaron el punto de partida de una competencia política más intensa, como lo testimonia el hecho de que entre 1979 y 1988 la tasa de competitividad pasó del 14,8% al 44,7%, porcentaje que se incrementó en la década siguiente, pues pasó a 51,5% en 1997.²⁵ En otras palabras, la pérdida del predominio del PRI en el ámbito electoral es uno de los rasgos sobresalientes en la última década.²⁶ En 1988 el PRI perdió por primera vez en la historia del país la mayoría calificada en la Cámara de Diputados (3/4 partes de los escaños) con lo que no podía modificar por sí solo, como era costumbre, la Constitución mexicana; y aunque la recuperó en las elecciones intermedias de 1991, en los comicios de 1997 no sólo perdió la calificada sino también la mayoría absoluta. En 1991 el partido oficial obtuvo, en las elecciones para diputados de mayoría relativa, el 61,4% de los votos; en 1994 bajó once puntos porcentuales (50,2%); en 1997 obtuvo 39,0% y en los comicios de 2000 bajó a 37,8%.²⁷

Como se observa, uno de los fenómenos más sobresalientes de este periodo es la pérdida constante y cada vez más dramática de votos del partido oficial (en 2003 el PRI aun bajó más su votación, obtuvo el 23,1%), con lo que podemos afirmar que el síntoma más importante del creciente pluralismo político es la pérdida del dominio electoral del PRI, como el arribo de los gobiernos divididos y de la alternancia política en el país en el nivel federal, local y municipal.²⁸



²⁴ Guadalupe Pacheco, “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México 1979-1997”, en *Estudios Sociológicos*, N° 53, mayo-agosto, 2000; y de la misma autora, “Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México (1991-2000)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, N° 3, julio-septiembre, 2003.

²⁵ Méndez de Hoyos, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, *op. cit.*

²⁶ De acuerdo a Lujambio, en 1988 cerca del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI, para 1997 la población gobernada por partidos distintos al PRI constituía un 44,42% (Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Miguel Carbonel, Diego Valadés, *et al.*, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México, D.F., 2001).

²⁷ Pacheco, “Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México (1991-2000)”, *op. cit.*

²⁸ Pacheco, “De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México 1979-1997”, *op. cit.*; María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, 2002; Carlos Enrique Casillas Ortega, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobierno*

En cuanto al tercer ámbito, cabe subrayar que el aumento de la oposición en la representación en el Congreso ha sido uno de los aspectos sobresalientes del reformismo electoral; no sólo porque ya no existe el monólogo en los recintos parlamentarios, sino porque ese aumento del pluralismo en la representación ha incidido en el trabajo legislativo;²⁹ así, el número de iniciativas presentadas en la Cámara Baja por el conjunto de los diputados pasa de 244 (en la legislatura LIV de los años 1988-1991) a 1.115 (en la legislatura LVIII de los años 2000-2003). En ese mismo periodo —de cinco legislaturas federales— el porcentaje de las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados al ejecutivo federal pasa del 65% al 11%; porcentajes que contrastan con los obtenidos cuando el PRI dominaba la escena política nacional.³⁰ Esto es, las cámaras ya no aprueban ciegamente y sin deliberación todo lo que venga del presidente de la república, de tal suerte que el poder legislativo ya no está subordinado a él. El ejecutivo federal ya no domina el proceso de elaboración de políticas públicas; con el arribo del pluralismo los partidos de oposición toman parte activa y decisiva en su diseño y ejecución.

Finalmente, las reformas convergen en la reconfiguración de un sistema de partidos en México.³¹ Este puede caracterizarse de tripartita, no sólo porque únicamente son tres partidos políticos (PRI, PAN y PRD) los que tienen verdaderas estructuras nacionales y porque es entre ellos donde se localiza la verdadera competencia política, sino porque ellos concentran más del 90% de los escaños legislativos: en las últimas dos legislaturas, LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) concentraron el 93,8% y 94,4%, respectivamente, de los escaños. En la legislatura LVIII el PRI obtuvo el 42% de los escaños; el PAN 41,4% y el PRD 10,4%; mientras que en la LIX legislatura PRI, PAN y PRD



dividido: la experiencia mexicana reciente en la configuración pluripartidista de los órganos de gobierno, IFE, México, D.F., 2001.

²⁹ Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, primer semestre, 2004; Álvaro Lara y Francisco López, "Presidencialismo y coaliciones legislativas en la cámara de diputados de México (1991-1999)", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, número extraordinario, 2002; María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la cámara de diputados en México 1997-1999", en *Política y Gobierno*, primer semestre, 2000; José Abel Rivera Sánchez, "Cambio constitucional y democratización: la evolución de las comisiones en la cámara de diputados de México", en *Política y Gobierno*, segundo semestre, 2004.

³⁰ Luisa Bejar Algazati, *Los partidos en el congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, UNAM-Gernika, México, 2006.

³¹ Juan F. Reyes del Campillo y Tania Hernández Vicencio, "Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

obtuvieron 44,8%, 30,2% y 19,4% respectivamente.³² En la actual LX legislatura (2006-2009) el PRI tiene 106 escaños, el PAN 206 y el PRD 127. Por otra parte, los realineamientos electorales se dan entre los tres partidos políticos mencionados; esto es, los reacomodos en las preferencias electorales varían de uno de esos partidos hacia los otros dos más que trasladarse a nuevas formaciones partidarias.³³

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

A pesar de todo este avance en materia de normas y procedimientos electorales, y sus efectos evidentes en la democratización del país, los partidos políticos aún no estaban satisfechos con el marco electoral. De hecho, las elecciones presidenciales de 2000 pusieron en debate nuevamente algunas disposiciones electorales: en particular el tema de la fiscalización del financiamiento a los partidos, la regulación de las precampañas electorales, los medios de comunicación y el alto costo de las campañas. En el proceso electoral federal de 2006, la competencia cerrada que se preveía, así como la estridente campaña política desplegada por los dos principales candidatos a la presidencia, y por el mismo presidente en turno (Vicente Fox Quezada) colocó en entredicho la solvencia moral de la máxima autoridad electoral (el Consejo General). De tal suerte que durante todo el proceso electoral federal de ese año los cuestionamientos por parte de los actores no sólo fueron contra algunas deficiencias y ambigüedades de la norma electoral, sino contra el origen mismo de la autoridad electoral.³⁴

En fin, la historia de las elecciones federales de 2 de julio de 2006 es accidentada. Nunca en la historia electoral del país se habían experimentado unas elecciones sumamente competidas con un alto grado de incertidumbre sobre su resultado.³⁵ La diferencia entre el ganador (Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional) y el segundo lugar (Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el Bien de



³² Flores Andrade, "Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en México", *op. cit.*

³³ Pacheco, "Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México (1991-2000)", *op. cit.*

³⁴ En la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral sólo participaron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). El Partido de la Revolución Democrática (PRD) no tomó parte en el proceso de negociación del Consejo General, y esa fue una de las razones por las que cuestionó las actuaciones y decisiones de la autoridad electoral durante y después de las elecciones presidenciales de 2006.

³⁵ Flores Andrade, "La incertidumbre electoral mexicana. Las elecciones presidenciales del 2 de julio", en *La Chronique des Amériques*, N° 28, Université du Québec à Montréal (UQAM), julio, 2006.

Todos) fue solamente de 0,58%. Esta situación, en un contexto de una campaña electoral políticamente conflictiva y una estrategia mediática agresiva por parte de los contendientes, polarizó al país de tal manera que hasta dos meses después del cierre de la jornada electoral se pudo conocer al ganador de la elección presidencial; y aunque con ello concluyó legalmente el proceso electoral, no se resolvió el conflicto político entre las dos principales fuerzas contendientes.³⁶

Así, ante el ambiente de confrontación política y protesta social que imperaba en el país, todos los actores políticos relevantes se pronunciaron por realizar reformas al sistema político en general, y al sistema electoral en particular, no sólo para resolver la tensión política del momento sino para evitar repetir las nefastas consecuencias que arrojó la elección presidencial de ese año. De hecho, el mismo candidato ganador de esa elección, Felipe Calderón Hinojosa, se sumó a la demanda unánime por modificar la estructura institucional del país, empezando por una reforma electoral.³⁷ Con ello, el reformismo electoral mexicano nuevamente se puso a funcionar; es decir, una vez más se acudió a la reforma electoral para responder a los problemas de legitimidad, y desactivar las futuras protestas política y social con motivo de los comicios federales. En ese contexto, después de varios meses de intensa negociación, por fin las tres fuerzas políticas más importantes del país se pusieron de acuerdo y consiguieron elaborar un proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, que fue aprobado por amplia mayoría en la Cámara de Senadores y sin ningún problema en la de diputados (a pesar de los múltiples intentos del Partido Verde Ecologista de México por obstaculizar su aprobación).³⁸

La reforma electoral recién aprobada es con mucho la de mayor envergadura en los últimos años, y se inserta en el largo reformismo



³⁶ Flores Andrade, “¡Habemus Presidente! El conflicto post-electoral en México”, en *La Chronique des Amériques*, N° 30, Université du Québec à Montréal (UQAM), septiembre, 2006; Jorge Buendía; Jesús Cantú; Lorenzo Córdova, et al., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Norma, México, D.F., 2006.

³⁷ De acuerdo al candidato presidencial ganador, Felipe Calderón, “... es necesaria y urgente una reforma profunda a las instituciones y al sistema electoral porque ésta ya muestra signos de agotamiento”, *El Universal*, 7 de agosto de 2006.

³⁸ En uno de esos intentos, los diputados del PVEM solicitaron a las comisiones dictaminadoras suspender la sesión para que se le permitiera a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) hacer observaciones al proyecto de ley. En otra estrategia, criticaron el proceso legislativo seguido por la minuta del Senado, y bajo el argumento de que dicha minuta no pasó por la comisión que su partido presidía (la de radio, televisión y cinematografía) solicitaron su no admisión y por tanto desecharla. Véase Cámara de Diputados, Diario de los Debates, sesión ordinaria del 14 de septiembre de 2007, en www.camaradediputados.gob.mx

electoral mexicano esbozado líneas arriba. En cierto sentido, la actual reforma electoral completa la de 1996, pues en esa ocasión se dejaron sin cambios sustanciales, por ejemplo, temas como el exceso de gasto en los comicios mexicanos y la duración de las campañas electorales. Por otra parte, como sucedió con las anteriores modificaciones, la reforma electoral de 2007 responde a problemas y eventos surgidos en la pasada elección presidencial de 2006. Entre los cambios más importantes que contempla la reforma electoral, podemos mencionar los siguientes:³⁹ establece que sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Esto evitará repetir casos como el del Partido Nueva Alianza y el magisterio, quienes dieron lugar a muchas suspicacias en el nacimiento de ese partido debido a la forma y vínculos que tejieron para obtener el registro legal como partido.⁴⁰

Asimismo, la reforma señala que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Con ello deja sin posibilidades, pero no cierra la discusión, a las posibles candidaturas independientes que puedan surgir en las próximas elecciones, como sucedió con el Dr. Simi en las elecciones de 2006, y anteriormente con el ex canciller Jorge G. Castañeda, quien interpuso una demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder postularse como candidato independiente a la presidencia de la república, y quien generó controversias debido a la ambigüedad existente entre el espíritu de la Constitución y la ley secundaria;⁴¹ o para ser más precisos,



³⁹ La iniciativa aprobada reforma los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el primer párrafo del artículo 6°; reforma y adiciona los artículos 41 y 99; reforma el párrafo primero del artículo 85; reforma el párrafo primero del artículo 108; reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; reforma el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122; adiciona tres párrafos finales al artículo 134 y deroga el párrafo tercero del artículo 97.

⁴⁰ Marco Antonio Leyva Piña, "Partido Nueva Alianza: la metamorfosis del SNTE en partido", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, N° 141, enero-febrero, 2006.

⁴¹ Castañeda, en marzo de 2004, interpuso un juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se le permitiera registrarse como candidato independiente a la presidencia de la república. Impugnó varios artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que le impedían ser candidato ciudadano. La Corte determinó la improcedencia de la demanda bajo el argumento de que la única vía de inconstitucionalidad de las leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad, y esta sólo pueden hacerla (de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución) las minorías legislativas en los congresos, los partidos políticos y el procurador general de la república. El juicio de amparo no procedía contra leyes electorales. No obstante, esta discusión no cerró el debate. En otro litigio, un año más tarde (septiembre de 2006) la Corte Suprema, dividida en sus juicios, aprobó las candidaturas independientes adoptadas por la ley electoral del estado de Yucatán.

a la contradicción existente entre el artículo 35 de la Constitución, que señala que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, votar y ser votado para todos los cargos de elección popular, y el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que señala que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Este último se elevó a rango constitucional, pero el artículo 35 de la Constitución se mantiene, por lo que el debate aún continúa abierto.

Por otra parte, la reforma establece que el financiamiento se compondrá de: a) las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades permanentes, b) las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y c) las de carácter específico. Respecto de las primeras, el financiamiento público se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30% de la cantidad obtenida se distribuirá en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos. La fórmula derogada en la Constitución establecía que el financiamiento público para las actividades permanentes se fijaría aplicando los costos mínimos de campaña (calculados por el Consejo General del IFE), el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso y la duración de las campañas electorales.

Por lo que respecta al segundo rubro del financiamiento público, la reforma establece que durante el año en que se elijan presidente de la república, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias de ese mismo año; y cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias. Esto es importante porque distingue una elección presidencial de una intermedia, con lo que se reduce el gasto entre una elección y otra. El artículo derogado establecía que el financiamiento por este rubro equivaldría “a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año”.

Finalmente, en cuanto al financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al 3%

del monto del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El 30% de dicha cantidad se distribuirá en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo al porcentaje de votos. Cabe señalar que el artículo derogado no establecía ningún porcentaje, eso lo dejaba a la ley secundaria y esta última al reglamento que expidiera el Consejo General del IFE.

Esta nueva conformación del financiamiento público intenta dar respuesta al unánime deseo de la sociedad de abaratar los costos de las campañas electorales mexicanas, pues uno de los factores que potenciaban considerablemente las cantidades entregadas a los partidos políticos era el factor *número de partidos*, como lo ilustran las elecciones de 1994 (cuando compitieron 7 partidos) y 2000 (cuando participaron 11 partidos políticos). La fórmula diseñada en 1996 estaba concebida originalmente para equilibrar la competencia electoral por la vía del financiamiento público; de hecho, si bien en su primera aplicación aumentó considerablemente los montos asignados a los partidos, fueron más equitativos que en las ocasiones anteriores. De acuerdo a Murayama, el porcentaje de participación del financiamiento público por parte de los partidos políticos en la elección presidencial de 2000 fue de 35% PRD, PAN-PVEM 30%, PRI 30%; frente al 53% del PRI, 16% del PAN y 9% del PRD obtenidos en la elección presidencial de 1994.⁴² El avance en la equidad entre ambas elecciones es notable. Esto último, que era un acierto de la norma, se perdió ante los montos que recibieron los partidos políticos como financiamiento público. Desde 1996 a 2007 los partidos políticos recibieron un financiamiento público global de \$25.680 millones de pesos, para gastos ordinarios como de campañas electorales. En este periodo el partido con mayor asignación fue el PRI con \$6.578'637.495, seguido por el PAN con \$6'153,555.320, mientras que el PRD obtuvo \$4.140'193.402; en tanto que el PVEM recibió \$1.789'606.982 y el PT \$1.136'459.950.⁴³

Estas cifras cobran relevancia cuando se contraponen al presupuesto anual otorgado a otros ámbitos como educación, combate a la pobreza o salud pública. En suma, el objetivo de esta reforma es disminuir significativamente el gasto en campañas electorales a través de la reducción al financiamiento público; y eliminar de la fórmula



⁴² Ciro Murayama, "Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones", en *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Norma, México, 2006, p. 129.

⁴³ La cifra global incluye, además, a una decena de partidos que tuvieron vida efímera pero que fueron subvencionados por el erario público. Véase *La Jornada*, 27 de septiembre de 2006.

el factor *número de partidos* para calcular el financiamiento público contribuye a evitar el crecimiento de los montos como hasta el momento sucedía. De hecho, de acuerdo a los cálculos estimados por los legisladores, se reduce un 50% en las elecciones presidenciales y un 70% en las intermedias, en las que solamente se renueva el poder legislativo. En otros términos, de acuerdo al senador Ricardo García Cervantes, en 2009, en lugar de obtener los partidos políticos 2.670 millones de pesos, obtendrán solamente 800 millones de pesos de financiamiento público, un ahorro evidente para las arcas nacionales.⁴⁴

Un elemento más de la reforma constitucional que corre en el mismo sentido de abaratar los gastos lo constituye la reducción de las campañas electorales. De acuerdo con la reforma constitucional la duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la república, senadores y diputados federales será de 90 días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán 60 días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. Es decir, con la actual modificación se reduce a la mitad las campañas presidenciales, que eran de alrededor de 150 días (de acuerdo con el artículo 177 del COFIPE el registro de candidaturas para presidente de la república es del 1 al 15 de enero). Asimismo, esta reducción de los días de campaña coadyuvará a aminorar el fastidio electoral que ya estaba mostrando la ciudadanía por las prolongadas exposiciones de propuestas y candidatos, que además conducían al enfrentamiento mediático.

El círculo que cierra este propósito de reducir los gastos de campaña es la nueva disposición constitucional que señala que los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. El IFE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión. En ese sentido, establece que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario comprendido entre las seis y

⁴⁴ Cámara de Senadores, Diario de los Debates, sesión ordinaria del 12 de septiembre de 2007, en www.senado.gob.mx. Según los cálculos del diputado Raymundo Cárdenas Hernández, el ahorro será de 3.000 millones de pesos, Cámara de Diputados, Diario de los Debates, sesión ordinaria del 14 de septiembre de 2007, www.camaradediputados.gob.mx

las veinticuatro horas.⁴⁵ Igualmente, la reforma estipula que durante sus precampañas los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley; y durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el 85% del tiempo total disponible. Finalmente, señala que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 30% en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Para darse una idea de la trascendencia de esta reforma baste señalar que, con base en el monitoreo que realiza el IFE a los medios de comunicación, en 2006 los partidos políticos en su conjunto contrataron 142.358 anuncios de televisión que implicaron 841 horas de emisión, así como 562.144 anuncios en radio, que significan 3.155 horas.⁴⁶ Los gastos en los medios de comunicación son el principal destino del costo de las campañas electorales⁴⁷ y representan porcentajes importantes de los gastos erogados por los partidos en las elecciones federales. En 1994 todos los partidos políticos erogaron en los medios de comunicación 104,7 millones de pesos (25% del total de sus ingresos), para el año 2000 fueron 1.204 millones (54% del total de sus gastos).⁴⁸ Esta última cifra de 1.204 millones se desglosa de la siguiente manera: 56% (666 millones) se canalizó a la televisión; 36% (430 millones) a la radio y el 8% restante (100 millones) a la prensa escrita.⁴⁹ En las elecciones de 2006 los partidos erogaron 1.971 millones, que representaron cerca del 85% de los ingresos públicos otorgados a los partidos políticos. De hecho, en ese periodo los partidos gastaron 4.500 millones en radio y televisión. Estas cifras nos permiten afirmar que los medios son los



⁴⁵ Independientemente de lo anterior, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, al IFE le será asignado hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión. Del total asignado, el IFE distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un 50%; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de 5 minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno.

⁴⁶ Murayama, "Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones", *op. cit.*, p. 139.

⁴⁷ Alonso Lujambio, "México", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Daniel Zovatto, *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003; Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y campañas. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006; José Woldenberg, "El financiamiento a la política", en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de pre-campañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, D.F., 2002.

⁴⁸ *El Universal*, 7 de octubre de 2006.

⁴⁹ *La Jornada*, 7 de septiembre de 2007.

principales beneficiarios del esquema de financiamiento público; o para ser más precisos, los principales beneficiarios son las dos grandes cadenas televisivas que tienen el 93% de los canales del país, así como los diez principales grupos radiofónicos que concentran el 60% de las emisoras.

La reforma constitucional también establece que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y que ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Definitivamente, esta disposición tiene como propósito evitar que se repita la actuación de agrupaciones como el Consejo Coordinador Empresarial, que contribuyó a polarizar el clima político del país, a pesar de que el artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE) establece que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. No obstante esta restricción legal, durante la campaña presidencial de 2006 agrupaciones empresariales y organizaciones de derecha desplegaron una amplia campaña mediática para atacar y orientar el voto electoral en contra del candidato de la izquierda. Ni el IFE ni el Tribunal Electoral sancionaron ni castigaron esta violación a la norma.

En este mismo sentido, otra de las violaciones fue al contenido de las propagandas, pues el artículo 185 del COPIFE señala: “La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite, en los términos del artículo 7° de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos”. A mayor abundamiento, el artículo 186, en su apartado número dos, establece: “Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos y terceros”.

A pesar de estas restricciones y parámetros, los partidos y sus candidatos hicieron caso omiso de la norma debido a que en los mensajes

contratados por los partidos se privilegiaba el patrón de la publicidad mercantil y el ataque en contra de los otros candidatos. Por esta razón, para evitar que el texto de ley sea “letra muerta”, la reforma le da rango constitucional y responde así al reclamo general de evitar a toda costa la “guerra sucia” observada en las pasadas elecciones federales y que amenazaba con extenderse a los procesos electorales locales. Por tal razón, la reforma constitucional establece que las infracciones a las disposiciones comentadas serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Por otra parte, una de las demandas más solicitadas por la oposición ha sido atendida por la reforma constitucional. Durante mucho tiempo los partidos de oposición demandaban al presidente en turno y a la autoridad electoral evitar hacer publicidad a favor de algún candidato o partido con el pretexto de difundir las acciones del gobierno en materia de obra pública. Esta demanda nunca prosperó, pero ahora la reforma constitucional establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda la propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del D.F., sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

Con ello se desactiva uno de los factores que generaba fuerte polémica entre la oposición y el gobierno, y que contribuía a elevar los niveles de confrontación durante el proceso electoral, pues en muchas ocasiones los funcionarios del gobierno (incluido el propio presidente de la república) hacían abierta campaña a favor de un candidato o partido, introduciendo con ello elementos de inequidad en la contienda.

Otra de las demandas reclamadas por la oposición después de la jornada electoral de 2006 fue la renovación de la autoridad electoral (el Consejo General del IFE). Las suspicacias impulsadas por la oposición acerca de la carencia de imparcialidad y credibilidad de la autoridad electoral constituyeron el *leit motiv* para iniciar las negociaciones con miras a una nueva ley electoral. Sobre todo porque, para una parte de

la población y algunos actores políticos, después de los acontecimientos de julio de 2006 no podían realizarse otras elecciones federales con una autoridad electoral fuertemente cuestionada y mermada en su credibilidad, so pena de repetir el descrédito y cuestionamiento a las instituciones y sobre todo alterar la estabilidad del país. Renovar la integración de ese órgano colegiado con el aval de las tres fuerzas políticas era, en ese sentido, imperante. En esta tesitura, la reforma constitucional establece que: el consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez (la norma derogada establecía siete años sin posibilidad de reelección). Los consejeros electorales, por su parte, durarán en su cargo nueve años (con lo que aumenta dos años su nombramiento respecto a la anterior disposición constitucional), serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, unos y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.⁵⁰

Esta nueva integración pretende restituir la confianza en la autoridad y, por su parte, los nuevos mecanismos de designación buscan combinar experiencia con frescura en el seno del Consejo. Que esta decisión sea del desagrado de unos y agrado de otros muestra hasta qué punto continúan las desavenencias en la comunidad académica y política. Literalmente aún existen dos posiciones irreconciliables, la que defiende la permanencia de los consejeros, bajo el argumento de la autonomía y la legalidad; y la que promueve su remoción bajo el argumento de la credibilidad y legitimidad. Afortunadamente, los actores políticos a través de sus legisladores lograron una solución que, si bien ha alterado las pasiones más que calmarlas, esperamos llegue a buen puerto, porque de no ser así los nuevos consejeros llegarían con la desconfianza que originó su arribo, con lo que se prolongaría la lógica de la desconfianza. De hecho, el camino ha empezado mal, ya que el proceso de designación de los nuevos consejeros ha iniciado con obstáculos logísticos.



⁵⁰ En este sentido, de acuerdo con el artículo 4° transitorio, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del IFE conforme a lo siguiente: a) elegirá a un nuevo consejero presidente cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; b) elegirá dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016; c) elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su cargo hasta el 30 de octubre de 2010; d) a más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

En cuanto a la justicia electoral, la reforma ratifica que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Al Tribunal le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; así como las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, la reforma derogó la facultad que el párrafo III del artículo 97 de la Constitución le otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público. Con ello se saca a la corte del litigio electoral, pues le restaba autoridad al Tribunal y contradecía la definitividad, que señalaba la ley, de las decisiones de este último.

Por otra parte, la reforma elimina la posibilidad de invocar la causal abstracta de nulidad (que no está prevista en la Constitución, pero que fue un criterio aplicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para anular la elección de Tabasco en 2000),⁵¹ pues ahora el texto constitucional señala en su artículo 99 que las salas superior y regionales del tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. Con ello se evitará repetir la demanda del “voto por voto y casilla por casilla” en relación a las impugnaciones que hizo la Coalición Por el Bien de Todos en el pasado proceso electoral. Además, la reforma constitucional señala que las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades competentes para resolver las controversias que puedan resultar determinantes para el resultado final de las elecciones solamente procederá cuando la *reparación sea material y jurídicamente posible* dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Con ello se cancela cualquier posibilidad de repetir la incertidumbre observada en torno a la calificación de la elección presidencial de 2006.

Algunas modificaciones más de la reforma constitucional son la creación de una Contraloría General (cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus



⁵¹ Para una crítica a este alegato jurídico véase José María Sena de la Garza, “Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos de Tabasco y Yucatán”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 100, enero-abril, 2001.

miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior) que tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del IFE. Estará adscrita administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica con la entidad de fiscalización superior de la Federación. En este mismo sentido, establecer mayores controles sobre las instituciones, la reforma establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio consejo a propuesta del consejero presidente, y no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, con lo que los poderes de fiscalización del instituto se fortalecen. No obstante lo anterior, habrá que esperar las adecuaciones a la ley secundaria para poder establecer un juicio más fino al respecto.

Otra de las novedades de la reforma es que ordena que en la ley secundaria se establezcan los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales; que se fijen los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos; e igualmente que se establezca el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, por cada partido, el 10% del tope de gastos establecidos para la última campaña presidencial. En este último sentido, la reforma señala que la ley secundaria ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La reforma, por otra parte, establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley secundaria; y finalmente, ordena que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: a) las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos tengan lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada electoral federal, no estarán obligados por esta última

disposición.⁵² Es decir, se sientan las bases para que se establezcan los comicios concurrentes en el país y se termine con las innumerables elecciones que se realizan prácticamente cada seis meses en todo el país en todos los niveles de gobierno.

Como se puede observar en esta apretada síntesis, el propósito fundamental de la reforma constitucional lo constituyó abaratar los costos de las campañas electorales y terminar con el círculo vicioso construido entre dinero y política. El senador Carlos Navarrete lo sintetizó muy bien cuando expresó que tenían que "... terminar de tajo con la carrera al despeñadero que todos los políticos llevamos varios años recorriendo, de la búsqueda incesante de dinero, a como dé lugar, incluso vendiendo el alma al diablo, con tal de conseguir el dinero que se nos pide para poder aparecer en la televisión, en la radio y en las campañas electorales".⁵³

El dato no es menor si se observan las consecuencias políticas producidas por esta relación en la pasada elección presidencial; además de las financieras, donde nuevamente el dinero fue el principal protagonista de las campañas políticas. Las enormes sumas de dinero gastadas en los comicios van acompañadas de irregularidades, como lo ilustra el desconocimiento, por parte de la autoridad electoral, del origen de 281 mil *sptos* (37% de la propaganda política) emitidos durante la pasada campaña electoral, que en última instancia podrían representar financiamiento irregular, bonificaciones de medios de comunicación a los partidos (transgrediendo la prohibición) o compromisos políticos ilícitos entre televisoras y candidatos.

Evidentemente, el contenido de la reforma es menor frente a la amplia agenda de diseño institucional que requiere el país; sin embargo, si se pondera que la ley es sólo un subproducto de la Ley para la Reforma del Estado promulgada en abril de este año, y sobre todo que la reforma está fundamentalmente abocada a resolver el problema del dinero en las campañas y a eliminar el lugar estratégico que estaban ejerciendo los medios de comunicación tanto en el contenido de las campañas como en el perfil de los candidatos, la valoración es mayor. En especial, por el alto impacto que tendrá en la conformación



⁵² De acuerdo al artículo sexto transitorio, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del D.F. deberán adecuar su legislación conforme a lo dispuesto en el decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

⁵³ Véase Cámara de Senadores, Diario de los Debates, sesión ordinaria del 12 de septiembre de 2007, www.senado.gob.mx

de una nueva relación entre medios y política, partidos y ciudadanos, candidatos y electores. Además, tomando como base estas reformas constitucionales podemos afirmar que hay bastantes posibilidades de tener en el futuro elecciones más baratas y competencias electorales más equitativas.

Como es de esperarse, los deseos maximalistas de algunos actores (especialmente la comunidad académica) no se vieron satisfechos con estas reformas, pero si tomamos en cuenta que hasta hace apenas un año estábamos al borde de la parálisis legislativa debido a la fuerte confrontación y división política al interior del Congreso de la unión, la aprobación de estas reformas constitucionales en materia electoral no es nada despreciable en un contexto aún permeado por los resultados electorales de 2006. Por supuesto que lo recomendable y deseable sería un verdadero golpe de timón que resuelva de una vez por todas las deficiencias, carencias y ambigüedades de nuestra arquitectura político-institucional. Sin embargo, el gradualismo en las reformas ha sido la constante en la historia del país.

Es probable que la reforma constitucional haya dejado de lado las aspiraciones y demandas de amplios grupos de ciudadanos organizados, por no hablar de académicos y actores relevantes. Por ello hay que volver a mencionar que es sólo un subproducto de la Ley para la Reforma del Estado promulgada en abril de este año, y habrá que esperar los otros subproductos en materia de régimen de Estado y de gobierno, federalismo, reforma al poder judicial, etc. que, espere-mos, logren armonizarse con la actual reforma constitucional. Nadie cuestiona la necesidad de dotar al país de una nueva arquitectura político-institucional que posibilite la cooperación entre los actores y aleje el conflicto y la parálisis en y entre los poderes ejecutivo y legislativo. También es cierto que la reforma electoral por sí misma no resuelve ni mucho menos condensa las aspiraciones de renovación institucional que requiere el país; por el contrario, la reforma electoral es sólo una pieza en el rompecabezas de la ingeniería institucional.

De este modo, a pesar de la evaluación positiva sobre la reforma constitucional, habrá que esperar al contenido más detallado de la ley secundaria para poder confirmar estos objetivos, ya que podría contener ambigüedades que permitan el retorno de algunas anomalías. Además, esta evaluación no es ampliamente satisfactoria porque la reforma constitucional no es completa, y no es completa porque deja varios asuntos sin resolver, por ejemplo: no se aprovechó la oportu-

nidad de someter a los partidos políticos a la ley de transparencia y acceso a la información pública (para que se trasciendan los límites de los informes del financiamiento) como sucede con otros organismos públicos. Con ello los partidos continúan en la opacidad y desperdician una oportunidad para avanzar en la transparencia y rendición de cuentas frente a la sociedad.

Igualmente, hizo falta la reestructuración de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE) que ha resultado inoperante en todos estos años de su existencia. Hasta el momento dicha institución sólo ha servido a intereses creados, no ha sido eficaz en la persecución de los delitos electorales, y en ninguno de los casos más relevantes, por ejemplo *Amigos de Fox* y *Pemexgate*, mostró voluntad para contribuir al esclarecimiento de los hechos. El hecho de que la FEPADE pertenezca a la Procuraduría General de la República (PGR), que a su vez depende del presidente de la república, le resta credibilidad a un trabajo que debe contar con el respaldo político y social acorde a la naturaleza de sus actividades.

Por otro lado, hay que recordar que en 1996 existió unanimidad en la reforma constitucional, pero esta se rompió en las reformas al COFIPE, en particular por dos factores: el tema de las coaliciones y el financiamiento público. Por ello, esperemos a ver las modificaciones a la ley secundaria para evaluar la coherencia y fortalecimiento (sanciones y reglamentación) de las disposiciones constitucionales en el COFIPE. Por el momento, las reformas constitucionales, como todas las reformas, no cumplen los deseos de todos, pero tal y como están, merecen ser bienvenidas; cuando se conozcan las adecuaciones al COFIPE estaremos en posibilidad de desaprobar, matizar o modificar la evaluación realizada al nivel constitucional.

CONCLUSIONES

El reformismo electoral mexicano nuevamente se puso a funcionar. Una vez más se acude a la reforma electoral para responder a los problemas de legitimidad, y desactivar las futuras protestas política y social con motivo de los comicios federales. Evidentemente la reforma electoral no resolverá todos los problemas del sistema político mexicano. De hecho sólo resolvió el problema de la política-espectáculo, al remodelar el esquema de financiamiento y la relación medios de comunicación-partidos políticos. En ese sentido, al menos tres de los factores que hacían de las elecciones mexicanas las más caras del

mundo han desaparecido: el monto del financiamiento público, la duración de las campañas políticas y la prohibición de contratar tiempos en los medios electrónicos por parte de los partidos políticos.

Por tal razón, la nueva regulación entre partidos y medios, así como la nueva asignación del financiamiento público, constituyen los logros mayores de la reforma constitucional, pues no sólo modifican la relación partidos-medios de comunicación, sino también entre partidos y ciudadanos; pero más importante aun, reafirman el poder del Estado frente a los poderes fácticos. En primer lugar, eliminan drásticamente la posibilidad de que los poderes fácticos y el poder del dinero continúen influyendo no sólo en la vida interna de los partidos políticos sino también en el tipo y contenidos de las campañas electores, e igualmente de que presionen a los candidatos y sus partidos a cambio de favores particulares ilegítimos.

La amplia, sistemática y furibunda campaña que realizaron en contra del Senado mexicano los medios de comunicación agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) con motivo de la reforma constitucional, ilustra hasta qué punto esta reforma liquidó el jugoso negocio que detentaban los dueños de los medios de comunicación, pero sobre todo da una idea de la posición privilegiada que detentaban en los procesos electorales. Con la reforma no sólo se quiebra el círculo vicioso tejido entre medios y partidos, sino que se termina con un modelo de competencia político-electoral que estaba resultando dañino para la salud del sistema político en su conjunto, en gran parte debido a que el vínculo entre dinero y política estaba generando actos peligrosos de corrupción y escandalosos derroches de dinero (motivados por la compra incontrolada de publicidad en los medios de comunicación) que dañaban la credibilidad de los comicios y la legitimidad de sus resultados. En este sentido, la reforma constitucional modifica las reglas del juego electoral prevalecientes en la última década, en particular con la dependencia de los partidos y candidatos respecto al uso de la radio y televisión. Con ello se espera promover una nueva relación entre candidatos y electores, y entre partidos y ciudadanos.

No obstante lo anterior, el acierto de la reforma constituye también una de sus grandes limitaciones; es decir, la reforma electoral surge como resultado de la presión social, y al igual que sucedió con anteriores reformas, esta sólo responde a los problemas surgidos en la etapa anterior más que a un diseño institucional de largo aliento.

Las modificaciones que se hagan en la ley secundaria y el perfil que adquiera la ley electoral nos darán pistas sobre el horizonte mediato o inmediato del nuevo ciclo electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, N° 25, 1997.
- Becerra, Pablo Javier, "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas" en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, N° 94, 1994.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, México, D.F., 2000.
- Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso; Loeza, Soledad y Lustig, Nora (coordinadores), *México: auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1992.
- Bejar Algazati, Luisa, *El poder legislativo en México. Los diputados de partido. El primer eslabón del cambio*, UNAM-Gernika, México, D.F., 2004.
- Bejar Algazati, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, UNAM-Gernika, México, D.F., 2006.
- Buendía, Jorge; Cantú, Jesús; Córdoba, Lorenzo, et al., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Norma, México, D.F., 2006.
- Cámara de Diputados, Diario de los Debates, sesión ordinaria del 14 de septiembre de 2007, en www.camaradediputados.gob.mx
- Cámara de Senadores, Diario de los Debates, sesión ordinaria del 12 de septiembre de 2007, en www.senado.gob.mx
- Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la cámara de diputados en México 1997-1999", en *Política y Gobierno*, primer semestre, 2000.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coordinadores), *Gobernar sin mayoría*, CIDE-Taurus, México, D.F., 2002.
- Casillas Ortega, Carlos Enrique, "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia" en *Gobierno dividido: la experiencia mexicana reciente en la configuración pluripartidista de los órganos de gobierno*, IFE, México, D.F., 2001.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2000.
- Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y campañas. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, D.F., 2006.
- Flores Andrade, Anselmo, "Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en México", en *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, N° 13, 2005.
- Flores Andrade, Anselmo, "Algunos problemas en torno a tres problemas de la democracia en México", en *Apuntes Electorales*, Instituto Electoral del Estado de México, N° 20, abril-junio, 2005.
- Flores Andrade, Anselmo, "Pasado y presente de los partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en el sistema electoral mexicano", en *Cuestiones Constitucionales*, N° 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-junio, 2005.
- Flores Andrade, Anselmo, "Un balance general sobre los partidos nuevos y agrupaciones políticas en México", en Salinas Figueredo, Darío (coordinador), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, Gernika-Friedrich Ebert, México, D.F., 2006.
- Flores Andrade, Anselmo, "La incertidumbre electoral mexicana. Las elecciones presidenciales del 2 de julio", en *La Chronique des Amériques*, N° 28, Université du Québec á Montréal (UQAM), julio, 2006.
- Flores Andrade, Anselmo, "¡Habemus Presidente! El conflicto post-electoral en México", en *La Chronique des Amériques*, N° 30, Université du Québec á Montréal (UQAM), septiembre, 2006.
- Flores Andrade, Anselmo, "Las nuevas disposiciones electorales para los partidos nuevos y las agrupaciones políticas nacionales en México", en *Cuestiones Constitucionales*, N° 16, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, enero-junio, 2007.
- Flores Andrade, Anselmo, "Variaciones sobre el mismo tema: la reforma del Estado en México", en *Datamex. Análisis de coyuntura mensual sobre México*, N° 26, febrero, 2007.
- González Casanova, Pablo (coordinador), *Segundo informe de la democracia. México: el 6 de julio de 1988*, Siglo XXI, México, D.F., 1990.
- Instituto Federal Electoral, *Análisis del sistema electoral mexicano. Misión Técnica de la ONU*, IFE, México, D.F. 1994.
- Instituto Federal Electoral-UNAM, *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, México, D.F., 2001.
- Labastida, Julio y Armando, Miguel, "México: una transición prolongada (1988-1996/97)", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4, octubre-diciembre, 2004.

- Lara, Álvaro y López, Francisco, "Presidencialismo y coaliciones legislativas en la cámara de diputados de México (1991-1999)", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, número extraordinario, 2002.
- Leal, Juan Felipe; Peschard, Jacqueline y Rivera, Concepción (editores), *Las elecciones federales de 1988 en México*, UNAM, México, D.F., 1998.
- Leyva Piña, Marco Antonio, "Partido Nueva Alianza: la metamorfosis del SNTE en partido", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, N° 141, enero-febrero, 2006.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, D.F., 2000.
- Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Carbonell, Miguel; Valadés, Diego, et al., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México, D.F., 2001.
- Lujambio, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Zovatto, Daniel, et al., *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2003.
- Méndez de Hoyos, Irma, "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997", en *Política y Gobierno*, primer semestre, 2003.
- Molinar Horcaditas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México*, Cal y Arena, México, D.F., 1991.
- Murayama, Ciro, "Las condiciones de la competencia. Dinero, medios y elecciones", en Buendía, Jorge; Cantú, Jesús; Córdova, Lorenzo, et al., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Norma, México, D.F., 2006.
- Nacif, Benito, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, primer semestre, 2004.
- Núñez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.
- Pacheco, Guadalupe, "De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partidos en México 1979-1997", en *Estudios Sociológicos*, N° 53, mayo-agosto, 2000.
- Pacheco, Guadalupe, "Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México (1991-2000)", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, N° 3, julio-septiembre, 2003.
- Paoli Bolio, Francisco, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México, D.F., 1985.

- Pérez, Germán; Alvarado, Arturo, y Sánchez, Arturo (coordinadores), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1995.
- Pérez, Germán y León, Samuel (coordinadores.), *17 Ángulos de un sexenio*, Plaza y Janés, México, D.F., 1987.
- Peschard, Jacqueline, "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 2, abril-junio, 1993.
- Pimentel, Nuri y Rueda, J. Francisco, "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?", en *Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, n° 16, 1988.
- Reyes del Campillo, Juan F. y Hernández Vicencio, Tania, "Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo", en *ATTILI*, Antonella (coordinador), *Treinta años de cambios políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2006.
- Reyna, José Luis, "Las elecciones en el México institucionalizado", en González Casanova, Pablo (coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México, D.F., 1985.
- Rivera Sánchez, José Abel, "Cambio constitucional y democratización: la evolución de las comisiones en la cámara de diputados de México", en *Política y Gobierno*, segundo semestre, 2004.
- Rodríguez Araújo, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos en México*, Siglo XXI, México, D.F., 1980.
- Salazar, Luis (coordinador), *México: alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, D.F., 2001.
- Sánchez, Arturo, *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, FLACSO-Plaza y Valdés, México, D.F., 1992.
- Santiago Castillo, Javier, "Proceso de liberalización política y legislación electoral", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, N° 95, 1995.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partido*, Alianza, Madrid, 1980.
- Serna de la Garza, José María, "Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos de Tabasco y Yucatán", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 100, enero-abril, 2001.
- Valdés Zurita, Leonardo, "La nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, N° 15, 1988.

- Valdés Zurita, Leonardo, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, N° 90, 1990.
- Valdés Zurita, Leonardo, "Elecciones y democracia en México. Un ensayo", en *Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana, N° 23, 1991.
- Woldenberg, José, "La reforma electoral de 1986", en Pérez, Germán y León, Samuel (coordinadores), *17 Ángulos de un sexenio*, Plaza y Janés, México, D.F., 1987.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia en México*, Plaza y Janés, México, D.F., 2002.
- Woldenberg, José, "El financiamiento a la política", en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, D.F., 2002.