

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Política y Cultura

**LA REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL DE 2014 Y SU
APORTE AL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN
DEMOCRÁTICA DE MÉXICO**

Trabajo final para obtener el título de Licenciado en Política y
Gestión Social

Por:

Diego Armando Nativitas Morales

Asesora:

Dra. Laura Valencia Escamilla

Ciudad de México, noviembre 2019

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. Una posible ruta para la consolidación democrática	7
1.1 Transición, instauración y consolidación democrática	8
1.2 Cambios en la estructura política y su relación con la consolidación democrática	12
1.3 Cambios en la estructura política y su vínculo con la cultura política democrática	16
Capítulo 2. Cambio político en México: lógica y fines de las reformas electorales (1946-2014).....	23
2.1 Cimientos del autoritarismo en México	25
2.2 La lógica de las reformas electorales: 1946-1986.....	31
2.3 Más reformas electorales: la creación de la autoridad electoral y su proceso de autonomización	41
Capítulo 3. La reforma política-electoral de 2014: un posible paso hacia la consolidación democrática de México.....	51
3.1 Consideraciones acerca de la ruta para la consolidación democrática.....	55
3.2 La reforma de 2014 y su vinculo con la consolidación democrática.....	59
3.3 Análisis del contenido de la reforma político-electoral de 2014	60
Capítulo 4. ¿Una reforma para la consolidación democrática?: reflexiones finales	81
Bibliografía	87

AGRADECIMIENTOS

Podría llenar un par de páginas reiterándole mi gratitud a quien me apoyó y de siempre me acompañó en este tan ajetreado pero gratificante camino. Para no abusar de las letras y a sabiendas de que ella comprenderá las siguientes palabras: a mi *Madre*, por serlo, y también por estar.

A la *Dra. Laura Valencia Escamilla*, quien fuera mi asesora y profesora. A ella mi cariño y gratitud. Sin sus valiosos aportes este trabajo no hubiera sido posible. Gracias, además, por las recomendaciones, charlas y libros que me obsequió. Los atesoro.

A *Aylín*, por darme luz en momentos en que todo se nublaba.

Introducción

El proceso de desarticulación del régimen autoritario que en México se instauró a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue aletargado. Sin embargo, y más allá de la excesiva lentitud del proceso, sus peculiaridades fueron otras. Una de estas características es que el cambio fue pilotado por la élite autoritaria, lo que le permitió retroceder en aquellas reformas que desembocaron en un riesgo respecto del control político que ejercía. Otra característica, y quizá la más significativa, fue que el proceso de democratización en México se construyó en la modificación de reglas e instituciones electorales que permitieron poco a poco la integración de fuerzas opositoras en el Congreso Federal hasta el punto en que el actual PRI no pudo hacer más modificaciones a la Constitución sin antes conciliar con la oposición.

Este proceso de construcción de reglas e instituciones electorales que en ocasiones suele menospreciarse fue fundamental ya que reconoció derechos políticos que en más de sesenta años fueron conculcados. El perfeccionamiento del sistema electoral logró, además, que las administraciones municipales y los gobiernos locales fueran dirigidos por fuerzas políticas distintas al PRI, y que las legislaturas locales se destiñeran del autoritarismo para dar paso a fenómenos como el de los gobiernos divididos. A nivel federal, y como ya es sabido, el PRI perdió la mayoría calificada en 1988 y la mayoría absoluta en 1997; y para el año 2000 la Presidencia de la República dejó de pertenecerle. Esta etapa de la historia política de México, con todo y las desavenencias entre los estudiosos, puede considerarse como la fase de instauración democrática del país, dado que, se instalaron las instituciones y procedimientos democráticos esenciales. Puede afirmarse entonces, y desde hace ya un tiempo, que la transición democrática del país es un hecho. Sin embargo, la democracia mexicana sigue enfrentando desafíos, de los cuales el de la consolidación de su régimen democrático es prioritario.

Este estudio -partiendo de la premisa de que México ya superó su fase de instauración democrática- analiza los cambios efectuados en la estructura política mediante la reforma política-electoral de 2014 que pudieran favorecer a esta otra etapa tan compleja que es la consolidación democrática. Se parte de la hipótesis de que los cambios promovidos por los actores políticos, por lo menos en términos de la estructura política, son limitados y no alcanzan a integrar a otros actores sociales. Para resolver la hipótesis de esta investigación se han elaborado tres capítulos que en breve serán descritos.

En el primer capítulo se abordan los términos de transición, instauración y consolidación democrática que forman parte de la dinámica democrática. Se enfatiza en el último concepto y se propone un marco de análisis asociado a los cambios en la estructura institucional que pudieran ser favorables al proceso de consolidación. Esta propuesta retoma cinco dimensiones cada una con acciones y fines concretos. La primera dimensión alude a la ampliación de la participación y repara en la figura de las candidaturas independientes, la iniciativa de ley ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. La segunda dimensión es acerca de la autonomía de las instituciones y se enfoca en los procesos de designación de las autoridades al frente de éstas. La tercera dimensión se vincula con el asunto de los mecanismos de control y se centra en el papel de los tribunales constitucionales y la rendición de cuentas de los actores políticos. La cuarta dimensión tiene que ver con la responsabilidad vertical y el papel de la reelección consecutiva. La siguiente y quinta dimensión, es sobre la equidad en la contienda política y los criterios a partir de los cuales se distribuyen los recursos entre los contendientes. La sexta y última dimensión toca el tema de la cultura cívica y de las acciones que pueden ejercer las instituciones para promoverla.

En el siguiente capítulo se analiza el aletargado proceso de transición que vivió México. Para ello se vuelve a los cimientos del autoritarismo mexicano y se describen los arreglos a partir de los cuales el partido hegemónico logró centralizar el poder político. En el siguiente apartado se revisan las reformas electorales del periodo 1946-1986 que consolidaron al partido hegemónico y se destaca la lógica

ambivalente inmersa en estos cambios. Con lo anterior tratamos de ilustrar como los posibles avances democráticos de las reformas fueron empantanados por la injerencia de la élite autoritaria que se encargó de impulsarlas. Finalmente, se retoma el proceso de autonomización de las instituciones electorales que pudo generarse luego de la crisis política resultado de la elección de 1988 y el ascenso de la oposición a la Cámara de Diputados.

Finalmente, se revisa el contenido de la reforma política-electoral de 2014, la cual cumple con varias de las acciones vertidas en las seis dimensiones antes descritas lo que nos permite analizarla desde la óptica de la consolidación. Este último capítulo también retoma la discusión sobre el concepto de la consolidación democrática e incorpora algunos elementos al marco de análisis establecido en el primer capítulo.

Capítulo 1. Una posible ruta para la consolidación democrática

Antes de que el lector revise el contenido de este capítulo, es necesario aclarar la lógica de los apartados que lo constituyen. Es importante también que el lector sepa de la finalidad del capítulo, de otro modo, la ruta que se propone vendrá a hacer un ejercicio en vano. Esperamos entonces que estas consideraciones otorguen una mejor comprensión del texto.

El primer apartado hace una revisión de los conceptos *transición*, *instauración* y *consolidación democráticas*, ya que usualmente se utilizan sin mayor rigurosidad, además de que se intercambian como si de un solo asunto se tratase, incluso hay quienes llegan a considerar que se trata de procesos que se suceden de forma lineal, lo que no es sino una mala comprensión de estos. De los tres conceptos, el de la consolidación democrática es el que más nos interesa, no obstante, no es posible su comprensión si se trata de forma aislada a los otros dos conceptos señalados. En el siguiente apartado de nuevo retomamos el tema de la consolidación democrática, pero ahora se resalta su dependencia a diversos factores lo que la vuelve una misión bastante compleja, aunque no imposible en determinados asuntos. En el mismo apartado se enuncian cambios en la estructura política que pueden fomentar el proceso de consolidación democrática, tales cambios se refieren a las medidas que los actores políticos gobernantes pueden echar a andar con el fin de arraigar las instituciones y reglas democráticas. Por último, se alude al vínculo que puede haber entre los cambios propuestos en la estructura política y su relación con la cultura política democrática, para ello se define primero que es la cultura política democrática y los componentes que la integran, especificándose que sólo en el largo plazo y de forma indirecta es que los cambios en la estructura política pueden incentivar dichos componentes.

Sobre la finalidad del capítulo lo siguiente. La democracia, aunque ha alcanzado una aceptación general sigue teniendo grandes dificultades, específicamente en los países que no hace mucho tiempo la hicieron propia. La situación parece deberse

a la debilidad institucional, el desapego a las reglas democráticas y los rescoldos de una cultura política mayormente subordinada; esto sin contar la falta de resultados en materia económica y lo errado de las políticas sociales que no han logrado revertir la desigualdad social.¹

Como se ve, los pendientes que afronta la democracia son diversos, no obstante, es difícil ocuparnos de cada uno de ellos, por lo que, nos acotamos a los cambios en la estructura política que pueden participar de la consolidación democrática. El fin, crear un marco de análisis que nos permita, aunque en una sola dimensión, el proceso de fijación del régimen democrático.

1.1 Transición, instauración y consolidación democrática

Transición²

Un proceso que se adhiere a la dinámica de la democracia y el primero en describir aquí es el de la transición, que se define como un periodo ambiguo o intermedio en el cual un régimen se despoja de ciertas características que el régimen anterior le incrustó, pero que, a su vez, empieza a contar con características de un nuevo ordenamiento institucional (Morlino, 2005). Se trata entonces de un periodo en el que no puede saberse certeramente el tipo de régimen con el que cuenta determinado país. En palabras del propio Morlino (2005: 146), se trata de “[...] un

¹ Nos referimos sobre todo a los países Latinoamericanos -incluido México-. Un texto breve, pero ilustrativo sobre las circunstancias que padece Latinoamérica en este contexto es Nohlen, Dieter. (2016). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral.

² La palabra transición también remite a una serie de estudios que en su conjunto recibieron el nombre de *Teoría de la transición*. No obstante, este compendio de estudios no es homogéneo, pues remite a diferentes momentos de la historia en que los intelectuales teorizaron sobre qué aspectos podían lograr la democratización en un país. De hecho, la teoría de la transición ha pasado por diferentes enfoques, siendo uno de ellos el enfoque estructural vigente entre los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Otro enfoque fue el de la elección -también conocido como voluntarismo- y que sucedió al de tipo estructural entre los años setenta y ochenta también del siglo pasado. Actualmente es el enfoque de la elección racional el que prevalece. Para más detalles véase Colomer, Josep. (1994). *Teorías de la transición*. Revista de Estudios Políticos, 86, 243-253.

periodo de fluidez institucional en el cual todavía se hace frente a las diversas soluciones políticas sostenidas por los actores presentes”.

Este proceso también puede considerarse como el primer paso en cuanto a la democratización se trata, ya que empiezan a reconocerse derechos civiles y políticos. Ello implica que se reconocen determinadas libertades que hacen posible la competición y la participación. Este proceso de transición puede afirmarse, ha concluido cuando hay lugar a las primeras elecciones libres y competitivas (Morlino, 2005).

Empero, la transición no es un proceso que ocurra de forma similar en todos los casos, por el contrario, puede tomar un curso distinto según la modalidad del cambio que ocurra el cual puede ser de tipo continuo o discontinuo. Una transición es discontinua cuando los actores protagónicos son nuevos, los cuales logran una ruptura con las viejas reglas, además de que promueven un cambio en las instituciones. La discontinuidad se caracteriza, y como bien sugiere la palabra, por un cambio abrupto que puede ocurrir por un golpe de Estado; aunque también puede ocurrir por un traspaso del gobierno a los civiles. La transición continua, por otro lado, es un proceso que acontece de forma gradual en el cual los protagonistas son los viejos actores políticos, o bien, la elite autoritaria. El cambio continuo en este tipo de transición conlleva a la conservación de viejas y autoritarias instituciones lo que puede no resultar en la instalación de una democracia (Morlino, 2005). Se trata en apariencia de una relación dicotómica, ya que una transición discontinua remite a nuevos actores, nuevas reglas e instituciones; mientras que, una de tipo continua alude a viejos actores, preservación de viejas reglas e instituciones.³

¿Instauración o liberalización política?

³ Las transiciones, según el modo en que cambian los regímenes políticos, también han sido clasificadas por autores como Samuel Huntington (en Campuzano, 2007:225), quien hace una diferencia entre *transformaciones*, *reemplazos* y *traspasos*. El primer tipo se trata de un cambio en el que convergen actores del régimen autoritario y opositores, y en el que ambos reforman al régimen, pero con el liderazgo de la élite autoritaria. El segundo remite a un cambio abrupto orquestado por una oposición, en el que las modificaciones al régimen son profundas. El tercero, es una combinación entre el primer y segundo tipo de transición, y se caracteriza por el acuerdo entre actores autoritarios y opositores que resulta en la democratización del régimen.

A menudo estos conceptos son confundidos, quizá porque ambos se ubican en el periodo de fluidez en que se desenvuelve la transición. Sin embargo, son muy distintos entre sí y dado que pueden modificar el curso de la transición es fundamental distinguirlos.

La liberalización política ocurre durante la transición, pero se caracteriza por ser un proceso en el que la élite política de nuevo es protagónica. Dicha elite concede en el proceso de liberalización ciertos derechos civiles y políticos, aunque nunca de una manera acabada o completa. Además, la relación entre las autoridades del régimen y la sociedad ocurre de arriba hacia abajo, lo que permite a las autoridades seguir ejerciendo un control sobre las masas (Morlino, 2015).

En cuanto a la instauración se refiere, este es un proceso completamente distinto, ya que hay un pleno reconocimiento a los derechos civiles y políticos.⁴ La instauración democrática se diferencia de la liberalización porque en ella aparecen partidos políticos y un sistema de partidos, y porque surgen organizaciones colectivas de interés. La aparición de estos actores ocurre porque se establecen reglas, procedimientos e instituciones fundamentales de la forma de gobierno democrática. Un ejemplo de estas reglas esenciales son las de tipo electoral o las que tratan de la relación entre instituciones constitucionales (como las que regulan la relación ejecutivo-legislativo). Por último, y muy importante, el proceso instaurativo culmina cuando todas las estructuras del régimen democrático han terminado de construirse (Morlino, 2005: 150).

Los procesos antes descritos (transición e instauración) cuentan con elementos, pudiera decirse, antagónicos. Por lo cual, pensarlos dicotómicamente favorecería su comprensión (transición: continua-discontinua; liberalización-instauración).

⁴ Siendo justos, Morlino (2005: 150) agrega que la instauración también puede ser un proceso alternativo al de la liberalización e incluso sucederlo. Lo que implica que ambos procesos (liberalización y transición) también pueden llegar a convivir en el periodo de democratización.

Consolidación

Primeramente y haciendo caso a las advertencias de Morlino, habría que decir que la consolidación no siempre sucede inmediatamente a la instauración. Puede haber casos en que en lugar de instauración se haya desarrollado un proceso de liberalización que terminó por mantener un régimen más de tipo autoritario. También hay la posibilidad de que la instauración no terminara de concretarse por la aparición de viejos actores autoritarios o la participación de la milicia. Luego de admitir que existen diversas posibilidades entre los tres procesos señalados, el caso de una relación lineal entre instauración y consolidación también puede figurar.

Luego de las aclaraciones anteriores se entiende por consolidación democrática “[al] proceso de definición-fijación en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas particulares del régimen democrático, [implantadas] en el transcurso del tiempo” (Morlino, 2005: 174). Por fijación, habría que subrayarlo, se refiere al arraigo de las instituciones, los procedimientos, las prácticas y costumbres, además de las rutinas que en una democracia existen.

Una anotación importante es que la consolidación no remite solamente a la definición y fijación de reglas y estructuras, por lo menos en la propuesta de Morlino, ya que agrega la “progresiva ampliación de la aceptación de las estructuras y las normas para la resolución pacífica de los conflictos” (Morlino, 2005: 174).⁵ En síntesis, la consolidación es el proceso en el que se arraigan las estructuras y normas democráticas que se construyeron en el proceso de instauración, y en el que se refuerzan las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedad, esto

⁵ Sobre la consolidación y su estudio deben considerarse dos dimensiones importantes, que son la *legitimidad* o *legitimación* y el *anclaje*. Estas dos dimensiones, aunque no figuran en este trabajo por la orientación que pretende dársele, resultan importantes, por lo menos en un trabajo empírico. Los trabajos sobre estas dimensiones también son producto de Morlino, quien ha explorado la situación de algunos países de Europa del Sur (Portugal, España, Italia y Grecia). Para una mejor explicación véase Morlino, Leonardo. (2013). “Anclaje institucional y consolidación democrática”. En Gabriel Pérez (Coord.), *Temas selectos de la teoría política contemporánea* (pp. 35-59). México: UAM-C, Ediciones Eón.

con el fin de evitar la crisis del régimen democrático que pueda dar pauta a otro de tipo autoritario.

Habiendo distinguido y aclarado los conceptos que conforman la dinámica democrática es momento de centrarnos en la consolidación, haciendo algunas especificaciones más, para luego abordar los posibles cambios que pueden llevarse a cabo para que este proceso ocurra, partiendo de la idea de que la consolidación democrática no sucederá sino mediante la disposición de diversos actores a realizar acciones concretas.

1.2 Cambios en la estructura política y su relación con la consolidación democrática

La consolidación democrática es un proceso que depende en gran medida de la instauración, no obstante, no es a lo único que está sujeta, ya que existen diversos factores y de distinta índole que igualmente intervienen en la fijación del régimen democrático. En términos de Nohlen, hay una multidimensionalidad y complejidad de relaciones causales de las cuales depende el desarrollo de la democracia. La multidimensionalidad, sugiere Nohlen (2008a: 27), agrupa factores históricos, económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales; y la complejidad tiene que ver con la relación que surge entre estos factores y subfactores. Haciendo de este proceso algo bastante complejo, ya sea para analizarlo o para impulsar medidas a su favor.

Un esquema sencillo sobre los cambios que los países pueden instrumentar ante esta etapa tan compleja es el de Merino (2003), quien propone tres componentes que pudieran afectar positivamente a la consolidación democrática, y los cuales son: político, económico y administrativo.⁶ Sobre el primer componente, que es el político, se alude a la creación de un nuevo arreglo institucional el cual sea capaz de encauzar las transformaciones políticas que los países han ido experimentado,

⁶ Merino escribe sobre México, no obstante, su propuesta al ser tan general parece viable a los países con características similares, como lo son los países latinoamericanos. En concreto véase Merino, Mauricio. (2003). "El rompecabezas de la gobernabilidad democrática". En Mauricio Merino, *La transición votada* (pp. 57-67). México: FCE.

y que sea acorde a la lógica democrática. Este nuevo arreglo institucional remite por razones obvias a una nueva legalidad, que al ser discutida, construida y acordada por los diversos actores políticos favorece a su aceptabilidad. Para que esto funcione también es necesario el asunto de la legitimidad, lo que implica fortalecer la transparencia, la equidad y la credibilidad de los procesos electorales. Un último elemento es el de la cultura política democrática, que se entiende como el posible resultado de los cambios efectuados que favorecería a la estabilidad política de los países.

El componente económico, también primordial, pretende fortalecer las relaciones económicas de los países con el exterior, lo que ayuda a la certidumbre de las economías nacionales. El crecimiento económico es una tarea muy importante y la cual no debe entenderse como un fin en sí mismo, ya que debe vincularse entre otras cosas con la política social con el fin de redistribuir la riqueza y así aminorar la desigualdad social.⁷

El último componente, que es el administrativo, enfatiza en la necesidad de replantearse a la administración pública para que ésta sea más eficiente en la medida de lo posible, pues su “naturaleza” la vuelve lenta y poco receptiva a los cambios. En este mismo sentido, es necesaria también la profesionalización de los servidores públicos que permita una mejor gestión de los asuntos públicos.

Propuestas para el cambio de la estructura política⁸

Ahora es evidente lo compleja que puede ser la consolidación democrática, como también es evidente las diversas dimensiones por las que debe atravesar, en este

⁷ El tema es tan importante que es imposible pensar las políticas sociales hoy día sin considerar el modelo económico y sus resultados. La propuesta del *universalismo básico* es el ejemplo claro, ya que sugiere la provisión de necesidades básicas de forma universal considerando en todo momento las restricciones económicas y fiscales de los países. Filgueira, Fernando., Molina, Carlos., Papadópulos, Gerardo., & Tobar, Federico. (2006). “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En Carlos Gerardo Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina* (pp. 19-55). Washington, D.C.: BID, Editorial Planeta.

⁸ La propuesta es de Nohlen, Dieter. (2008). *Instituciones y cultura política*. Posdata, 13, 27-47. Recuperado desde: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n13/n13a03.pdf>

caso, y como se señaló desde el inicio del capítulo, no va a ahondarse sino en la dimensión política (o componente político), en específico en los cambios que pueden producirse en la estructura política para ayudar al proceso de consolidación democrática.

Ampliación de la participación. Destacan, por ejemplo, los cambios en las reglas electorales que insertan la figura de las candidaturas independientes. La crisis en que se encuentran los partidos políticos, resultado de la falta de confianza por parte de los ciudadanos quienes ya no se sienten representados por estos se ha tratado de paliar con esta figura. No obstante, dicha figura del candidato independiente no ha estado exenta de críticas. Una de ellas sugiere que al no contar con un grupo o cuerpo legislativo que avale sus iniciativas el candidato carece de medios para impulsar reformas políticas. Es cierto también, que en política el cabildeo es fundamental para la concreción de acuerdos, sin embargo, debe admitirse que dicho cabildeo se logra de mano de un cuerpo político que funcione como respaldo.

Otra medida es introducir mecanismos de democracia semidirecta como la posibilidad de que los ciudadanos envíen iniciativas de ley; además de la realización de consultas populares (referéndum). Otro tipo de medidas son las que promueven el Federalismo, que buscan dotar a las entidades subnacionales (estados y municipios) de competencias para que mejoren las condiciones y funcionamiento de su localidad. Por último, también se ha intentado promover una mayor participación en los municipios, haciendo que la población de dichas entidades se involucre más con las decisiones que les afectan de forma más directa. Se trata, en síntesis, de medidas descentralizadoras y de desconcentración política y administrativa, respectivamente.

Instituciones autónomas. Los cambios en esta dimensión han ganado terreno en América Latina, aunque parecen no estar del todo arraigados todavía ya que su intención es la de oponerse a las arbitrariedades de las élites (políticas o no). Dotar de autonomía a las instituciones permite, entre otras cosas, una gestión profesional que resulta en una mayor confianza de la sociedad ya que los procesos políticos y resultados obtenidos se perciben como fidedignos. Ejemplos sobre este tipo de

reformas es la creación de instituciones que se encargan de evaluar el desempeño de las políticas; las instituciones abocadas a la transparencia e incluso la figura del *ombudsman*.

Mecanismos de control. En este sentido los tribunales constitucionales devienen importantes ya que a través de ellos se dirimen conflictos entre las instituciones, o de ciudadanos que se ven vulnerados por éstas. Los cambios que refuerzan el principio del equilibrio de poderes son fundamentales, ya que impide la subordinación entre instituciones (nos referimos en específico a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); aunque también puede resultar en lo contrario y mejorar su relación. Otra medida y que involucra a más actores políticos es la creación de instituciones para la rendición de cuentas ya que se encargan de investigar y recopilar información de instancias públicas o partidos políticos para conocer el ejercicio de sus recursos. La rendición de cuentas es un elemento central ya que permite aminorar la corrupción. Sin transparencia no hay rendición de cuentas, y sin ésta última la confianza para con las instituciones políticas parece inviable.

La reforma de las instituciones políticas enfocadas al compromiso. Son aquellas que promueven la responsabilidad política, *accountability*. Con relación a la *accountability* de tipo vertical es necesario que se fomente la reelección inmediata y con ello dinamitar el control de los partidos políticos sobre los legisladores y dotarles de cierta autonomía. Los legisladores, idealmente, deben responder a los intereses de la ciudadanía y ésta misma debe ser quien decida seguir votando o no al legislador, de otro modo la lealtad de los legisladores seguirá siendo con el jefe del partido al que pertenece o con su bancada. En bastante medida, la *accountability* de tipo vertical promueve a la de tipo horizontal: una Legislatura que guarda los intereses de la ciudadanía por más que estos sean diversos no tiende a supeditarse al Ejecutivo, sino que se vuelve su contrapeso. En Latinoamérica, y específicamente en México, este fenómeno de la no responsabilidad sigue vigente.

Equidad y contienda política. Las reformas de este tipo han intentado dotar de recursos a los actores políticos, lo que ya no se reduce al tema del financiamiento

de los partidos políticos por el fenómeno de las candidaturas independientes. Para que los resultados de la contienda política sean aceptados por los actores políticos y la sociedad en su conjunto, la competencia tiene que captarse como un proceso justo, en el que los participantes tuvieron acceso a recursos económicos similares, además de publicidad en los distintos medios de comunicación. Tender a la equidad, también debe admitirse, puede generar inconformidad ya que una fuerza política puede considerar que su alcance es superior a la de otra y exigir más recursos; lo que se pretende entonces, es que los protagonistas de la contienda cuenten con recursos suficientes que les permitan ejecutar sus actividades de campaña sin quedar relegados.

Difusión de la cultura política democrática. Este tipo de acciones pretenden educar a la población para que ésta comprenda cuál es su papel en la vida política de sus respectivos países, considerando los valores, reglas y dinámicas que conlleva la forma de gobierno democrática. Estas actividades pueden llevarse a cabo por una institución en concreto o adjudicárselas a las de tipo electoral.

1.3 Cambios en la estructura política y su vínculo con la cultura política democrática

Antes de ocuparnos de la cultura política y su vínculo con la estructura política es indispensable aclarar algunos conceptos, especialmente sobre el asunto de la cultura, ya que al remitirse a aspectos subjetivos es frecuente la confusión. Se procede entonces conforme al método del embudo, que va de lo general a lo particular, lo que implica tratar primeramente el concepto de cultura política, posteriormente el de cultura cívica y finalmente el de cultura política democrática. En esta última parte también se describen los componentes de la cultura democrática.

Cultura política “a secas”

La cultura política no debe confundirse con el concepto de *ideología, actitud y comportamiento políticos*. Esta primera aclaración es importante ya que dichos

conceptos aluden a fenómenos distintos, especialmente el de ideología política. Ésta última, habría que decirlo, no puede estar más alejada de la idea de la cultura política, pues alude a postulados que se integran en determinada doctrina política y los cuales se promueven rígida y conscientemente. En este sentido, la ideología se asemeja más a la religión, pues ambas se consideran “[...] coherentes, cognoscitivas y normativas” (Campuzano, 2007: 112). Sobre la actitud y comportamiento políticos, estos remiten, respectivamente, a la disposición que tiene un individuo acorde a una situación política dada, o bien, a posibles respuestas (entre el comportamiento verbal y el comportamiento físico) ante coyunturas políticas; y, por otro lado, a expresiones psicológicas inmersas en una cultura política determinada (Peschard, 2016).

Como se ve, la ideología política es fácilmente distinguible de la cultura política la cual se define como “los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, [que también puede definirse como] el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder [...]” (Peschard, 2016: 11). Sin embargo, los otros dos conceptos no parecen distinguirse lo suficiente, lo que puede entenderse, ya que llegan a convivir con la misma cultura política y las condiciones del entorno que ésta impone.

Cultura cívica

La cultura cívica es la propuesta de dos de los politólogos más influyentes del siglo pasado, Gabriel Almond y Sidney Verba, y la cual tuvo una recepción inmediata ya que fueron los primeros en dotar de una metodología más rigurosa al estudio de la cultura política. La idea central de los autores era ubicar los elementos esenciales de una cultura política que fuera coherente con el régimen democrático y al cual brindasen estabilidad. Para ello debieron emprender un estudio de política comparada en el cual se analizaron algunos países con democracias instaladas (Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Italia y México), aunque sin perder de vista sus divergencias (Campuzano, 2007). El estudio de Almond y Verba consistió, prácticamente, en la definición:

“[...] de las condiciones de una cultura política pluralista, abierta y participativa, ampliamente compartida por grupos e individuos, basada en la comunicación y la persuasión, la diversidad y la tolerancia, congruente con los valores y las instituciones de la democracia” (Campuzano, 2007: 118).

La construcción de este concepto retoma aspectos tanto individuales como generales, sin los cuales no es posible comprenderla. A nivel individual fueron tres las orientaciones que se establecieron (de *tipo cognoscitivo, afectivo y evaluativo*); y a nivel general fueron tres los tipos de cultura política (*localista, subordinada y participativa*). Los siguientes puntos resumen los tipos de orientaciones:

- *Cognoscitiva*: retoma la idea de un individuo informado que está al tanto de cómo es que funciona el sistema político y de sus problemas.
- *Afectiva*: tiene que ver con los sentimientos (de alienación o rechazo) que el individuo puede desarrollar respecto del objeto político.⁹
- *Evaluativa*: tiene que ver con los juicios morales que el sujeto tiene sobre el sistema político, específicamente si éste es lo bastante susceptible de las demandas políticas.

En cuanto a los tipos de cultura política, éstas son:

- La *parroquial*: es aquella donde los sujetos no están conscientes del sistema político; y la cual se desarrolla en estructuras políticas tradicionales.
- La *subordinada* o *súbdita*: aquí los sujetos sí son conscientes del sistema político e incluso reciben los productos de éste, pero no tienen una participación política activa.
- *Participante*: remite a las estructuras políticas modernas (democráticas) en la cual los sujetos no sólo reciben los productos del propio sistema, sino que

⁹ Objeto y sistema políticos en este esquema se utilizan como sinónimos, y aluden a los componentes que integran el sistema político, particularmente al régimen y autoridades políticas.

participan en la articulación de las demandas y se comprometen con el objeto político.¹⁰

La *cultura cívica* es entonces la cultura política de las democracias modernas, según la propuesta de Almond y Verba, sin embargo, no remite a ninguno de los tipos antes descritos, sino que más bien los integra. Es decir, que la cultura cívica es un sistema de valores y orientaciones individuales bastante heterogéneo en la que conviven tanto aspectos tradicionales como modernos, y se caracteriza por contar con más elementos de tipo cognoscitivo y apearse al tipo de cultura participativa. Tampoco es que la cultura cívica se deshaga de los aspectos afectivos o evaluativos, o los rasgos de subordinación o de tipo parroquial, sino que en la mezcla de valores y orientaciones los aspectos de tipo cognoscitivo y participativo tienden a estar más presentes (Peschard, 2016).

Para concluir, debe comentarse que la propuesta de Almond y Verba obtuvo algunas críticas, pues se sostenía en el modelo psicológico del individuo racional según el cual el sujeto se encontraba siempre informado, además de siempre participativo (Campuzano, 2007). También se cuestionó su excesivo enfoque en lo procedimental y la poca atención que puso en los grupos o subgrupos inmersos en la sociedad, los cuales podrían desarrollar otro tipo de cultura política. Aun con ello, son estos dos autores los referentes clásicos de la cultura política, por lo cual había necesidad de mencionarlos, por lo menos someramente.

Cultura política democrática y sus componentes

La cultura política democrática que en esta propuesta se adopta cuenta con elementos importantes que favorecen a la gobernabilidad. Dichos elementos ponen atención en la diversidad de actores que en la democracia participan y la importancia de que entre ellos exista tolerancia, la cual les permita posteriormente realizar acuerdos y consensuar decisiones. También se alude a la corrupción y la falta de responsabilidad de los políticos que termina minando la confianza de los

¹⁰ Para una explicación breve pero detallada sobre la cultura política véase Almond, Gabriel & Powell, G. (1972). "Estructura y cultura política". En Gabriel Almond y G. Bingham Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva* (pp. 44-69). Buenos Aires: Editorial Paidós.

ciudadanos. En general, son elementos que mejoran la relación entre los actores políticos y la sociedad civil inmersos en un régimen democrático.

Componentes de la cultura política democrática:¹¹

- **Confianza.** Es un factor determinante que debe orientarse hacia las instituciones políticas, las reglas e incluso los líderes políticos. La confianza permite la gobernabilidad, pues se cree que las autoridades lo mismo que los partidos políticos se apegan a las leyes y reglas. Las instituciones también requieren de una posición de confianza de parte de la ciudadanía que posibilite su funcionamiento sin desviar sus objetivos. Este elemento es primordial, pues deviene en legitimidad; si las orientaciones positivas son menores respecto de los productos o maniobras del sistema político el cuestionamiento se hará presente causando insatisfacción. Empero, la confianza tampoco debe excederse, se trata de “un balance entre confianza ciega y desconfianza generalizada” (Nohlen, 2008a: 31). El problema de los países latinoamericanos radica justamente en su falta de confianza hacia los objetos políticos, en bastante medida por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.
- **Los mecanismos de control y la ética.** La corrupción, problema que lamentablemente alcanza a todos los países, es un elemento que dinamita la confianza, por lo que, erradicarla se vuelve objetivo fundamental de los países que aspiran a la consolidación democrática. Los mecanismos de control son un componente más de la cultura política democrática, pues a través de ellos podemos verificar si las conductas de nuestros representantes obedecen a objetivos generales o más bien a intereses particulares. En tanto que la corrupción siga siendo noticia en los países, los niveles de confianza descenderán; por ello deben implantarse mecanismos de control para que de mano de estos las autoridades políticas rindan cuentas. La ética, por otro lado, es la herramienta con la que contamos que puede hacernos entender

¹¹ De nuevo, la propuesta es de Nohlen, Dieter. (2008). Instituciones y cultura política. Posdata, 13, 27-47. Recuperado desde: <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n13/n13a03.pdf>

que la adquisición de lo público con motivos privados no es tolerable pues deviene en detrimento de los intereses generales de una sociedad.

- **La tolerancia.** La democracia al permitir la participación de distintos sectores de la sociedad con intereses tan diversos requiere de la tolerancia. En cuanto a la intervención en la vida política, los individuos pueden participar involucrándose con asociaciones o partidos políticos sin importar que sus intereses e ideas políticas sean distintas (siempre que no lesionen a terceros) pues su participación en democracia está justificada (siempre, claro, que se ciñan a la ley). En los regímenes totalitarios la oposición no era bien vista y ello trajo consigo la represión de grupos opositores al poder político; ser tolerante, implica entonces, reconocer que el otro, o los otros, pueden echar a andar acciones a favor de sus intereses sin que ello violenta a los demás. En el plano de las ideas se requiere también de la tolerancia; la libertad de expresión enaltecida por filósofos y plasmada en la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* no es posible si se piensa que hay una única razón o explicación: la pluralidad de ideas está íntimamente asociada a la tolerancia y por ende a la democracia.
- **Compromiso y consenso.** Es usual que actores políticos despatriquen contra otros actores políticos. En procesos comiciales el discurso político tiende a exacerbarse al grado de polarizar a la sociedad, atribuyendo que los males de aquella -la sociedad- se deben a tal o cual grupo político, lo que a largo plazo dificulta la toma de decisiones pues aminora la posibilidad de acuerdos entre los políticos. En ese sentido, los actores políticos deben dejar a un lado la visión enemigo-amigo, además de relajar su discurso, ya que, quien logre gobernar tendrá que responder al conjunto de la sociedad y no sólo a la parcela de la sociedad que le votó. El compromiso aminora el grado de polarización (Nohlen, 2008a) y favorece al consenso, el cual otorga mayor legitimidad a las decisiones políticas de los gobernantes pues incorpora los intereses de otros grupos logrando una mayor aceptación; en caso contrario, y de sentirse la oposición ignorada o subestimada, ésta podría reducir sus

acciones a incomodar o paralizar a quienes gobiernan. En síntesis, la democracia no debe asemejarse a un juego de suma cero.

Finalmente, la cultura política democrática remite a todos estos componentes los cuales integran un sistema de valores que hacen posible la convivencia entre la sociedad civil y los actores políticos, ya que influyen en sus acciones -aunque no siempre de forma rigurosa- y en el modo en que aprecian la política. Este sistema de valores puede sumar a la gobernabilidad democrática, asunto fundamental en el proceso de consolidación democrática de los países.

Capítulo 2. Cambio político en México: lógica y fines de las reformas electorales (1946-2014)

El régimen autoritario que se instaló en México luego de 1929 con la creación del PNR¹² ha sido una de las etapas más estudiadas de la historia política del país. Esto se debe a que la etapa autoritaria se extendió a más de sesenta años, lo que volvió inevitable su estudio y el de los elementos que la sostuvieron por tanto tiempo. Como es sabido, el PRI es uno de esos cimientos, aunque también lo fue una política corporativista y clientelar, al igual que un discurso nacionalista que se sostuvo en la retórica revolucionaria. Sin embargo, y contrariamente a lo que se piensa, las bases del autoritarismo también se encontraron en las reglas formales, que de mano de arreglos en el propio partido lograron la centralización del poder político en una sola fuerza política y en una sola figura: el Presidente de México. Dos arreglos formales que aquí se retoman es la *prohibición de la reelección consecutiva* de los cargos de elección y la *centralización de los comicios en las autoridades federales*. Un cimiento más y que se vincula con estos otros arreglos tiene que ver con el *sistema de patronazgo* del cual disponía el Ejecutivo Federal.

El tránsito de ese régimen autoritario a uno democrático fue objeto de interesantes discusiones ya que el proceso se canalizó fundamentalmente en las reglas e instituciones electorales. Al respecto, hay quienes consideran que los cambios tuvieron efectos favorables ya que gradualmente reavivaron al Legislativo y con ello se reactivó un contrapeso al Ejecutivo (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). Por otro lado, hay quienes sugieren que las reformas electorales, aunque favorables, no fueron suficientes para un proceso de tan amplias magnitudes y que se requería de una reforma integral de las instituciones del Estado, de modo que, lo que ocurrió en México no fue sino una transición *votada* o limitada (Merino, 2003).

¹² En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) bajo el liderazgo del político Plutarco Elías Calles. En 1938 en la presidencia de Lázaro Cárdenas el partido cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Será hasta 1946 cuando esta fuerza política adopte el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En lo que a este trabajo concierne, pensamos que la transición en México es innegable, empero, al ser un periodo ambiguo y longevo también presentó su etapa de liberalización política como lo sugieren Nacif y Mayer-Serra (2002).¹³ No obstante, y luego de que las reformas electorales de 1977 y 1986 modificaran la composición de la Cámara de Diputados y la oposición accediera a esta institución sí pueden encontrarse pistas de lo que se conoce como proceso de instauración democrática, fundamentalmente porque el partido gobernante ya no tuvo en sus manos el completo dominio del Legislativo lo que permitió a la oposición participar y negociar la elaboración y procedimiento de las leyes. Luego de que en 1988 y 1997 el PRI perdiera la mayoría calificada y absoluta, respectivamente, ocurrieron más cambios en lo electoral que posibilitaron eventos de mayores dimensiones, por ejemplo, que en el año 2000 el PRI perdiera la Presidencia de la República.

Una característica importante sobre las reformas electorales, y que implica abandonar la lógica lineal que se tiene sobre estos cambios respecto de la transición, es que según el contexto y el periodo en que las reformas electorales se implementaron lograron favorecer al régimen autoritario o al proceso de democratización. Por ejemplo, las reformas del periodo 1946-1986 promovieron y consolidaron lo que se conoce como *sistema de partido hegemónico*¹⁴ (Prud'homme, 2014); lo que contrasta con la representación proporcional que promovía la “democratización” al incluir a las minorías en la Cámara de Diputados. La lógica cambió a partir de 1988 luego de la elección de Carlos Salinas de Gortari, ya que con el afán de aminorar la tensión política y aumentar su legitimidad luego de tan desastrosos comicios, el expresidente tuvo que conceder a la oposición más reformas en las reglas e instituciones electorales .¹⁵ La ambivalencia en los cambios

¹³ Véase la introducción en Elizondo y Nacif (2002).

¹⁴ “El partido hegemónico no permite una competencia por el poder ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; no puede ocurrir dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder” (Sartori en Prud'homme, 2014: 165). El sistema de partido hegemónico se considera *ad hoc*, ya que dentro de la clasificación de Sartori es el único ejemplo basado en la experiencia mexicana.

¹⁵ De los cambios electorales propiciados por Salinas surgiría el ya extinto IFE.

electorales da cuenta, como se intentará mostrar en los siguientes apartados, que el proceso de cambio político en México fue complejo y adquirió direcciones distintas, por lo que puede alinearse en un momento de la historia con el término de liberalización política y en otro (a partir de 1988) con el de instauración democrática.

En lo que concierne al contenido de este capítulo, se aborda en un primer apartado los cimientos del autoritarismo a través de tres variables explicativas: no reelección consecutiva, sistema de patronazgo y control de los procesos electorales. La finalidad de este apartado es que el lector comprenda parte del entramado que creó y sostuvo al régimen autoritario y a partir de qué cambios las reformas electorales pudieron desarmarlo. En el segundo apartado se revisan las reformas electorales de 1946 a 1986 y el carácter ambivalente que las caracterizó. En esta segunda parte nos centramos en la conformación de las instituciones electorales ya que es a través de ellas que el Ejecutivo Federal pudo intervenir a su favor. En el tercer apartado se alude a los cambios ocurridos después de 1988 pues dado el contexto se abocaron a la construcción de una autoridad electoral ya sin intervención del Ejecutivo. Esta última parte en concreto se centra en el proceso de autonomización del IFE.

2.1 Cimientos del autoritarismo en México

Es difícil escindir a la no reelección inmediata, el sistema de patronazgo y el control sobre el ámbito electoral en la explicación sobre el autoritarismo en México dado que son variables complejas que se interrelacionan. Sin embargo, hacerlo permite dimensionar la capacidad y habilidad de los actores políticos para sostener a aquel régimen político a través de reglas y comportamientos bien definidos.

No reelección inmediata y sistema de patronazgo

Luego del magnicidio de Álvaro Obregón en 1928, otro de los políticos más influyentes de la Revolución Mexicana, Plutarco Elías Calles, fundaría el Partido Nacional Revolucionario (PNR). El motivo de la creación del partido político era evitar más actos violentos que remitían al caudillaje que en México se había hecho

común y parte de su vida política y así procesar los conflictos entre los “herederos de la revolución” los cuales demandaban que ésta -la Revolución Mexicana- les hiciera justicia.

Este acto como ya se señaló, tuvo implicaciones en cuanto a la dispersión del poder político. No obstante, la exacerbada concentración de poder no fue resultado de la mera creación del partido tricolor, sino de un par de arreglos importantes en el ámbito de las reglas formales, así como de los cambios y decisiones que se tomaron al interior del entonces PNR. Para entender el fin de estos arreglos es necesario considerar el contexto en que surge el PNR y qué era lo que se buscaba con tales cambios.

El PNR no surgió como un partido con una organización nacional, sino como una confederación de partidos en el que diversas fuerzas políticas confluyeron y las cuales detentaban intereses distintos entre sí. Esta diversidad de intereses impidió la disciplina y cohesión que se supone perseguía Calles con el partido. Una prueba de que los militantes del PNR no estaban en sintonía podía hallarse en el interior del Congreso de la Unión, en donde narra Nacif (2002), no podían prevalecer las coaliciones y los legisladores podían cambiar de bancada con completa libertad. A esta situación tan compleja debe sumársele el efecto que tuvo la muerte de Obregón, ya que los actores que habían apoyado su reelección ahora veían en entredicho sus intereses lo que permeó hasta el Legislativo, en donde un grupo vinculado con el general se opuso a Calles y sus aliados (Nacif, 2002). La desobediencia y la falta de disciplina tuvo que ver con la no dependencia de los legisladores para con el PNR, ya que tenían de su lado a las maquinarias políticas locales, además de que podían optar por la opción de las candidaturas independientes. En ese entonces había otras opciones a través de las cuales los políticos podían acceder a cargos de elección y que excluían al partido tricolor.

Esta situación de indisciplina por parte de los legisladores no era desconocida por los dirigentes del partido, de hecho, desde que el ahora PRI se fundó se buscó terminar con la reelección consecutiva. Según cuenta Nacif (2002), hubo dos intentos para prohibir la reelección: el primero de ellos ocurrió en 1932 en el marco

del Congreso Nacional de Legislaturas, en donde se propuso prohibir que el Presidente de la República, gobernadores, legisladores tanto federales como locales y presidentes municipales se reeligieran. No obstante, la medida fue rechazada por los distintos actores políticos ahí reunidos ya que las implicaciones eran evidentes. El segundo intento se dio unos meses después en la Convención Nacional Extraordinaria, en donde un grupo logró sacar un dictamen en el que se prohibía la reelección consecutiva, además de las candidaturas independientes. El dictamen también anunciaba que el tiempo en los cargos de legislador aumentaban, en el caso de los senadores estos iban a durar seis años, mientras que los diputados solamente tres. El dictamen ya constituido como propuesta sería aprobado en 1933 por el Congreso de la Unión.

Las implicaciones de la no reelección eran evidentes, ningún político tenía la posibilidad de realizar una carrera política interna luego del periodo en que había sido electo. Luego de ese tiempo el legislador debía pensar qué hacer con su carrera política, de hecho, lo más lógico parecía elaborar una carrera política externa, por ejemplo, en la administración pública federal o en los estados, esto último con la ayuda de los partidos locales. Sin embargo, otro arreglo habría de arrebatarse a los actores políticos esa opción.

En 1933 la dirigencia del PNR en el marco de su Segunda Convención Nacional tomaría la decisión de crear una organización política nacional, esto mediante la disolución de los partidos locales que habían integrado a la confederación. La orden era muy clara: los partidos locales debían disolverse e integrar a sus miembros al partido -y se advertía que quienes se opusieran a la medida debían ser expulsados inmediatamente (Nacif, 2002)-. Como se ve, la dirigencia del PNR a través de arreglos y acciones bien calculadas pudo aumentar su poder político. Ahora los actores no podían hacerse de una carrera política interna y tampoco contaban con el apoyo de partidos distintos al PNR que apoyaran sus intenciones de contender

por algún cargo de elección. La afiliación a la ahora organización política nacional era indispensable si se quería dar continuidad a un proyecto político personal.¹⁶

Sin embargo, estos arreglos que sí explican el fortalecimiento del PNR, no pueden estirarse para explicar la disciplina y obediencia de los actores políticos. Por lo que es necesario hablar de la preponderancia del Ejecutivo Federal y el papel que jugó el sistema de patronazgo.

Desde su fundación, el PNR puso en manos de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN) la decisión y elaboración de las listas a candidatos para cargos de elección. De hecho, y para ser más específicos, quien tenía la tarea de elaborar las listas era el representante de la presidencia del CEN, quien también figuraba como el líder del partido. Lo anterior se vuelve más relevante cuando se considera que el líder del partido también era el Presidente de México. Este hecho, es decir, que el representante del Ejecutivo y el líder del partido fuesen la misma persona, sí logra una explicación en cuanto a la disciplina partidaria: el Presidente de México, según su papel de líder del partido, tenía toda la libertad de decidir quién podría ocupar un cargo legislativo, quién contender por una gubernatura e incluso por una presidencia municipal, esta facultad lo hacía el decisor de cualquier carrera política y le dotaba de un mecanismo de apremio o castigo; en cuanto a su papel de representante del Ejecutivo, éste contaba con todo un sistema de botín que podía repartir según sus consideraciones. En resumen, el Presidente de México decidía si se tenía acceso a un puesto de elección o a uno dentro de la administración pública federal.

Para mostrar que los arreglos y decisiones en las reglas formales y en el partido fueron fundamentales para establecer un régimen autoritario habría que vincularlos. La prohibición de la reelección inmediata trajo consigo el impedimento de carreras políticas al interior del Congreso y en cualquier otro cargo público. Tampoco había la opción de disputar esos cargos a través de otras fuerzas políticas ya que los

¹⁶ Benito Nacif hace una explicación más detallada en términos históricos de cómo fue el proceso de centralización política que el PNR echó a andar. Nacif, Benito. (2002). "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 79-114). México: FCE, CIDE.

partidos locales sufrieron un declive en este periodo, además de que varios se disolvieron luego de la medida que tomó el PNR en 1933. A esto habría que añadir, que la opción de disputar individualmente un cargo de elección quedó deshabilitada al suprimirse la figura de las candidaturas independientes. Como se ve, las carreras políticas habían sido bloqueadas por el partido tricolor, específicamente las de tipo interno, quedando la opción de una carrera política externa. Empero, para saltar a algún puesto en la administración pública era necesaria la aprobación del Presidente, quién podía asignarlos según sus consideraciones e intereses. No importaba si se trataba de un cargo de elección, uno de tipo gubernamental o uno meramente administrativo, quien tenía la última decisión era el Ejecutivo. La disciplina era fundamental, además del respeto a las decisiones tomadas por el Presidente, quien podía desde sus distintos encargos premiar a los actores políticos o en caso contrario enviarlos al ostracismo por volcarse en contra de sus decisiones.

Control del sistema electoral

Evitar el desarrollo de fuerzas políticas opositoras que pudieran atraer a otros sectores de la sociedad mexicana fue otra meta que el PRI se planteó, y que llevaría a cabo mediante el control del sistema electoral. De acuerdo con Becerra (*et al.*, 2000), el sistema electoral en esa época no era ese conjunto de reglas que se supone traducen la voluntad ciudadana, sino que se trataba de un entramado de reglas que dificultaban e impedían el registro y desarrollo de nuevos partidos políticos.

De hecho, el control de las reglas electorales resultó importante para contener y controlar a los actores políticos tanto dentro como fuera de la coalición gobernante. Era difícil y tortuoso obtener el registro a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que además estaba conformada por actores allegados al régimen. Además, las reglas eran adversas a los partidos opositores pues no se prestaba atención suficiente al tema del financiamiento y a los espacios en los cuales los partidos podían comunicar sus principios y programas. Sin financiamiento y espacios en los entonces medios de comunicación y la nula posibilidad de echar a

andar carreras políticas por el tema de la no reelección, los incentivos para fundar nuevos partidos políticos eran escasos -por no decir inexistentes-.

A lo anterior habría que agregar que no existían instituciones electorales autónomas y menos una instancia judicial que se encargara de dar solución a los atropellos y faltas que en los comicios tuvieran lugar. La centralización era tanta, que incluso la Cámara de Diputados se establecía en periodos comiciales como Colegio Electoral y la Procuraduría de Justicia se convertía en la instancia capaz de dar seguimiento a las quejas y reclamos que interponían los partidos, además de que podía procesar a quienes resultaran responsables (Prud'homme, 2014).

En síntesis, y como bien señala Becerra (*et al.*, 2000: 21):

“El control gubernamental de los comicios; la clausura a la entrada del sistema de partidos; la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones; su indefensión legal y la ausencia de apoyo, financiamiento y prerrogativas a los partidos distintos al PRI, **[fueron las]** piezas necesarias para el funcionamiento general de la maquinaria del partido hegemónico”.¹⁷

A todo esto, es cierto que el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo su registro apenas diez años después de haberse fundado el PNR, no obstante, su papel en un periodo considerable fue meramente testimonial ya que no contaba con los recursos suficientes para competir en contra del partido tricolor. De hecho, en varios momentos de su historia este partido pasó por crisis internas ya que algunos de sus militantes consideraban que era dispendioso competir en elecciones no competitivas. Uno de los momentos más difíciles para el PAN fue el año de 1976 en el cual por primera vez en su historia no compitió por la elección presidencial, dejando solo al candidato del PRI, quién fuera entonces José López Portillo. Esta situación de completa desventaja hacia los partidos políticos de oposición apenas vendría a modificarse a finales de los años setenta, momento en el que se realizaron cambios a las reglas electorales y con ello a la composición del Legislativo. Modificaciones que continuarían hasta finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI.

¹⁷ Las **negritas** son mías.

Hemos visto el papel que jugaron la no reelección inmediata, el sistema de patronazgo y el control de las reglas electorales y sus implicaciones en cuanto a la dispersión del poder político que caracterizó al régimen autoritario de aquellos años.¹⁸ Este análisis servirá de base para comprender los siguientes apartados que tienen que ver con la consolidación del sistema de partido hegemónico y las reformas electorales de inicios de los noventa que buscaron contener y desterrar la participación del Ejecutivo Federal y el PRI en las instituciones electorales.

2.2 La lógica de las reformas electorales: 1946-1986

El grupo de reformas ocurridas en los años de 1946, 1963, 1977 y 1986 parecen ir en dos sentidos y que analizados con detalle resultan antagónicos. Por ejemplo, la reforma de 1946 que generó un marco normativo para los partidos políticos que no existía antes y que creó a la autoridad electoral de carácter federal, tuvo su efecto más visible respecto de la centralización de los procesos electorales y la intromisión del Ejecutivo en estos. En las siguientes reformas también se aprecian avances en materia democrática, que pronto se ven ensombrecidos por arreglos que la élite gobernante hace en las reglas e instituciones electorales.

¹⁸ La centralización política en torno del Ejecutivo fue exacerbada, por lo que algunos autores empezaron a referirse al régimen presidencial como presidencialismo. De acuerdo con Maurice Duverger el presidencialismo es “[...] una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente [...]. [Y el cual] funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente” (Duverger en Salazar, 2017: 62). Uno de los textos clásico sobre el presidencialismo en México es el de María A. Casar, quien ilustra cómo el Ejecutivo en México logró mediante arreglos institucionales y el partido hegemónico penetrar y anular a las instituciones constitucionales que se supone sirven como su contrapeso. En su estudio, Casar se centra en cómo fueron anulados el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Federalismo con lo cual la responsabilidad (*accountability*) política horizontal se erosionó. Casar, María Amparo. (2002). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comp.). *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 41-78). México: FCE, CIDE. El texto clásico respecto de las *facultades metaconstitucionales* del Presidente de México es por supuesto Carpizo, Jorge. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Este periodo de reformas electorales sugiere Prud'homme (2014), dieron al país reglas e instituciones electorales las cuales pudieron consolidarse; pero que a su vez fomentaron una lógica que al PRI le era redituable. Esa lógica, añade Prud'homme (2014: 55), se caracterizó por dos fines que aunque incompatibles en apariencia, fueron esenciales para la formación del sistema de partido hegemónico y los cuales fueron: 1) controlar la competencia mediante la injerencia del gobierno en los asuntos electorales; y 2) hacer ajustes a las reglas electorales que fomentaran la participación de la oposición para así legitimar los triunfos del PRI, siempre con la precaución de que los cambios en las reglas formales no pusieran en entredicho la gobernabilidad del país y el control político del mismo partido.¹⁹

Más que un análisis exhaustivo, este apartado pretende mostrar esa lógica en que se produjeron las reformas. Una razón por la cual no se tratan las reformas electorales de forma lineal, se debe a que en 1988 la coyuntura política trajo consigo que el PRI ya no pudiera hacer cambios por sí mismo al perder la mayoría calificada en la Cámara Baja, lo que lo llevo a generar acuerdos con otras fuerzas políticas. Esto implicó que la lógica fuese distinta luego de finales de los ochenta, en donde la atención se puso en la creación de una autoridad electoral autónoma, además de temas como el financiamiento y el acceso a medios de comunicación para los partidos. De ahí que las reformas electorales de 1989-1990 en adelante se traten en un apartado distinto.

1946

Antes de la reforma de 1946 y la creación de la Ley Federal Electoral, las elecciones eran un tema no muy relevante en México, de hecho, para ese entonces no existía autoridad electoral alguna y tampoco había una burocracia especializada, incluso el gobierno federal tampoco mostraba mucho interés sobre el asunto. Prácticamente, la organización, vigilancia y recuento de los votos de las elecciones estaba en manos de las autoridades municipales, que periódicamente se constituían en

¹⁹ Sobre el periodo de reformas que se trata en este capítulo véase Prud'homme, Jean-François. (2014). "Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986". En Jean-François Prud'homme. *Coyunturas y cambio político* (pp. 55-98). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

consejos de listas electorales, consejos de distritos electorales y consejos municipales (Prud'homme, 2014).

Sin embargo, el desinterés de los asuntos electorales se revirtió en el momento en que el PRI se dio cuenta que las reglas electorales servían a sus intereses y que a través de ellas podía limitar la competencia partidista. De este modo, la reforma de 1946 tenía como fin principal la centralización e injerencia de los asuntos electorales en torno a las autoridades gubernamentales.

La creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) es un ejemplo de esa lógica ambivalente a la que se refiere Prud'homme, ya que esta institución surgió como la encargada de tomar decisiones sobre los procesos electorales, además de vigilarlos y organizarlos. No obstante, su integración levantaba sospechas ya que todos sus servidores formaban parte o tenían vínculos con el PRI. De acuerdo con la ley, la CFVE debía integrarse por el Secretario de Gobernación y un miembro del gabinete, además de dos representantes del Legislativo (uno de la Cámara Baja y otro de la Cámara Alta) y otros dos representantes de los partidos políticos que contaran con registro nacional. Por si fuera poco, el presidente de la autoridad electoral era el mismo Secretario de Gobernación. Lo relevante en la conformación de la CFVE era que ésta tomaba decisiones que podían afectar a las otras fuerzas políticas, ya que se encargaba de asignar a los funcionarios de las comisiones electorales locales y a las de tipo distrital. Es decir, que el gobierno y sus allegados decidían prácticamente la composición de las instituciones electorales en todos los niveles.²⁰ Además, la Comisión también se encargaba del registro de los partidos políticos y de certificar los comicios. Otro asunto importante, es que la CFVE integraba a los miembros del Consejo del Padrón Electoral que tenía como tarea principal la elaboración del padrón electoral; tema que siempre causó incertidumbre y preocupación a los partidos de oposición.

²⁰ Si consideramos al Secretario de Gobernación, al representante del gabinete, a los dos representantes del legislativo y uno más al cual tenía derecho el PRI, puede inferirse que el Ejecutivo Federal contaba con 5 miembros a su favor dentro de la Comisión.

Esa asignación en cascada, es decir, que la Comisión Federal integrara a las demás instituciones electorales se volvió un tema de constantes disputas en todo el siglo XX, ya que al ser la Comisión una expresión del gobierno federal la desconfianza de los partidos políticos opositores hacia ésta y las otras instituciones no cesó. Empero, la reforma también dio un impulso democratizador al promover una Ley Federal Electoral que hizo que los partidos tuvieran la posibilidad de registrarse, tema fundamental ya que antes los partidos políticos vivían al margen de la vida política. Debe señalarse, que la reforma también estableció criterios básicos para el registro de los partidos, como lo fue la elaboración de sus estatutos, su declaración de principios y una constitución propia. Estos elementos democratizadores fueron la razón principal por la cual la reforma fue considerada como la reforma que confirió a México su etapa de partidos políticos modernos (Nacif, 2002).

1963

En la bibliografía que trata sobre las reformas electorales en México hay una convención acerca de que la reforma de 1946 fue limitada, ya que no logró consolidar un sistema de partidos. Se ha sugerido también, que para revertir esta falta de incentivos tuvo que implementarse la representación proporcional en una fórmula *ad hoc* que logró insertar a otras fuerzas políticas en la Cámara de Diputados (Nacif, 2002; Merino, 2003: cap. 1). No obstante, esta reforma también presenta aspectos asociados a la lógica del sistema de partido hegemónico.

A finales de los años cincuenta del pasado siglo, el PAN tuvo una crisis interna motivada por algunos militantes que no estaban de acuerdo en participar en elecciones no competitivas.²¹ Aunado a los reclamos de los panistas, se sumó el conflicto de 1958 en donde el PAN reclamaba fraude electoral en contra de su candidato. Esa situación llevo al presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN a conminar a sus militantes que habían obtenido un cargo de elección a no ejercerlos, al tiempo que retiraba a su representante de la Comisión Electoral. La

²¹ Las elecciones no competitivas se caracterizan por dos cosas: la primera, que no hay la voluntad de reconocer la validez de los sufragios; y la segunda, que no hay opciones entre las cuales el elector pueda dirigir su voto (Woldenberg, 2014: 32).

decisión del PAN tuvo implicaciones en la administración del expresidente Adolfo López Mateos, quien se comprometió a realizar cambios en las reglas electorales, de este modo su iniciativa de ley remarcó en la necesidad de incorporar a la minoría en las decisiones políticas asignándole una responsabilidad a la cual tenía derecho. Sin embargo, la idea de hacer parte a la minoría en las decisiones del Legislativo no dejó de estar sujeta a la otra idea de que “la mayoría por voluntad ciudadana debía tener la batuta”, pues a fin de cuentas era así como lo había querido la población votante (Prud’homme, 2014).

La fórmula mediante la cual se integró a la minoría se llamó *diputaciones de partido* y constaba de lo siguiente: los partidos políticos que obtuvieran el 2.5% de la votación nacional se hacían acreedores a 5 diputaciones de partido, y se agregaba otra diputación por cada medio punto porcentual, teniendo como límite 20 diputaciones de partido. Esto último se modificó en 1973, colocando un límite de 25 diputaciones de partido, al tiempo que se redujo el porcentaje para asignarlos a 1.5% de la votación nacional. Empero, la medida no resultó tan favorable, ya que el partido político que contara con 20 diputaciones de mayoría relativa ya no podía participar de las diputaciones de partido. Además, las diputaciones por el criterio de mayoría se contabilizaban con las de partido, esto con la intención de que un partido político no obtuviera más diputaciones de las que el PRI estaba dispuesto a ofrecer.

La reforma de 1963 no hizo modificaciones a la CFVE, quedando tal cual lo indicaba la reforma de 1951: un secretario de gobernación (se excluía el representante del gabinete), tres representantes de los partidos políticos y uno por cada Cámara del Congreso de la Unión. Se mantuvo el mismo sistema en cascada para asignar a los miembros de las comisiones locales y los comités distritales electorales, con lo cual el gobierno no dejó de intervenir en los asuntos electorales.

1977

Esta reforma político-electoral se considera el punto de partida del proceso de transición democrática en México y las razones parecen ser varias: una de ellas alude al reconocimiento constitucional de los partidos políticos como “entidades de interés público” lo cual les confirió prerrogativas y obligaciones; destaca también la

ampliación de la Cámara de Diputados y la introducción del sistema de representación proporcional para la elección de diputados; además de la introducción del mecanismo de *registro condicionado* que aumentó el espectro de partidos políticos en el país.

También se considera una reforma relevante ya que se implementó en un contexto político bullicioso. A finales de los años sesenta, el movimiento estudiantil que también se hizo de la simpatía de académicos y algunos sectores de la sociedad, puso en la mesa un pliego petitorio que demandaba la democratización del país. Como es sabido, el denominado *Movimiento del 68* fue objeto de represión con lo cual el régimen priísta mostró su cara autoritaria, pues no estaba dispuesto a aceptar expresiones que se supone forman parte de los derechos civiles y políticos de toda sociedad democrática. A escasos tres años, un nuevo evento generó la indignación de jóvenes estudiantes y la sociedad, pues se reprimió de nuevo a los universitarios en lo que se llamó *El Halconazo*. Paradójicamente, señalan Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), en las elecciones concurrentes de 1976 un solo candidato participó por la Presidencia de la República con lo cual las demandas de los universitarios parecieron ignorarse. Este evento puso en evidencia que la democracia en México era de papel ya que los hechos violentos antes señalados no inmutaron a la coalición gobernante.

Sin embargo, el PRI también dependía de la legitimidad de los comicios, por lo cual era indispensable que los partidos opositores no dejaran de participar en las elecciones. La ausencia del candidato del PAN en 1976 y la falta de partidos registrados entre el periodo de 1964-1976 ensombrecía el panorama de quien sería el Presidente, por lo que hubo que hacer modificaciones al ámbito electoral el cual se había convertido en el terreno preferido para la elaboración de acuerdos. Concretamente, la reforma de 1977 buscó aminorar la tensión política y social de entonces, haciendo arreglos que permitieran a las fuerzas de izquierda participar en la política nacional con la cual empezaban a identificarse los jóvenes universitarios.

En lo que concierne al lado positivo de la reforma, se introdujo un sistema de representación proporcional de tipo parcial, como lo nombra Nacif (2002), el cual

implicó el aumento de puestos legislativos en la Cámara de Diputados. En términos de la geografía electoral, el país quedó dividido en 300 distritos uninominales electos mediante el principio de mayoría relativa y se agregaron 4 circunscripciones cada una de ellas de 25 diputaciones electas por el principio de representación proporcional (Nacif, 2007). Lo que implica que la Cámara de Diputados paso de 277 curules a 400 luego de la reforma.

Como ya se señaló, también se introdujo el registro condicionado, que a diferencia del definitivo no demandaba un conjunto de asambleas certificadas por notario público, sino que requería de pruebas que demostraran que el partido que solicitaba el registro contaba con actividad política por más de cuatro años. También exigía que los partidos políticos presentaran sus documentos básicos (declaración de principios, estatutos y programa de acción). Finalmente, y para acceder al registro, el partido debía obtener un mínimo de 1.5 por ciento de la votación nacional.

Estos cambios evidentemente son positivos, como se muestra en el texto clásico *La mecánica del cambio político en México*, sin embargo, hubo aspectos que el partido tricolor no tocó, por lo cual la oposición quedó inconforme, específicamente sobre el tema de la autoridad electoral que cambió su nombre a Comisión Federal Electoral (CFE). Dicha Comisión no varió mucho en cuanto a su composición, pues de nuevo integró al Secretario de Gobernación, a los dos representantes del Legislativo y a los representantes de los partidos nacionales.²² Empero, lo que sí fue objeto de modificaciones fueron sus facultades, ya que ahora la Comisión también se hacía cargo de las prerrogativas de los partidos y asociaciones políticas, además de la actualización del padrón electoral, a lo que se añade el establecimiento de los distritos uninominales y el diseño de la fórmula para la repartición de las diputaciones por la vía proporcional. La reforma también estableció que las decisiones de la CFE eran inapelables. En síntesis, la reforma

²² Quizá el cambio más llamativo fue la introducción de los representantes de los partidos con registro condicionado, el Secretario del Consejo y el Director del Registro Nacional de Electores, quienes podían participar de las discusiones, pero no votar asuntos (Becerra, *et al.*, 2000).

aumentó -en bastante medida- el control de las autoridades políticas en los procedimientos electorales colocando a los partidos opositores en una situación incierta y hasta de sumisión.

Por último, habría que señalar que hubo otra piedra en la agenda democrática ya que las reglas sobre las coaliciones y frentes políticos no buscaban incentivar la participación conjunta de las fuerzas políticas, sino limitarla o hasta evitarla. Sobre los frentes políticos llama la atención que no podían participar para fines electorales sino meramente políticos. En el caso de las coaliciones, los partidos que decidieran coaligarse debían optar por un solo registro, es decir, que participar bajo un solo emblema implicaba la desaparición de los partidos con excepción del que iba a contender.²³

1986

Hemos llegado a la última reforma electoral de este apartado la cual surge en un contexto político-económico adverso al PRI, esto por los hechos ocurridos en Chihuahua en donde el PAN acusó -una vez más- al PRI de cometer fraude electoral contra su candidato a gobernador, Francisco Barrio; y por la crisis de inicios de los años ochenta en donde México tuvo que echar a la borda su modelo económico conocido como *desarrollo estabilizador*, al tiempo que se introducían cambios tajantes en política económica orientados al modelo neoliberal.

En ese contexto bastante estrepitoso, el expresidente Miguel de la Madrid echó mano una vez más del ámbito electoral para tratar de apaciguar ciertas demandas. Vinculado con las quejas en los procesos electorales surgió el primer tribunal electoral, mejor conocido como Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), que fue un órgano administrativo dedicado al control de los procesos electorales en términos de la legalidad. La reforma también trató de revertir el dilema de las

²³ Un punto importante sobre esta reforma es que revirtió la participación de la Procuraduría de Justicia en la investigación de las quejas electorales y su procesamiento que había impuesto la reforma político-electoral de 1946. Quedando esta facultad a la Suprema Corte, que, aunque también estaba influencia por el Ejecutivo, no era un representante directo tal como lo era la procuraduría.

coaliciones electorales resultado de la reforma de 1977 a través de la figura de las candidaturas comunes, en donde ningún partido perdía el registro ya que cada uno de ellos podía apoyar al candidato bajo su propio emblema. Una de las características más importante de esta reforma fue que se amplió el sistema de representación proporcional, con lo cual el país quedó configurado en 300 distritos uninominales de mayoría relativa y 5 circunscripciones de 40 diputaciones de tipo proporcional, resultando una Cámara de Diputados de 500 miembros tal como existe en la actualidad: 300 de mayoría y 200 de representación proporcional.

Los elementos poco democráticos de esta reforma, aunque menores, son significativos. Como ejemplo está la eliminación del registro condicionado que había favorecido la ampliación del sistema de partidos e integrado a las fuerzas de izquierda. Con esta medida el gobierno cerró la llave a organizaciones políticas que difícilmente podían obtener su registro mediante el sistema de asambleas. Otro aspecto relevante era que el TRICOEL estaba subordinado al Colegio Electoral (integrado ahora por los 500 diputados) por lo cual sus resoluciones no eran de carácter definitivo. Sobre la Comisión Federal Electoral, la conformación pareciera la misma, no obstante, la introducción del sistema de representación proporcional en la CFE resultó en una sobrerrepresentación para el PRI: se mantuvo el Secretario de Gobernación, dos representantes del Legislativo y los representantes de los partidos según su porcentaje de votación. Para 1988 la Comisión quedaría de la siguiente forma: 16 representantes para el PRI, 5 para el PAN, 1 para el PFCRN, 1 para el PPS, 1 para el PARM, 2 para el PMS, 1 para el PDM y 1 para el PRT (Becerra *et al.*, 2000: 194).²⁴ La conformación de la CFE antes descrita fue la encargada del proceso electoral más escandaloso del siglo pasado como se verá a continuación.

²⁴ Las siglas hacen referencia a los siguientes partidos -y en el mismo orden-: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Mexicano Socialista, Partido Demócrata de México y Partido Revolucionario de los Trabajadores.

Un dato más es que la representación proporcional en el Senado fue motivo de discusiones en el proceso de esta reforma, sin embargo, no surtió efecto, por lo cual el PRI siguió teniendo la mayoría calificada en la llamada Cámara Alta.²⁵

Algunas consideraciones

El periodo de reformas electorales descrito tiene un elemento común el cual es que la elite gobernante mantuvo la batuta en la promoción de los cambios. Específicamente, fueron los expresidentes mexicanos quienes ante coyunturas políticas recurrieron al ámbito electoral como una válvula de escape para liberar tensión, aunque también la utilizaron para aminorar y bloquear a la competencia partidista. Esta característica es una de las razones por las cuales el proceso de cambio político en México es considerado por algunos como de liberalización política (Mayer-Serra y Nacif, 2002) y no como transición.

No obstante, esta afirmación debería ser matizada, ya que la liberalización política puede ocurrir dentro del proceso de transición, como se señaló en el capítulo anterior. Empero, tampoco es que esta visión sea errada y reflejo de escasa comprensión sobre el cambio político en México, de hecho, este periodo de reformas parece contar con más elementos que aluden a la liberalización que a la propia democratización y lo vemos en el protagonismo de la élite autoritaria en la promoción de los cambios electorales y del control que ejercía en casi todas las instituciones políticas y electorales. Además de que en dicho periodo el PRI tampoco perdió fuerza en la Cámara de Diputados, recinto al que se supone impactarían de forma más contundente las reformas.²⁶

²⁵ Es hasta 1993 que se produce una reforma que amplía el número de puestos en el Senado: ya no serían 2 senadores por estado, sino 4, quedando un total de 128 senadores; de los cuales 3 se asignaban a la mayoría relativa y el restante a la primera minoría. Para 1996 la repartición de los escaños iba a cambiar, ahora se elegirían 3 senadores por estado, 2 para la mayoría relativa y uno para el segundo lugar; y las 32 senadurías restantes se asignarían por el criterio de representación proporcional (Nacif, 2007).

²⁶ Casar muestra en su estudio que en el periodo de 1946-1981 el PRI se hizo del 95% de la Cámara de Diputados; alude también a un segundo periodo de 1964-1976 en el que el PRI obtiene el 83% de los escaños; y por último señala que en el periodo 1979-1985 el partido tricolor obtuvo el 74% de la Cámara. Vistos los datos de modo positivo el PRI va disminuyendo su presencia en la Cámara de Diputados, por lo que se infiere que las reformas surtieron efectos, no obstante, es necesario

Sin embargo, insistimos en que el tema de transición y liberalización políticas debe ser matizado pues después de la coyuntura de 1988 el PRI no pudo hacer reformas a la Constitución por sí mismo, por lo que tuvo que acudir a otras fuerzas políticas como el PAN. De este modo, y con el ingreso del Partido de la Revolución Democrática (PRD), México obtendría un sistema de partidos tripartidista que haría cambiar la lógica de las reformas electorales: ya no iba a tratarse de un proceso de liberalización sino de un proceso de instauración democrática, enfocado -entre otros asuntos- en la creación de una autoridad neutral y especializada en los asuntos electorales y el diseño de reglas claras para su correcto funcionamiento.

2.3 Más reformas electorales: la creación de la autoridad electoral y su proceso de autonomización

En los 40 años de reformas electorales antes descritos se puede dar cuenta de que los cambios positivos estaban vinculados con el aumento de la representación de la oposición en la Cámara de Diputados; mientras que los de tipo negativo aluden a la penetración y control de las instituciones electorales por las autoridades políticas. Esto último se convirtió en objeto de discusión por la oposición, ya que no aceptaba la legitimidad de las elecciones por la injerencia del PRI. De modo que, y con la aparición de más partidos políticos que se volcaron de lleno a los procesos comiciales, el tema de una autoridad electoral autónoma se volvió cada vez más relevante. Era necesario que dicha autoridad defendiera el voto ciudadano y los intereses de los partidos, de otro modo la estabilidad del sistema político mexicano corría riesgo.

1988 fue la coyuntura política que obligó al entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, a realizar un cambio importante en materia electoral ya que las

considerar que la Cámara aumentó su tamaño de 277 diputaciones a 400 y finalmente a 500 diputaciones; lo que modifica la percepción del número de asientos que “perdió” el PRI. También es importante recordar que algunos partidos considerados “satélites” estaban vinculados al PRI, como lo eran el PPS y el PARM. Al respecto véase específicamente Casar, María Amparo. (1999). “El Congreso del 6 de Julio”. En Luis Salazar (Coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México* (pp. 131-161). México: Cal y Arena.

manifestaciones y protestas en su contra alcanzaban eco en todo el país. Como bien se tiene en la memoria, las elecciones del 6 de julio de 1988 en la que contendieron Carlos Salinas, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Clouthier, se vieron ensombrecidas por la “caída del sistema”, frase que alude al momento en que las tendencias electorales que ponían por encima al candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas, se revirtieron para luego poner al frente al candidato del PRI.

En este contexto se agudizó la exigencia de los partidos políticos por desterrar todo vestigio del PRI de las instituciones electorales, las cuales habían perpetuado - coincidían tanto PAN como PRD- un fraude electoral de amplias dimensiones. Dado lo complicado del asunto, el exmandatario Gortari no sólo tuvo que hacer cambios en las reglas e instituciones electorales, sino que echó a andar programas sociales de amplio alcance, además de acuerdos con organismos internacionales que aminoraran la deuda externa; todo ello con el fin de legitimar su gobierno que en todo el sexenio fue cuestionado.

Para 1989-1990 tendríamos la respuesta del gobierno federal en materia electoral. El cambio más relevante fue que la Comisión Federal Electoral fue sustituida por el Instituto Federal Electoral (IFE), que surgió como un organismo público y autónomo, además de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sobre las tareas del IFE, éste tuvo que encargarse de la organización de los procesos electorales federales, elaborar el padrón electoral, administrar las prerrogativas de los partidos políticos, realizar el cómputo de los votos, capacitar a los funcionarios y promover la cultura política.

Sobre su composición, el IFE se organizó en un Consejo General, que era el órgano rector, una Junta General Ejecutiva y una Dirección General. El Consejo General se integró por el Secretario de Gobernación (quien era el presidente), un representante del Ejecutivo, dos consejeros representantes de la Cámara de Diputados y dos de la de Senadores, los representantes de los partidos políticos²⁷ y seis consejeros

²⁷ Cada partido político podía contar con un representante por cada 10 por ciento que obtuviera en la elección anterior. La ley establecía que el límite de representantes era de 4 por partido.

magistrados. Sobre la Dirección General, ésta se integró por seis departamentos especializados abocados a diferentes materias: registro federal de electores, financiamiento público y partidos políticos, organización electoral, servicio profesional electoral, capacitación electoral y educación cívica y administrativa. Al director general lo proponía el Secretario de Gobernación y debía ratificarlo el Consejo General con el voto de las dos terceras partes. En lo que se refiere a la Junta Ejecutiva, ésta se integraba por cada uno de los directores de los departamentos, un director y un secretario generales.²⁸

Otro punto importante de la reforma fue que incorporó al IFE el servicio profesional de carrera que estaba orientado a la creación de recursos humanos especializados en el ámbito electoral. Este sistema sería el responsable de incorporar, ascender y promover a los servidores públicos. En síntesis, la reforma daba al IFE un aparato burocrático especializado.

La figura de los consejeros magistrados merece una reflexión aparte, ya que se trataba por primera vez de personas que no estaban afiliados a ninguna fuerza política. La ley también indicaba que estas figuras debían contar con carreras sólidas y reconocidas en el ámbito del derecho. Lo que se pretendía con esta figura era colocar un contrapeso a la influencia del Ejecutivo en el órgano rector del IFE.

Sin embargo, hubo aspectos en la reforma que no terminaron de convencer a los partidos políticos, académicos y a la sociedad civil que en ese momento parecía estar bastante politizada. Empecemos con los propios consejeros magistrados, quienes al ser propuestos por el Presidente no se veían como personas independientes, sino como sus representantes. Otra objeción a la reforma es que el Secretario de Gobernación seguía interviniendo en las decisiones electorales y tenía la facultad de proponer al director general. En cuanto al servicio profesional de carrera, se argüía que los servidores públicos formaban parte de la vieja institución electoral por lo que el IFE no surgía como un órgano reformado ya que

²⁸ Véase Prud'homme, Jean-François. (2014). "El Instituto Federal Electoral (IFE): la construcción de una autoridad electoral imparcial". En Jean-François Prud'homme, Coyunturas y cambio político (pp. 163-190). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

los funcionarios en su mayoría tenían vínculos con el partido dominante. Un asunto que tampoco resolvió la reforma fue el tema del Colegio Electoral, el cual seguía validando las elecciones federales.

Empero, e incluso cuando son evidentes los rasgos no democráticos de la reforma de 1989-1990, ésta no puede colocarse en el periodo del apartado anterior sobre la lógica ambivalente, pues el contexto político obligó al expresidente Gortari a negociar con el PAN. Además, la sociedad parecía estar tan pendiente de la vida política por lo ocurrido en la elección de 1988 que las autoridades buscaban a toda costa evitar acciones antisistémicas. La muestra clara de que el terreno electoral se había convertido en un mecanismo de negociación y aminoración de la tensión política fue que el propio Gortari tuvo que promover bastantes cambios en dicho ámbito, por lo menos hasta que el PRI aumentó su porcentaje en la Cámara de Diputados en 1991 y el exmandatario pudo echar a andar otros proyectos. Una muestra de lo dicho anteriormente se ve en los trabajos de la LIV Legislatura, que según Casar (1999: 138), realizó 12 reformas constitucionales, de las cuales 8 estaban enfocadas en lo electoral.

Luego de tres años vendría otra reforma (1993) que no haría contribuciones bastante notables, salvo una, y era que el IFE ahora tendría la facultad de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; quedando al Colegio Electoral sólo la validez de la elección presidencial. En 1994 ocurriría otra reforma que sí tendría un impacto en cuando a la intervención de los representantes del Ejecutivo, y se debe a que los partidos políticos perdieron su derecho al voto en todo órgano colegiado del IFE (Becerra, *et al.*, 2000). Además, el número de representantes de los partidos políticos se redujo a uno y se implementó la figura del *consejero ciudadano*. Los consejeros ciudadanos ya no serían propuestos por el Presidente, sino por las fracciones parlamentarias y serían aprobados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Estos cambios trajeron consigo que el Consejo General se integrará por el Secretario de Gobernación, cuatro representantes del Legislativo (2 por cada Cámara), 6 consejeros ciudadanos y un representante por partido.

De nuevo, el Secretario seguía inmiscuido en los asuntos electorales, sin embargo, ya no contaba con los representantes del PRI, pues ya no tenían derecho al voto. En un supuesto de que el presidente del Consejo General se asociara con los cuatro legisladores, los consejeros ciudadanos los superaban por un voto.

La autonomización del IFE respecto de las autoridades gubernamentales se concretó en 1996, ya en el periodo del expresidente Ernesto Zedillo. La propuesta de Zedillo no solo afectó al IFE sino también al Tribunal Electoral, el cual se integró al Poder Judicial, cambiando su nombre a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): ahora sus resoluciones serían definitivas e inapelables. Un aspecto relevante sobre la conformación del TEPJF es que ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sería la encargada de enviar las ternas al Senado para que decidiera mediante mayoría calificada a los magistrados; y decimos que es un asunto relevante dado que en 1994 la propia SCJN había sido reformada para otorgarle una mayor independencia respecto del poder político, esto mediante la introducción de un sistema meritocrático y la introducción de mecanismos de revisión de constitucionalidad (Nacif, 2007). Esto trajo consigo que una institución relevante en lo electoral se destiñera del dominio priísta.

Respecto del IFE, la modificación más notoria fue en su Consejo General que se integró por los Consejeros legislativos, un Secretario Ejecutivo y un representante por cada partido político, los cuales podían participar de las discusiones, pero no tenían la facultad de votar. Quienes sí podían votar, es decir, quienes tomaban las decisiones eran los ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente. Esta figura del *consejero electoral* suprimió a la de consejeros ciudadanos e insertó a civiles (muchos de ellos reconocidos por la academia) al órgano electoral. Esta reforma culminó el proceso de autonomización de la autoridad electoral al expulsar definitivamente al Secretario de Gobernación y quitar el derecho al voto tanto a partidos políticos como a legisladores.

Un elemento que debe tenerse en cuenta, y que es bastante significativo, es el proceso de selección de las autoridades y funcionarios que integran a las instituciones electorales. En primer lugar, el presidente del Consejo es propuesto

por los legisladores y aprobado por la Cámara de Diputados por mayoría calificada; el mismo proceso ocurre para los ocho Consejeros Electorales. En segundo lugar, es el Consejo General quien designa a los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales y al resto de los consejeros (Becerra, *et al.*, 2000: 430). Esta cadena de asignaciones en cascada similar a la del periodo 1946-1986 se distingue por no ser el Ejecutivo o alguno de sus representantes quienes proponen a los funcionarios electorales, esto último, aunque suele ser obviado o sencillamente ignorado, sí es un gran cambio puesto que echa al cesto de la basura cualquier intromisión “desde arriba”. La autonomización del IFE, aunque dilatada, fue posible en ese año.

Luego de 1996 se han realizado más reformas electorales, las cuales tienen implicaciones menores con relación a las ya descritas, por esta razón solamente se mencionará la reforma político-electoral de 2014 en términos de la autoridad electoral ya que el resto de su contenido se analiza en el siguiente capítulo.

De acuerdo con Castellanos (2016), dos eran los objetivos que pretendía la reforma político-electoral de 2014: 1) resolver la crisis de representación política mediante la figura de candidaturas independientes, consultas populares e introducción del principio de paridad de género; y 2) aumentar la credibilidad de los comicios a través de un nuevo modelo de fiscalización y la creación de una autoridad electoral de carácter nacional.

Sobre la credibilidad de los comicios, dejemos a un lado el nuevo modelo de fiscalización y centrémonos en la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). Este cambio, según Castellanos (2016), tuvo como antesala las denuncias de los actores políticos sobre la intervención de las autoridades locales en los procesos electorales; a lo que se sumaba la queja de que los organismos locales no contaban con la misma calidad institucional que el entonces IFE. Estas condiciones motivaron un rediseño del sistema electoral que se volcó de federal a nacional, por lo que el IFE mutó a INE. Concretamente, el nuevo sistema pretendió homologar los procesos electorales locales y federales creando un solo marco normativo: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

De acuerdo con la LGIPE,²⁹ el INE cuenta con un órgano superior de dirección de nombre Consejo General (CG) y el cual es el responsable de hacer valer la ley en su propio ámbito. El CG se constituye por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales,³⁰ los Consejeros Legislativos, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. En el caso de los representantes del Legislativo y los partidos políticos, además del Secretario Ejecutivo, la ley señala que no tendrán posibilidad de voto en el Consejo.

Sobre los Organismo Públicos Locales (OPLES), que sustituyen a los organismos electorales locales, su integración es la siguiente: un Consejero Presidente, los Consejeros Electorales (un total de siete, considerando al presidente), un Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y locales. La elección de los Consejeros Electorales locales queda a cargo del CG del INE y se establece que durarán en su cargo siete años.

La reforma también fortaleció la profesionalización de los servidores ya que integró un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) el cual tuvo que implementarse tanto en el INE como en los OPLES. El famoso SPEN debía contener las bases para la selección del personal, su capacitación, profesionalización, promoción evaluación, rotación, permanencia y disciplina. Habría que señalar que con Gortari ya se había establecido un sistema de profesionalización, pero quedó suscrito a la institución federal; la reforma de 2014 buscaba extenderlo a todos los organismos locales.

Un aspecto esencial de la reforma es el aumento bastante considerable de las atribuciones del INE. La LGIPE en su artículo 32 divide las atribuciones del INE en tres: las referentes a los procesos electorales federales y locales; las que tienen que ver únicamente con los procesos federales; y otras.

²⁹ Disponible en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf.

³⁰ Todos los Consejeros Electorales deben cumplir con un mandato de 9 años sin posibilidad de ser reelectos.

Procesos federales y locales: i) capacitación electoral; ii) determinar los distritos electorales y las circunscripciones plurinominales; iii) elaborar el padrón y lista de electores; iv) ubicar las casillas y designar a los funcionarios de las mesas directivas; v) reglamentar en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; hacerse cargo de la vigilancia electoral; de los conteos rápidos; además de imprimir los documentos y producción de los materiales electorales; vi) y fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos y candidatos.

Procesos electorales federales: i) el INE registra a los partidos políticos nacionales; ii) se hace cargo de las prerrogativas de los candidatos y partidos; iii) prepara la jornada electoral; iv) imprime documentos y produce los materiales electorales; v) realiza el escrutinio y cómputo de los votos; vi) también realiza el cómputo de la elección del Presidente de México en cada distrito uninominal; vii) emite las constancias de validez de diputados y senadores electos; y viii) se encarga de la educación cívica en los procesos federales.

Demás atribuciones del INE: i) organiza las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos cuando estos lo requieran y con apego a la ley; ii) asigna y remueve al Consejero Presidente y Consejeros Electorales de los OPLES; iii) realiza convenios con el Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera; iv) organiza las consultas populares según mandate la ley; v) verifica el porcentaje y requisitos para la presentación de iniciativas ciudadanas; vi) asume la realización de las elecciones locales según lo indique la ley; vii) delega atribuciones a los OPLES; viii) atrae casos de la competencia de los OPLES en caso de que la trascendencia de los actos así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación; y viv) establece criterios para el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana.

Además de las atribuciones antes descritas, el nuevo sistema de fiscalización del INE le obliga a contar con un equipo encargado únicamente en esa rama, lo que aumenta más sus tareas y atribuciones.

Antes de concluir el asunto de la reforma político-electoral de 2014 es necesario hacer énfasis en algunos rasgos negativos sobre las atribuciones del INE y su relación con los OPLES. Es notorio que la desconfianza en las autoridades

electorales locales produjo un aumento de las atribuciones del INE, lo que de primera vista supondría mayor confianza, no obstante, las leyes electorales tienden a ser cada vez más complejas y atiborradas, lo que dificulta que la institución electoral nacional se conduzca eficazmente. Sobre la relación INE-OPLES es claro que los organismos locales han perdido toda facultad, ya que su labor se ha vuelto meramente administrativa (Castellanos, 2016). El INE, como ya se señaló en el tipo de atribuciones, puede participar de los procesos electorales locales o anular la labor de los propios OPLES a través de los criterios de *atracción*, *delegación* y *asunción*. En síntesis, los actores políticos le están dando más y más tareas al INE en detrimento de los OPLES, pensando que con ello los comicios se traducirán de inmediato en certeza; e ignoran que el problema en su mayoría deviene de la debilidad de las instituciones locales en general; y la corrupción que emana en ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en particular.

Comentarios finales

Las reformas electorales no sólo han hecho modificaciones en lo concerniente a las autoridades electorales y la composición del Poder Legislativo. También han hecho grandes aportes en materia de financiamiento público, acceso a medios de comunicación y recientemente en materia de paridad.³¹ No obstante, en este capítulo sólo hemos prestado atención a los dos primeros elementos por el sentido que busca dársele al texto y con la intención de evidenciar que a través del control de las instituciones electorales la élite autoritaria dominó en bastante medida la política mexicana. También se intentó mostrar que en un momento los actores políticos aceptaron las reglas electorales y mediante acuerdos buscaron una autoridad electoral autónoma que evitara actos como los ocurridos en 1988.

Sin embargo, seguimos viendo cambios en materia electoral que evidencian la desconfianza tanto de políticos como de ciudadanos respecto de las estructuras y procedimientos electorales. No obstante, las causas que motivan la desconfianza

³¹ Véase Córdova, Lorenzo. (2014). "Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral". En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *Reformar sin mayoría. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp. 217-258). México: Taurus.

en ocasiones no tendrían que ser achacadas sólo a las instituciones y procedimientos electorales, pues también son producto de los actores políticos con escasos valores democráticos. Como ejemplo destacan las actitudes y opiniones que han emitido personajes como Vicente Fox, Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador en el marco del proceso electoral de 2006, que no solamente desvirtuó los comicios de esa fecha, sino que puso la idea de que de nuevo las elecciones eran una ficción. Actualmente, e incluso con los dilemas que enfrenta el ahora INE -incluidas las acciones poco democráticas de los políticos-, puede decirse que es una institución consolidada con reconocimiento internacional.

Capítulo 3. La reforma política-electoral de 2014: un posible paso hacia la consolidación democrática de México

La consolidación democrática, se enfatiza desde el primer capítulo, forma parte de otros procesos o dinámicas de esta forma de gobierno y las cuales son: transición, instauración y crisis. Suponiendo que dichos procesos se sucedan linealmente la consolidación se ubica entre la instauración y la crisis. Esto implica que las dinámicas del régimen democrático son dependientes entre sí y del contexto en que se dieron. Dicho de otra manera, los países democráticos deben abordar los dilemas que plantea este tipo de régimen a partir de sus propias experiencias (avances, retrocesos o pendientes).

Muy someramente, por transición democrática se entiende aquel periodo de fluidez institucional en que el régimen presenta rasgos tanto autoritarios como democráticos. La transición es también aquella etapa que sucede a un autoritarismo por lo cual empieza un proceso de reconocimiento de ciertos derechos civiles y políticos (Morlino, 2005). En cuanto a la instauración, es aquel proceso en que se reconocen plenamente derechos políticos y civiles y se instalan las normas, instituciones y procesos fundamentales del régimen democrático (Morlino, 2005).³² Sobre el proceso de consolidación, éste merece un tratamiento aparte, ya que existen divergencias entre distintos autores sobre qué debería entenderse por consolidación de una democracia.

O'Donnell (1989), por ejemplo, llama “segunda transición” al proceso de consolidación y la define como la etapa en que el régimen democrático adquiere una vigencia efectiva. Su definición cobra mayor sentido cuando se analiza la “primera transición”. Dicho proceso remite al tránsito de un régimen autoritario a uno democrático y sus inconvenientes, que son, primordialmente, la existencia de actores autoritarios con recursos de poder, la ausencia de actores democráticos, la neutralidad de un sector amplio de la sociedad respecto de la democracia y la

³² En el primer capítulo se abordan con mayor detalle estas dos fases.

existencia de patrones autoritarios. Tales inconvenientes, de acuerdo con O'Donnell, son asunto de la segunda transición, pues en ella deben revertirse, de tal modo que los asuntos de la agenda nacional no sean resueltos sino a partir de procedimientos propios de la democracia. En la propuesta de este autor, el protagonismo está en los actores democráticos,³³ quienes deben encargarse de anular a los autoritarios convenciendo a los actores neutrales a partir de la construcción de instituciones que favorezcan la mediación de intereses y conflictos, y a partir también del reforzamiento de prácticas democráticas.

Otra visión sobre la consolidación y un tanto alejada de la de O'Donnell es la ofrecida por Di Palma (1988), quien se aparta del determinismo que surge al momento de definir el término consolidación democrática. En su propuesta minimalista, Di Palma (1988) parte de que la democracia es un juego incierto en el que se establecen las reglas *a priori* y sólo se demanda de la participación de los jugadores. No obstante, y aquí coincide con O'Donnell, dado que existen actores dispuestos a sabotear el juego y otros más que se muestran reticentes resulta indispensable convencerlos a partir de la elaboración de reglas que se traduzcan en garantías para el conjunto de jugadores. En palabras de Di Palma, la consolidación:

“[...] tiene que ver con la habilidad en la creación de esas reglas de modo que sean capaces de despejar o convertir en inoperantes, en un futuro previsible, la tentación de jugadores esenciales (de los cuales los más obvios, pero no los únicos, serían los que entraron con reservas) de boicotear el juego” (1988: 73).

Para Di Palma, se entiende, la consolidación democrática es en esencia definición de reglas y su fijación respecto de la competición democrática. Por lo tanto, y añade el propio autor, el único criterio sobre la consolidación es que la competición no sea cuestionada. Lo interesante de la propuesta de Di Palma, y que a primera vista no parece serlo, es que conlleva ciertas dificultades, ya que convencer a los jugadores reticentes o saboteadores implica generar garantías suficientes para ellos:

³³ Estos actores se caracterizan por mantener un interés en la conservación del orden democrático, además de que participan de él con la intención de ser electos. En síntesis, son actores que aceptan y participan del juego democrático (O'Donnell, 1989).

garantías para los grupos opositores que evite cualquier atropello a sus derechos políticos; y garantías para aquellos que han obtenido algún puesto de gobierno o escaño para que puedan ejercerlo y concluirlo. En este sentido tiene razón el autor al afirmar que la consolidación es un asunto de habilidad.

Un autor más, y que se ha vuelto referencia obligada, es Leonardo Morlino (1986; 2005), ya que hace un tratamiento más detallado sobre el asunto de la consolidación. Morlino (1986) advierte que la consolidación no puede aislarse de las demás dinámicas democráticas, particularmente la de instauración, ya que en ésta se construyen las estructuras y procedimientos que favorecen a la solución pacífica de los conflictos. Sobre la instauración, es fundamental considerar que las estructuras y procedimientos que en esta etapa se instalan no son de siempre, que pueden incluso ser momentáneas o causales, dado que, son *a posteriori* a un autoritarismo que puede teñirlas (Morlino, 1986: 11). Es pues, la instauración aquella fase en que se colocan los elementos democráticos que permiten solucionar conflictos entre los diversos actores (políticos, institucionales y sociales) pero que no adquieren una condición de inamovibles.

Por tanto, la consolidación democrática es para Morlino, “[aquel] proceso de fijación en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las diferentes estructuras y normas democráticas, influido por el transcurso del tiempo” (1986: 16). Se entiende entonces, que en la consolidación se generan cambios en los elementos introducidos (reglas, procesos e instituciones) en la etapa de instauración con el fin no de sustituirlos sino de fortalecerlos y hacerlos más competentes para que impacten positivamente en la democracia. Morlino también destaca que el proceso es bastante más complejo y variado de lo que pudiera pensarse, pues depende de la o las direcciones en que se desarrollaron las fases de instauración de los países democratizados.

Sobre la relación instauración-consolidación y el rumbo o dirección que puede adquirir la consolidación, Morlino señala las siguientes posibilidades:

“[La consolidación] puede consistir en una fijación de pautas, de modelos de comportamiento políticos repetidos en el tiempo, puede consistir también en una

posterior articulación de las diversas estructuras democráticas; caracterizarse por una adaptación progresiva de las instituciones a la realidad cambiante en el ámbito del modelo democrático diseñado por la carta constitucional, y por las demás leyes fundamentales del ordenamiento democrático de un determinado país; puede permitir a algunas instituciones la adquisición de identidad y un notable grado de autonomía respecto a la sociedad civil; puede consistir en un aumento del apoyo a las diferentes instituciones democráticas” (1986: 19-20).

Concretamente, este autor parte de la idea de que la consolidación es un proceso y no un punto de llegada y el cual puede encaminarse por rumbos distintos. Concibe, además, que el régimen democrático no es inamovible y debe adecuarse a una realidad que se transforma aprisa y que involucra a más actores que los de tipo político.

Recapitulando, para autores como O’Donnell y Di Palma (sin perder de vista sus diferencias) la consolidación depende en bastante medida de actores estratégicos. Coinciden, además, en que esta fase es esencialmente un proceso de convencimiento de los actores neutrales o escépticos y de relegación de los autoritarios al punto que se logre la vigencia efectiva del régimen o se dejen de cuestionar los procesos asociados a la competición democrática y sus resultados. Morlino, por otro lado, no pierde de vista que los países han sufrido transformaciones distintas en la fase de instauración lo que implica que en la fase de consolidación deberán redefinirse y fijarse las estructuras y procedimientos con base en las experiencias propias. Otra diferencia es sobre los actores, ya que en la propuesta de Morlino la sociedad civil forma parte del proceso además de los actores políticos. En síntesis, Morlino habrá la posibilidad de estudiar el proceso de consolidación bajo distintas direcciones considerando el contexto de cada uno de los países, lo que no está presente en la propuesta de los otros dos autores.

En cuanto a este trabajo se refiere, y luego de haber analizado las divergencias respecto del término consolidación, se define a esta dinámica como el proceso mediante el cual se adecuan y modifican normas, procedimientos y estructuras institucionales que pudieran fortalecer al régimen democrático previamente establecido; permitiendo, además, la integración y participación de más actores que

podiera resultar en una mayor inclinación o adhesión de estos al régimen democrático.³⁴

3.1 Consideraciones acerca de la ruta para la consolidación democrática

Si partimos de la idea de Morlino, acerca de que la consolidación puede ocurrir bajo distintas direcciones y según la propia experiencia de los países, queda pendiente resolver qué acciones o cambios podrían ejecutarse en las democracias bajo procesos de consolidación. De acuerdo con Nohlen (2008b), existen distintas hipótesis sobre las limitantes que enfrentan las democracias y de las cuales se puede partir para contribuir a su consolidación. Una de estas hipótesis es la de la *carencia económica*, que implica resolver el insuficiente desarrollo económico; una más, titulada *carencia social*, es aquella que refiere a la persistencia de la pobreza y la desigualdad social; sobre la hipótesis *carencia política*, ésta tiene que ver con el incumplimiento o déficit de la democracia; por otro lado, la *carencia político-institucional*, es aquella que enfatiza en los problemas de las estructuras institucionales y el sistema político en general; por último, existe también la hipótesis de la *carencia de capital social*, que implica la ausencia de una confianza interpersonal que impide el desarrollo de una comunidad eficiente (Nohlen, 2008b: 121).

En lo que a este trabajo se refiere, partimos de la hipótesis de la carencia político-institucional, que coincide con la de Morlino sobre la redefinición de las estructuras institucionales y los procesos democráticos a una realidad cambiante. Para ello retomamos otro trabajo de Nohlen (2008a), que sugiere cambios en las reglas e instituciones que pudieran aportar al desarrollo democrático. Su propuesta es de nuestro interés ya que la elabora a partir del contexto de las democracias latinoamericanas que bien pudieran considerarse, junto con la mexicana, como democracias jóvenes.

³⁴ Como se ve, y salvo algunas diferencias, nos apegamos a la propuesta conceptual de Morlino (1986).

En su propuesta, Nohlen (2008a) establece cinco dimensiones en las que incorpora acciones concretas. La primera de estas dimensiones es sobre la *ampliación de la participación*, en la que coloca en primera instancia a las candidaturas independientes, mecanismo que pudiera romper con el monopolio de la participación en manos de los partidos políticos extendiéndose al conjunto de la ciudadanía; por lo que es fundamental que la ley reconozca esta figura y le dote de prerrogativas de modo que, el candidato independiente pueda participar en igualdad de condiciones con aquellos candidatos apoyados por partidos. Otros mecanismos que podrían aumentar la participación de la ciudadanía y que Valencia (2014) recupera, es la iniciativa de ley ciudadana, que permitiría a los ciudadanos ya no sólo participar de las discusiones sobre las leyes sino también de su elaboración, por lo que se vuelve necesario que dicho mecanismo sea reconocido por la Constitución. Se añade la consulta popular, la cual no basta con que sea reconocida por la Constitución, sino que debe adquirir el carácter de vinculante respecto del asunto que se esté tratando. Lo anterior no es sencillo, pues implica la coparticipación de distintas instituciones de modo que la consulta no resulte en un ejercicio a modo con fines particulares; deberá considerarse entonces desde la elaboración de la pregunta, hasta quién la diseña y qué autoridades serán las encargadas de realizar el ejercicio de modo que pueda garantizarse la objetividad e imparcialidad de la consulta popular. Una acción más es la revocación de mandato, figura que genera discusión ya que pone en entredicho la gobernabilidad democrática ante la indefensión del Ejecutivo, no obstante, habría que subrayar que la revocación es un mecanismo en manos de los ciudadanos, lo que implica que los actores institucionales no podrán echar mano de éste. Nohlen (2008a), además, sugiere otras acciones, aunque no termina de desarrollarlas, por ejemplo, aquellas acciones que promuevan la descentralización y el aumento de las facultades de las unidades subnacionales, es decir, medidas favorables al tipo de organización federalista.

La segunda dimensión es el *Estado de Derecho*, que debe fortalecerse a partir de un proceso de reforzamiento de la autonomía de las instituciones. La idea central de esta dimensión es asegurar un ejercicio imparcial según las tareas asignadas a

las instituciones. Dicha objetividad puede incentivarse desde el proceso de selección de las autoridades -que deberá estar exento de intereses partidistas- y de la introducción de un servicio profesional de carrera. Es imprescindible también que en la Constitución se reconozca la autonomía de las instituciones, pues les dota de atributos (personalidad jurídica y patrimonio propio, por ejemplo) que las protegen de posibles arbitrariedades por parte de otras instituciones o actores.

La siguiente dimensión que va sobre los *mecanismos de control* tiene como fin poner freno al manejo arbitrario de las leyes, lo mismo que de los recursos públicos. El apego a la legalidad es fundamental para cualquier país que aspire a una democracia consolidada, por lo que es necesario el fortalecimiento de Tribunales Constitucionales que tendrán que velar por la Constitución y el conjunto de leyes de ésta emanada. Como bien atinan Inclán e Inclán (2005), algunos elementos que pueden resultar positivos al fortalecimiento de las Cortes y así evitar su captura política son el proceso de designación de los jueces para que no quede en manos de un solo actor como pudiera ser el Ejecutivo; y los mecanismos de revisión de constitucionalidad que resultarían en un mayor papel de los tribunales constitucionales bajo la lógica de la responsabilidad horizontal. Un elemento más es la creación de consejos de la judicatura o magistratura, encargados de asuntos importantes como la administración del presupuesto del Poder Judicial y la profesionalización de ministros y magistrados y del conjunto del personal que en este Poder contribuyan, además de velar por su independencia (Inclán e Inclán, 2005).

Sobre la malversación de los recursos públicos, Nohlen (2008a) sugiere la creación de instituciones dedicadas a promover la transparencia, que doten de información y faciliten el acceso a la información de otras instituciones. Hace alusión también a la creación de leyes que obliguen a los partidos políticos a transparentar el ejercicio de los recursos a los que han tenido acceso tanto en periodos ordinarios como de campaña electoral.

La cuarta dimensión es sobre el *compromiso político*, que alude a la responsabilidad de tipo vertical y principalmente al asunto de la reelección consecutiva. De acuerdo

con la recuperación que hace Valencia (2014; 2018) de otros autores, la representación legislativa desde un enfoque de rendición de cuentas implica una lógica de control en la que el ciudadano evalúa el actuar y desempeño de su (s) legislador (res). Esto quiere decir, que la reelección consecutiva es para el ciudadano un mecanismo de apremio o castigo respecto de sus representantes. Sin embargo, y como bien advierte Valencia (2014), se requieren de más mecanismos que el propio voto para que los ciudadanos puedan vigilar y sancionar a sus representantes (estos otros mecanismos ya han sido descritos en la primera dimensión de ampliación de la participación). Para finalizar con el asunto de la reelección consecutiva, habría que considerar, por obviedad, su inclusión en la Constitución, pero también la dinámica establecida en la norma ya que pueden existir candados que sujeten al legislador a una fuerza política. Este asunto es importante ya que un punto fundamental de la reelección de los legisladores es que el control recaiga en el ciudadano y no en el partido político.

En la quinta dimensión, que tiene que ver con la *equidad en la contienda política*, se pretende que los competidores lleguen a la competición con recursos similares, de modo que, la ciudadanía perciba una competencia justa en la cual ningún actor sea descartado *a priori* del inicio de la competición. Hablamos sobre todo de recursos económicos, pero también de espacios en el ámbito de la comunicación que permita la difusión de plataformas electorales. Es necesario entonces considerar los criterios a partir de los cuales se establece el financiamiento y acceso a medios de comunicación de los partidos y candidatos independientes ya que estos dan cuenta de cómo es la repartición de los recursos. Debemos aspirar a criterios más justos y equitativos.

La última dimensión se asocia con la *cultura cívica*, e implica una serie de esfuerzos por parte de las instituciones para fortalecer a la ciudadanía, esto a través de distintos cursos de acción los cuales permitan a los ciudadanos conocer y acceder a sus derechos, ya no sólo políticos y civiles. Las instituciones electorales bien pudieran encargarse de implementar estrategias para abundar en la explicación de lo que es un régimen democrático y de lo importante que resulta que la ciudadanía

participe del mismo. Entre algunas acciones a desarrollar se encuentran los ejercicios de consulta a la ciudadanía para conocer su opinión sobre sus respectivas democracias, la elaboración de estudios y publicaciones sobre temas asociados con la democracia que permitan una discusión más elaborada e informada y la organización de foros sobre temas que aquejen a la ciudadanía. Existen otras posibilidades para el fomento de la cultura cívica, pero dependen en bastante medida de la disposición de los actores y de su compromiso con la democracia.

3.2 La reforma de 2014 y su vínculo con la consolidación democrática

Difícil pensar que una reforma en materia político-electoral pudiera influir en un proceso tan complejo como lo es el de la consolidación democrática, no obstante, y como se verá en breve, existen elementos que permiten el estudio de la reforma de 2014 bajo la lupa de la consolidación.

El primer elemento tiene que ver con la coincidencia de los componentes de la reforma con la propuesta antes explicitada en cuanto a cambios necesarios o indispensables en la estructura política. Esta coincidencia entre el esquema de análisis y la reforma nos permite afirmar *a priori* que en México el proceso de consolidación está instalado en la agenda política y que se han empezado a tomar acciones. La tarea es entonces, analizar en qué medida los cambios orquestados en la estructura política y las reglas electorales podrían favorecer o no a la consolidación de la democracia mexicana.

La segunda razón es bastante más sencilla, ya que la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto afirmó que la reforma de 2014 era una reforma para la consolidación democrática. En la explicación de la reforma que emitió la Secretaría de Gobernación (Segob), se insiste en que México debe avanzar más allá de una democracia electoral, es decir, pasar a una democracia de resultados que cuente con un régimen político moderno que favorezca el equilibrio entre poderes, la concreción del diálogo y la creación de acuerdos; además de, transformar las reglas e instituciones electorales para que ofrezcan mayores

garantías a los competidores y aumenten la participación de la ciudadanía (Segob, 2014).³⁵

Un último elemento que permite asociar reforma con consolidación es la participación de la sociedad civil para exigir que las instituciones, fundamentalmente las de tipo electoral, se adaptaran permitiendo la participación de los ciudadanos de forma más directa en la política nacional y estatal. Volviendo a Morlino, la esencia de la consolidación es la adaptación de las estructuras a una realidad cambiante ante actores no sólo políticos sino también sociales. De modo que, la actividad de la sociedad civil y ONG's exigiendo una mayor participación en el régimen democrático que logró permear en la reforma de 2014 deviene un argumento más para analizar a ésta a través del enfoque de la consolidación democrática.

3.3 Análisis del contenido de la reforma político-electoral de 2014

Ampliación de la participación

La reforma de 2014 repara en tres acciones asociadas con esta dimensión que son las candidaturas independientes, las iniciativas de ley por ciudadanos y las consultas populares; no se incluye la acción de revocación de mandato. En este orden también procede nuestro análisis.

Candidaturas independientes. Esta figura tiene como base el artículo 35 constitucional que establece que la ciudadanía tiene derecho a votar lo mismo que a ser votada. De modo que, el ciudadano que pretenda participar en un proceso de elección señala la Constitución, deberá acudir a la autoridad electoral correspondiente para solicitar su registro y se verá obligado a cumplir con todas las disposiciones que establezcan los diferentes marcos normativos.

³⁵ La reforma político-electoral de 2014 surge de un acuerdo político denominado Pacto por México en el cual participaron las tres fuerzas políticas más relevantes de aquellos años (PRI, PAN, PRD). Si bien es cierto que el PRI tomó la batuta en las negociaciones, las demás fuerzas políticas sacaron provecho, por ejemplo, el PAN logró una reforma hacendaria, mientras que el PRD logró acordar una Constitución para la Ciudad de México.

Mediante este mecanismo y a nivel federal, se puede contender por la Presidencia de la República, una senaduría o una diputación, pero sólo a través del principio de mayoría relativa. Y será la LGIPE quien regule la figura de las candidaturas independientes a nivel federal, mientras que, las entidades federativas deberán expedir su normativa al respecto, siempre con apego a la Constitución.

Para ser candidato independiente la LGIPE considera un proceso que consta de cuatro etapas y las cuáles se describen a continuación:

- 1) Convocatoria: el Consejo General del INE expide y difunde la convocatoria que contiene las bases para este proceso.
- 2) Actos previos al registro de candidatos independientes: etapa en que el interesado se convierte en aspirante. Para esto es necesario que al día siguiente de emitida la convocatoria los ciudadanos comuniquen sus intenciones a las autoridades electorales. Es decir, que si se pretende contender por la Presidencia de la República el interesado deberá comunicárselo al Secretario Ejecutivo del INE; si se trata de una senaduría, se deberá notificar al Vocal Ejecutivo de la Junta Local correspondiente; y en el caso de una diputación, será el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital quien se entere.
- 3) Obtención de apoyo ciudadano: luego de obtener la calidad de aspirantes, éstos deberán obtener el apoyo de la ciudadanía acatando el plazo y número de firmas requerido. Para Presidente de la República, se deberá recolectar por lo menos el 1% de la lista nominal nacional en un plazo de 120 días. Para el cargo de senador se requiere la obtención de al menos el 2% de la lista nominal de la entidad en un plazo de 90 días. Por último, quien opte por una diputación deberá recolectar por lo menos el 2% de la lista nominal del distrito electoral correspondiente en un plazo de 60 días.
- 4) Registro de candidatos independientes: el INE difunde la apertura del registro de candidatos y los requisitos a cubrir por los entonces aspirantes. Estos deben presentar su solicitud con las especificaciones que señale la LGIPE, además de documentos como la plataforma que contiene su

propuesta de campaña, el informe de ingresos y egresos de los actos realizados en la etapa de recolección de apoyo y la cédula que agrupa las firmas y datos de los ciudadanos que los apoyaron. Los registrados para la candidatura independiente deberán esperar un total de tres días para que las autoridades verifiquen que la documentación sea correcta. Posteriormente, se inicia un proceso de verificación de la cédula entregada por el aspirante a candidato. Finalmente, las autoridades se reúnen para dar a conocer a aquellos que obtuvieron su registro y también a quienes no cumplieron con las disposiciones.

Sin embargo, y a pesar de que las candidaturas independientes por fin se hicieron de un marco regulatorio dado que fueron aprobadas desde el año 2012, no lograron ser exitosas, por lo menos en el proceso electoral de 2018. Como ejemplo baste mirar de forma atenta el proceso electoral a nivel federal de ese año, el cual contó con apenas 2 candidatos independientes por la Presidencia de la República, 7 por una senaduría y 39 por una diputación (Vidal, 2019: 441). Argumentamos que las candidaturas independientes no trajeron resultados ya que ninguno de los contendientes pudo acceder a un cargo; a lo que habría que sumar el arrollador triunfo de Andrés Manuel, quien obtuvo niveles de votación bastante significativos lo que desplazó no sólo a los candidatos independientes sino también a las fuerzas políticas antes significativas (PRI, PAN, PRD).

Sólo para dimensionar el triunfo del actual mandatario habría que volver a los datos ofrecidos por Casar (2018: 29-30), quien en un artículo de nombre muy sugestivo (*Morena toma todo*) describió lo siguiente: “[Andrés Manuel] ganó la elección en 31 de las 32 entidades federativas, en 82% de las casillas, en 92% de los distritos electorales y en 80% de los municipios”.

No obstante, el fracaso de los candidatos independientes en 2018 no se agota en el efecto AMLO, ya que como bien señala Vidal (2019), la figura de las candidaturas independientes está inmersa en un sistema electoral favorable a los partidos políticos. El ejemplo está en que la ley dota de recursos a los candidatos, sin embargo, tales recursos no se otorgan hasta que el posible candidato obtiene el

número total de firmas, lo que implica que la etapa de recolección de apoyos debe ser financiada por el interesado en la candidatura. Además de esto, Vidal (2019) también encuentra que el marco normativo es sofisticado e intrincado, las normas son estrictas con los posibles candidatos e impide que estos concreten sus registros.

Por último, habría que mencionar que los candidatos independientes por la Presidencia de la República en el proceso electoral de 2018 no eran actores nuevos en el ámbito político, sino que ya habían sido militantes de un partido e incluso contaban con carreras políticas construidas.³⁶ Esto último resulta paradójico ya que la figura de los independientes busca aminorar la insatisfacción con los partidos políticos a través de nuevos actores que puedan atraer el voto de la ciudadanía.

Iniciativas de ley. El decreto de reforma modifica de nuevo al artículo 35 constitucional y establece que los ciudadanos ahora también pueden iniciar leyes. Para ello se requiere un apoyo ciudadano equivalente a por lo menos el 0.13% de la lista nominal de electores.

En términos generales, y de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 130 y 131, las iniciativas que se envíen al Congreso deberán ser acordes a las competencias de éste y enviadas al Presidente de la Cámara según corresponda. La iniciativa deberá contar con el nombre completo de los ciudadanos que la envían, la clave de elector de cada uno de ellos y su firma; además del nombre y dirección del representante de la iniciativa, esto con fines de comunicación.

Sobre el proceso de iniciativa ciudadana, el artículo 132 de la misma Ley Orgánica del Congreso, establece que el INE verificará que la iniciativa esté suscrita con por lo menos el 0.13% de ciudadanos de la lista nominal de electores. Si el INE en un plazo de 30 días concluye que los datos no son coincidentes con lo que mandata la ley, el Presidente de la Mesa Directiva lo anuncia al Pleno de la Cámara y el asunto

³⁶ Los candidatos independientes por la Presidencia de la República fueron Jaime Helidoro Rodríguez Calderón y Margarita Ester Zavala.

queda concluido. En caso contrario, el Presidente de la Mesa Directiva deberá enviar la iniciativa a comisiones para que se discuta y analice. Si la Cámara de origen aprueba la iniciativa ésta se turna a la Cámara revisora y continúa el proceso legislativo común.

Para abonar a la discusión, debe señalarse que en la LXIII Legislatura (2015-2018) se presentaron apenas un total de 5 iniciativas de ley, y de las cuales ninguna fue dictaminada positivamente. En cuanto a la LXIV Legislatura, tan solo una iniciativa se ha presentado, misma que se mantiene en la Comisión de Hacienda y Crédito Público desde el mes de noviembre del año pasado.³⁷

Consultas populares. Una vez más es el artículo 35 constitucional el que se reforma ya que en él se abordan los derechos de la ciudadanía. Ahí mismo se establece que las consultas populares deberán ser convocadas por el Congreso de la Unión y organizadas por la autoridad electoral (INE).

De acuerdo con la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), la solicitud de consulta podrá hacerla el Presidente de la República, el 33% de la Cámara de diputados, el 33% de la de Senadores y por lo menos el 2% de los ciudadanos mexicanos inscritos en la lista nominal de electores. Sobre los ciudadanos y su intención de solicitud, la ley señala que estos deberán presentar el aviso de intención de consulta al Presidente de la Mesa Directiva según la Cámara que corresponda. Luego deberán pasar diez días hábiles para que el Presidente de la Mesa Directiva acredite la petición que se le presentó y emita una constancia, además de un formato mediante el cual se recabarán las firmas necesarias.

El artículo 15 de la LFCP señala que el formato para las firmas deberá cumplir con los requisitos siguientes: el tema que desea consultarse -que deberá ser de trascendencia nacional-, la propuesta de pregunta, el número de folio de cada hoja, el nombre, la firma y clave de elector de los firmantes y la fecha de expedición.

³⁷ Los datos están disponibles en la base de datos de la Cámara de Diputados: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_b_indice.html.

La CPEUM deja muy en claro que las consultas no podrán tocar temas como restricciones de derechos humanos, asuntos electorales, ingresos y egresos del Estado mexicano, seguridad nacional, Fuerzas Armadas y lo relativo al artículo 40 constitucional. La Constitución también resalta que las consultas deberán efectuarse el día de la jornada electoral federal y que adquirirán el carácter de vinculatorio siempre y cuando en ella participen por lo menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Por último, se establece que la SCJN será la encargada de revisar la constitucionalidad de la consulta y que sus decisiones (fallos) serán definitivas e inatacables.

Antes de pasar al siguiente punto, es necesario señalar que este mecanismo ha destacado por su ausencia, dado que, en los más de cuatro años de haberse introducido la consulta popular en la Constitución no se ha puesto en práctica. Sólo la actual administración ha posibilitado este ejercicio de democracia directa, pero bajo condiciones de ilegalidad. La consulta popular para definir el destino del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) es quizá uno de los casos más escandalosos al respecto, ya que fue el equipo de transición del entonces Presidente electo (López Obrador) quien llevó a cabo el ejercicio sin consultar con el Congreso como mandata la ley. Que el Congreso no fuese notificado sobre la consulta del NAIM distorsionó todo el proceso, pues tampoco el INE pudo participar de la organización y control de la votación. Por si fuera poco, el Presidente ya habiendo tomado posesión del cargo decidió cancelar las obras del nuevo aeropuerto, incluso cuando el ejercicio no alcanzó el 40% de los electores de la lista nominal que establece la ley son necesarios. De hecho, y según datos del portal México Decide, apenas si se contabilizaron 319,830 votos en contra del NAIM, lo que implica que el ejercicio no podía ser vinculante.³⁸ Esta consulta y las demás realizadas por la actual administración han recaído en lo que hace algunos meses señaló Woldenberg (2018), pues se han convertido en prácticas al margen de la ley, por lo que no pueden considerarse como ejercicios auténticos y más bien envían

³⁸ En el portal México Decide se encuentra disponible la información sobre los otros ejercicios de consulta popular que ha realizado la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. <https://mexicodecide.com.mx/#consulta>

mensajes ominosos. De continuar con estas prácticas, y parafraseando a Woldenberg (2018), el ejercicio de consulta popular terminara por desvirtuarse de la democracia mexicana.

Revocación de mandato. Esta figura quedó relegada de la iniciativa de reforma, incluso cuando organizaciones civiles la contemplaban en sus propuestas de reforma. Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso Federal.

Reforzamiento de la autonomía de las instituciones

Al respecto, la reforma de 2014 solamente reparó en tres instituciones: INE, Fiscalía General de la República (FGR) y Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social (Coneval). Lo anterior no implica que en México apenas existan tres instituciones con carácter de autónomas, ya que a finales del siglo XX y en medio del proceso de transformación del régimen presidencial fueron desarrollándose organismos constitucionales autónomos (OCA) con la finalidad de encargarse de áreas estratégicas o medulares para la gobernabilidad democrática del país (Salazar, 2017).

Instituto Nacional Electoral. En cuanto al INE, vale la pena apuntar que ha sido objeto de diversas modificaciones desde la creación de su antecesor IFE. Esta reforma no altera su condición de institución autónoma reconocida en la Constitución desde hace algunos años ni sus atributos como personalidad jurídica y patrimonio propio. En cuanto a los otros elementos que favorecen a la imparcialidad en el quehacer institucional, el INE es quizá la institución que más se apega a los criterios de instituciones autonómicas. Lo anterior puede sostenerse a partir de elementos como el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), que desde su implementación se encarga de capacitar y profesionalizar a los funcionarios que participan de las instituciones electorales locales y federales. El SPEN se convirtió en aquella vía mediante la cual se selecciona, ingresa, capacita, profesionaliza, promociona, promueve, evalúa, rota y se juzga la permanencia de los servidores públicos electorales.

Por otro lado, el mecanismo de selección de las autoridades del INE resulta un tanto más elaborado que el de otras instituciones que más adelante analizaremos. El proceso consiste en la formación de un comité técnico de evaluación que se integra por siete personas, de los cuales tres son nombrados por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y dos más por el organismo garante que establezca el artículo sexto constitucional. Dicho comité recibe la lista de registrados a la convocatoria antes expedida por la Cámara de Diputados y evalúa que los interesados cumplan con los requisitos, luego selecciona a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por vacante. La lista que resulta de este proceso se envía al órgano de dirección de la Cámara de Diputados para continuar con el proceso de selección de los Consejeros.

La autoridad electoral se volvió un elemento central en la democratización del país y lo sigue siendo. Su autonomización consistió en un proceso de negociaciones constantes entre fuerzas políticas que resultó en elecciones legítimas y mejor elaboradas. No obstante, e incluso cuando cumple con todos los requerimientos para considerarse como una institución imparcial, existe en el mecanismo de selección un sesgo, pues la elección de los Consejeros depende de los grupos parlamentarios. Es decir, que existe la posibilidad de que los partidos influyan en la conformación del Consejo General del INE. Lo idóneo sería que existiera una especie de órgano o comisión de ciudadanos o expertos que se encargara de resolver el proceso de asignación de las autoridades electorales y así blindar por completo a dicha institución.

Coneval. Esta institución surgió en el 2006 como resultado de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), sin embargo, nació como una institución dependiente de la entonces Secretaría de Desarrollo Social con atributos como autonomía técnica y de gestión, pero no con autonomía constitucional que la desmarcara de las facultades del Ejecutivo Federal (Salazar, 2017: 135-136).

Para 2014, el órgano encargado de la evaluación de la política social y la medición de la pobreza pasó a convertirse en un OCA (dejo de depender de la ahora

Secretaría de Bienestar), con la intención de emitir diagnósticos certeros que ayudaran a la modificación de los cursos de acción en su materia por parte del gobierno federal.

Con el objetivo de que el quehacer del Coneval fuera lo más imparcial posible se colocaron candados y criterios específicos para la selección de los integrantes de la Comisión Ejecutiva (que es su órgano de dirección). Los criterios con los que deben cumplir los posibles integrantes de la Comisión Ejecutiva son: contar con prestigio en el sector privado o público, además de en el ámbito académico y profesional y una experiencia de mínimo 10 años en el tema de la política social. Se añade que los interesados no deben militar en un partido político ni haber contendido por un cargo público. En cuanto al mecanismo de selección, he aquí la posibilidad de incidir en el ejercicio de esta institución, pues de nuevo son los legisladores quienes deciden, específicamente la Cámara de Diputados, mediante el voto de las dos terceras partes.

A simple vista, pareciera que el Coneval avanza en su proceso de autonomización, no obstante, y tal como lo anticipo en un comunicado la misma institución, fue errado que se dejara al Congreso la elección de los miembros de la Comisión Ejecutiva, ya que antes el proceso estaba a cargo de la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) que se integraba por los gobiernos estatales, las asociaciones de los presidentes municipales, el Congreso y el Ejecutivo Federal, lo que impedía que se manipulara la selección de las autoridades al frente del Coneval.³⁹

Por otro lado, y en una visión menos pesimista, el Coneval ha destacado por lo transparente que ha sido en sus mediciones, mismas que pueden consultarse en su plataforma digital en donde también se encuentran especificadas las rutas metodológicas a partir de las cuales evalúa a los programas sociales. Además de que ha puesto a disposición de la ciudadanía los reportes de sus ejercicios de evaluación.

³⁹ El comunicado puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS DE PRENSA/REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMIA DEL CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMIA DEL CONEVAL.pdf).

FGR. La Procuraduría General de la República se convirtió en Fiscalía a raíz de la reforma de 2014. Lo que implicó su “autonomización” al desprenderse del Poder Ejecutivo. Sin embargo, y a diferencia de las instituciones antes señaladas, la FGR fue la que menos apoyo tuvo por parte de la ciudadanía ya que la reforma no se ocupó del diseño y estructura de esta institución. Valga decirlo, la autonomía de esta institución se implantó en la Constitución, pero no abarcó elementos clave como la profesionalización de los funcionarios y el mecanismo de selección del Fiscal General.

Este último asunto, que es la elección del Fiscal General, ha sido cuestionado desde el momento en que la reforma se aprobó, ya que el Ejecutivo sigue influyendo en el proceso de designación por lo que se sigue cuestionando la autonomía de la institución.⁴⁰ El mecanismo establecido en el artículo 102 constitucional señala que el Senado de la República debe elaborar una lista con al menos diez candidatos y ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de la misma Cámara; para luego esa lista enviarse al Ejecutivo. Luego de recibir la lista, el Ejecutivo debe elaborar una terna y regresarla al Senado para que éste llame a comparecer a los tres candidatos y posteriormente seleccione a uno de ellos por mayoría calificada.

Al respecto y antes de que Andrés Manuel tomara posesión, diversos colectivos pidieron al actual mandatario que modificara el artículo 102 de la Constitución con la finalidad de que el proceso no fuese utilizado para designar a personas con intereses partidistas al frente de una las instituciones más importantes del país. Sin embargo, el ahora Presidente de México se negó, y pudo con ayuda de los legisladores impulsar a su cercano, Alejandro Gertz Manero. No obstante, esa práctica de designar cercanos ha persistido y ha evitado que la justicia en México sea posible. Sin duda, y respecto de los últimos años, no habrá caso más emblemático que evidencie la debilidad de las instituciones, de esta institución en

⁴⁰ En un comunicado publicado en la plataforma del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) puede leerse la desaprobación de la reforma sobre la FGR por diversas organizaciones sociales y figuras destacadas en el ámbito académico y del periodismo. Muy concretamente, se critica el proceso de selección del Fiscal, la profesionalización de los funcionarios y la organización de la institución. El enlace es el siguiente: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/por-una-fiscalia-general-de-la-republica-que-si-sirva/.

particular, que el caso Ayotzinapa, que rebasó a la entonces PGR y al expresidente Enrique Peña Nieto.

Mecanismos de control

Fortalecimiento de los tribunales constitucionales. El parteaguas ocurrió en 1994, cuando el entonces Presidente, Ernesto Zedillo, envió al Congreso una reforma que transformó casi por completo al Poder Judicial. De acuerdo con Ansolabehere (2006: 236-237), la reforma de 1994 trajo lo siguiente: la introducción del mecanismo de revisión de constitucionalidad conocido como acción de inconstitucionalidad que asignó a la corte la etiqueta de *auténtico tribunal constitucional*; desechó también el carácter vitalicio de los puestos, estableciendo un periodo de 15 años para los ministros a partir de criterios meritocráticos; y creó el Consejo de la Judicatura, un órgano encargado de la profesionalización de jueces y magistrados y la administración del Poder Judicial; además de que incorporó un mecanismo de coparticipación en la integración de la Corte entre el Senado y el Ejecutivo Federal, que consiste en la integración de una terna por parte del Ejecutivo que posteriormente envía al Senado para que elija a uno de ellos mediante el voto de las dos terceras partes, no sin antes llamarlos a comparecer.

En cuanto al Consejo de la Judicatura, y de acuerdo con la misma autora (Ansolabehere, 2006:238-238), este órgano se vio afectado por la reforma de 1999 -también realizada en el periodo de Zedillo- que le dotó de autonomía técnica y de gestión con el fin de administrar, vigilar y disciplinar a quienes participan de las instituciones que integran al Poder Judicial, con excepción de la SCJN. De modo que, la SCJN puede solicitar los acuerdos realizados por el Consejo a partir de los cuales se pretende mejorar el ejercicio jurisdiccional a nivel federal, pero también revocar -con el voto de ocho ministros- aquellos acuerdos que ya hayan sido aprobados por el Consejo.

Por otro lado, los cambios que realiza la reforma de 2014 no son sustanciales en comparación con los de 1994, pues hace ligeras modificaciones a mecanismos como la acción de inconstitucionalidad y el amparo. Sobre la acción de inconstitucionalidad, la reforma modificó el artículo 105 constitucional para que

ahora también el Ejecutivo Federal pudiera interponer este recurso a través de la figura del Consejero Jurídico del Gobierno. La utilización de este mecanismo se extendió a los partidos políticos nacionales y locales, pero se constriñó a las leyes electorales. La reforma también admitió que el Fiscal General de la República interpusiera el recurso, siempre y cuando lo haga sobre leyes federales en materia penal o penal procesal, o de aquellas que se expidan sobre el ámbito de sus funciones. En materia de amparo, la modificación al artículo 107 constitucional amplió la intervención de la SCJN para que pudiera conocer de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Y estableció que cuando las Salas de la SCJN sustenten tesis contradictorias en materia de juicios de amparo sea el Pleno de esta misma Corte quien las resuelva, siempre y cuando se denuncie la contradicción por aquellos a quienes compete.

Como puede apreciarse, las modificaciones que trajo la reforma en lo jurisdiccional constitucional son mínimas y poco pueden hacer para fortalecer a la SCJN. Sin embargo, habría que reconocer aquellos cambios en lo jurisdiccional electoral que ampliaron las facultades del Tribunal Electoral (TEPJF).

De acuerdo con las modificaciones al artículo 41 y 109 constitucional, el INE debe encargarse de investigar las infracciones que lleguen a cometer los partidos políticos y candidatos independientes en temas como la propaganda política y electoral, la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña y el asunto de las prerrogativas; para luego elaborar un expediente el cual tendrá que analizar y fallar el Tribunal Electoral. Las modificaciones hechas por la reforma permiten que el TEPJF obtenga la facultad de conocer y resolver las determinaciones y sanciones que el INE haya impuesto a los partidos y agrupaciones políticas, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras que infrinjan las leyes electorales o la misma Constitución.

Rendición de cuentas. Los cambios dentro de este ámbito solamente se dieron en materia electoral al crearse el nuevo sistema de fiscalización a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), que es un órgano técnico con autonomía de gestión y que se encuentra supervisado por la Comisión de Fiscalización del INE. Este

nuevo modelo consiste en instalar un sistema de fiscalización que permita conocer los ingresos y egresos de los actores políticos en tiempo real; además de un sistema de contabilidad -en línea- al cual puedan acceder todos aquellos interesados en el ejercicio de los recursos de los partidos (Castellano, 2016: 49).

La reforma también planteó una nueva relación entre el INE y las autoridades de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda para rastrear la entrada de recursos ilícitos o alguna otra anomalía que pudiera presentarse en el ámbito financiero.

Tales cambios resultan relevantes si se tiene en cuenta que la reforma también incorporó un nuevo sistema de nulidades para los comicios, ya que con un mejor ejercicio de fiscalización hay la posibilidad de cerciorarse de que ningún contendiente esté utilizando recursos ilícitos o excediendo el gasto permitido por la ley para favorecer su campaña, permitiéndole una ventaja y hasta quizá el triunfo. Son causas de nulidad de una elección:

- a) Exceder el gasto de campaña en un monto del 5% del ya autorizado.
- b) Comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión.
- c) Y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Acerca de la rendición de cuentas, habría que señalar, que la reforma hizo modificaciones positivas en materia de transparencia, dotando de más elementos a las autoridades para castigar a los actores políticos que pudieran incurrir en un mal uso de los recursos. Sin embargo, y dada la acotación de los cambios en lo meramente electoral, las medidas sólo son funcionales en procesos electorales y no se extienden al ejercicio diario de los recursos públicos en donde la corrupción también ocurre.

Antes de abordar la dimensión siguiente, es necesario reparar en el tema de los tribunales constitucionales, puesto que, aun cuando la SCJN cumple con la mayoría de los elementos señalados por Inclán e Inclán (2005), su independencia no está garantizada, ya que el proceso de designación de los ministros está en manos del

Ejecutivo. Ya se refirió con anterioridad este mecanismo, pero no se enfatizó en que el Ejecutivo tiene una amplia influencia en el proceso y la posibilidad de tomar la última decisión. Así, si el Senado no aprueba a ningún miembro de la terna que en primera instancia envió el Presidente, éste puede elaborar una nueva, y en el caso de que la nueva terna sea rechazada, el Presidente tiene la facultad de designar al nuevo ministro basado en la última terna que envió. En realidad, este mecanismo de coparticipación es ineficaz respecto de la politización de la SCJN, y así lo demuestra la historia reciente de México. Los casos más actuales son la designación de Eduardo Medina Mora quien fuera allegado del expresidente Enrique Peña Nieto. La designación de Juan Luis González y Yasmín Esquivel Mossa, ambos cercanos al presidente Andrés Manuel López Obrador constituyen otro ejemplo. Por si fuera poco, el Senado, en ambas circunstancias, no hizo mucho para frenar estas designaciones, pues respondió a los intereses del Ejecutivo Federal en turno.

Compromiso político

La reelección consecutiva en México es un asunto escabroso -como bien apuntó Valencia (2014)-, pues representa para algunos la traición de uno de los principios heredados de la revolución mexicana y que hasta la fecha sigue enarbolándose: “sufragio efectivo, no reelección”. De acuerdo con Celorio (2015), este principio de la no reelección fue fundamental para el Estado mexicano ya que dotó a los ciudadanos de tranquilidad en tanto que no permitió que ningún político estirara su periodo de gestión; además de que, se convirtió en un “valor nacional”. Esta visión, aún arraigada en la mentalidad de gran parte de la sociedad mexicana debe matizarse y, además, contextualizarse, ya que en principio sólo aplicó para el Ejecutivo y se demandaba para un periodo conocido como el Porfiriato. Posteriormente, y ya en tiempos de la posrevolución, el principio sirvió para mantener la paz entre los caudillos que estaban dispuestos a hacerse de la Presidencia de la República mediante las armas.

En cuanto a la no reelección de los legisladores, habría que recordar que tal prohibición no tuvo nada de democrático, ya que fue una maniobra a través de la

cual el régimen autoritario pudo controlar las carreras políticas de los funcionarios públicos. Tal decisión implicó que los legisladores no adquirieran conocimientos suficientes obstaculizándose su proceso de profesionalización en bastante tiempo (Nacif, 2007). En oposición al apunte que hace Celorio (2015), es necesario insistir en que la reelección de los legisladores permite su profesionalización, pues les dota de conocimientos que los hacen menos vulnerables ante el Ejecutivo y permite a los ciudadanos aprobar -o no- la gestión de sus representantes (Nacif, 2007; Nohlen, 2008a; Valencia, 2014), siempre y cuando este mecanismo de control esté vinculado a la ciudadanía y no a los partidos políticos.

La reforma de 2014 revierte aquella decisión tomada en 1933, y permite ahora la reelección de senadores, diputados e incluso autoridades municipales:

- Diputados federales y locales: pueden ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, siempre que los postule el mismo partido o cualquier otro de la misma coalición que los postuló, excepto si renunciaron al partido o perdieron su militancia antes de la mitad de su mandato (artículo 59 y 116 constitucional).
- Senadores: pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos y aplican las mismas condiciones de postulación que la de los diputados (artículo 59 constitucional).
- Autoridades municipales: los presidentes municipales, síndicos y regidores pueden ser electos por un periodo adicional, siempre que éste no sea mayor a tres años (artículo 115 constitucional); y se aplican las mismas condiciones para reelegirse de diputados y senadores.

No obstante, estos cambios no posibilitan que sea la ciudadanía quien tenga la última decisión respecto del destino del legislador. Por el contrario, permiten que sean las autoridades de los partidos quienes evalúen las acciones y actitudes de los diputados y senadores de acuerdo con sus intereses y con base en ello decidan si los postulan nuevamente o no. En este tema de la reelección, la reforma no hace un cambio positivo, primero porque dota a los partidos de un mecanismo que

corresponde a la ciudadanía; y segundo, porque al limitar la reelección pierde sentido el tema de la profesionalización de los legisladores.

Equidad en la contienda política

La reforma de 2014 hace pocos cambios a la ley en materia de financiamiento público y acceso a medios de comunicación social, salvo en el tema de los candidatos independientes y su derecho a acceder a recursos públicos. Sobre el asunto de las prerrogativas de los partidos, las reformas electorales de 1996 y 2007 ya habían hecho aportes significativos.⁴¹

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, los partidos políticos tienen garantizados recursos suficientes para la realización de sus actividades ordinarias, para participar de los procesos electorales y para actividades de orden específico. La ley establece que los recursos para actividades ordinarias de los partidos políticos deben calcularse a partir de la multiplicación del número total de inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Como ejemplo, puede considerarse el proyecto de financiamiento de partidos y candidatos independientes de 2018, en que el número de inscritos en el padrón electoral fue de 87,557,868 ciudadanos, mientras que el valor de la UMA era de \$75.49. Si multiplicamos el padrón electoral por el 65% del valor de la UMA (\$49.0685) se obtiene que el presupuesto de los partidos políticos en este año fue de \$4,296,333,246.

La ley también establece que del total de recursos destinados a actividades ordinarias el 30% debe distribuirse a los partidos políticos de forma equitativa, lo que implica que toda fuerza política podrá contar con un mínimo de recursos para sus actividades. No obstante, el 70% restante deberá repartirse según el porcentaje de votos que los partidos hayan obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Si retomamos la cifra anterior (\$4,296,333,246), podemos saber que en

⁴¹ Véase Córdova, Lorenzo. (2014). "Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral". En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *Reformar sin mayoría. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012* (pp.217-258). México: Taurus.

2018 se repartió equitativamente una cifra de \$1,288,899,972. Si desea conocerse el monto que se otorgó a cada partido en el mismo año basta con dividirlo entre el número de partidos registrados y que para entonces era de 9.⁴² Es decir, que cada partido obtuvo una cantidad de \$143,211,108. Tales cálculos nos indican que el 70% de los recursos restantes para el financiamiento de los partidos para actividades ordinarias fue de \$3,007,433,274.

En cuanto a la obtención de recursos para fines electorales, el artículo 41 constitucional establece que para elecciones federales el financiamiento de los partidos equivaldrá al 50% de los recursos otorgados para actividades ordinarias. El monto del financiamiento se modifica en elecciones de diputados federales y equivale a tan sólo el 30% del financiamiento para actividades ordinarias.

De acuerdo con el DOF (01/09/2017), los partidos políticos para el año de 2018 obtuvieron un monto total de \$4,296,333,246, de los cuales \$1,288,899,972 se distribuyeron equitativamente y \$3,007,433,274 de forma proporcional. Los recursos por partido pueden verse en la siguiente tabla, que también muestra la cantidad de recursos disponibles para el proceso electoral de 2018 de acuerdo con la fórmula antes descrita:

⁴² Los partidos beneficiados fueron: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Partido Nueva Alianza (NA), MORENA y Partido Encuentro Social (PES).

Tabla 1. Financiamiento público para los partidos políticos (2018)		
Partido político	Financiamiento 2018 (actividades ordinarias)	Financiamiento para el proceso electoral federal 2017-2018
PAN	\$827,919,141	\$413,959,570
PRI	\$1,094,896,674	\$547,448,337
PRD	\$496,199,686	\$248,099,843
PT	\$236,844,348	\$118,422,174
PVEM	\$368,501,006	\$184,250,503
MC	\$341,584,113	\$170,792,057
NA	\$264,515,001	\$132,257,500
MORENA	\$414,914,437	\$207,457,219
PES	\$250,958,840	\$125,479,420
Total	\$4,296,333,246	\$2,148,166,623
Fuente: elaboración propia con base en el DOF (01/09/2017)		
Nota: el financiamiento en actividades ordinarias incluye las asignaciones proporcionales y equitativas.		

En cuanto a los candidatos independientes, el artículo 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que los candidatos tienen derecho a financiamiento público para gastos de campaña por lo que se consideraran como partidos con nuevo registro. Por otro lado, la Ley General de Procedimiento Políticos (LGPP) en su artículo 51 establece que a los partidos con nuevo registro se les otorga el 2% del financiamiento que corresponde a las actividades ordinarias de los partidos políticos. De ese 2%, y de acuerdo con lo establecido en la Constitución, en su artículo 41, el 50% será destinado a gastos de campaña.

Si volvemos al proyecto de financiamiento de partidos y candidatos independientes para el año 2018 resulta que, de los \$4,296,333,246 apenas se otorga a los candidatos un monto de \$85,926,664.92, de los cuales sólo \$42,963,332 pueden utilizarse para gastos de campaña (DOF, 01/09/2017). Debe considerarse que la

totalidad de ese monto se distribuye entre el total de candidatos independientes que contienden por un cargo público. De acuerdo con el artículo 408 de la LGIPE, el 33% de los recursos se divide de forma equitativa entre los candidatos a la Presidencia de la República; 33% entre los contendientes por una senaduría; y 33% entre los candidatos a diputados.

La diferencia de los recursos como puede notarse es abismal. Los partidos políticos tienen un financiamiento bastante abultado para el desempeño de sus campañas, mientras que los independientes no. Por si fuera poco, el recurso para los candidatos independientes se libera luego de cumplir con los requisitos descritos en la dimensión de ampliación de la participación, lo que implica que antes de obtener el registro los candidatos deben costear el proceso de recolección de apoyos. En síntesis, el sistema está diseñado para favorecer a los partidos políticos, pero no a los candidatos independientes.

En cuanto al acceso a medios de comunicación a nivel federal, la ley es menos intrincada y se resume en lo siguiente: durante el periodo de precampañas y la jornada electoral, el INE debe administrar un total de 48 minutos, mismos que distribuirá en 2 o 3 minutos por cada hora de transmisión en radio y televisión. En el periodo que abarca el fin de la precampaña y la jornada electoral el tiempo se distribuye de otra manera: 50% del tiempo lo adquieren las autoridades electorales y el 50% restante se otorga a los partidos políticos para la difusión de sus mensajes.

En el periodo de campaña electoral, los partidos políticos y candidatos independientes adquieren al menos el 85% del tiempo para cumplir con las prerrogativas de los partidos y candidatos establecidas en la ley. El total del tiempo en periodo de campaña se distribuye de la siguiente forma, 30% se reparte entre los partidos políticos y candidatos independientes de forma equitativa; mientras que el 70% restante se distribuye proporcionalmente entre los partidos según el porcentaje de la votación de diputados federales inmediata anterior. El artículo 41 constitucional prohíbe también la contratación de tiempos en radio y televisión a partidos y candidatos independientes.

El tiempo que la ley otorga al INE para que administre y distribuya entre los partidos y candidatos en tiempos de campaña electoral no es tan considerable, sin embargo, el criterio de distribución utilizado tanto en el financiamiento como en el acceso a medios de comunicación que consta de repartir el 30% de los recursos no parece lo suficientemente equitativo. Quizá otorgar un 50% de los recursos (financiamiento y acceso a medios) de forma proporcional y el otro 50% de forma equitativa podría nivelar la balanza y no desplazar *a priori* a los competidores.

Fomento de la cultura cívica

El ahora INE ha jugado un papel destacado en materia de cultura cívica, y así lo comprueba su acervo editorial. De su producción editorial destaca la serie de cuadernos de divulgación sobre cultura democrática que abarca un total de 40 títulos y en los cuales han participado académicos de distintas disciplinas. El INE, además, ha publicado un total de 32 Conferencias Magistrales, en las que han participado destacados académicos y especialistas. El instituto, a partir de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) para el periodo 2017-2023, también elaboró una serie de cuentos para niños y niñas con el fin de promover la lectura y mostrarles valores fundamentales de la democracia. Este proyecto que se ha denominado *Árbol* cuenta con un total de 15 obras para niños y jóvenes de entre 3 y 15 años.⁴³

Sobre las consultas a la ciudadanía, el instituto también ha hecho esfuerzos en la elaboración de proyectos como el *Informe País*, el cual ha sido objeto de diversos análisis pues constituye un trabajo riguroso al mostrar las actitudes y posturas de los ciudadanos respecto de la joven democracia mexicana. A este proyecto se han sumado instituciones de gran prestigio como es el Colegio de México. Por otro lado, el INE también ha elaborado guías de participación de niños y jóvenes y consultas en las que pueden participar de modo que desde temprana edad se vinculen con los procesos democráticos y emitan sus opiniones que sin duda también importan.

⁴³ El acervo descrito puede consultarse en línea en el portal del INE en la opción Cultura Cívica. Enlace: <https://www.ine.mx/cuadernos-divulgacion-la-cultura-democratica/>.

Para concluir, habría que señalar que el extinto IFE también promovió acciones a favor de la cultura cívica, mismas que el INE retomó. Esto puede ilustrarse en su propuesta de ENCCÍVICA, que fue elaborada y aprobada en el 2016 y la cual pretende construir una política pública que logre revertir los bajos niveles de cultura cívica en la sociedad mexicana.

Capítulo 4. ¿Una reforma para la consolidación democrática?: reflexiones finales

La democracia mexicana es imperfecta y con agujeros en distintos ámbitos. Esto ha llevado a que sectores de la población se desencanten de dicho régimen y concluyan que poco puede hacerse para mejorar la democracia en México. Esta postura que podría catalogarse como pesimista, más que reprocharse, debería poner a reflexionar a todos aquellos estudiosos que han hecho de la democracia y de los distintos temas que de ésta se desprenden acerca de las posibles salidas, cursos de acción o novedades que pudieran sacar del atolladero a ese régimen que cuenta con la ventaja de ser perfectible. No se trata de crear utopías, ni de idealizar como ocurre en algunas obras de ficción, sino de enfrentar los retos que aquejan a nuestro incipiente régimen, criticarlo y a partir de procesos de reflexión y análisis rigurosos proveer de explicaciones que favorezcan a la creación de cursos de acción que tanto requiere este país.

A sabiendas de que la problemática de la democracia mexicana se escurre en distintos ámbitos, optamos por el tema de la consolidación democrática, dado que, son tiempos en que la ciudadanía demanda más formas de participación pues está dispuesta a actuar de las decisiones públicas no sólo a partir de expresiones y quejas, sino a partir también de mecanismos de acción directa como lo son las consultas populares y las iniciativas de ley. La consolidación de un régimen democrático, además, no depende sólo del aumento de la participación, también repara en la fijación de reglas y procedimientos democráticos que permiten la solución pacífica de los conflictos sin recurrir a actos de barbarie o alguna otra calamidad que nos recuerden a aquellos regímenes autoritarios y totalitarios. Por ende, la consolidación democrática, además de los graves problemas como la migración, el desarrollo económico, la violencia y la inseguridad, el narcotráfico y la desigualdad, entre otros, deviene una tarea de primer orden que merece ser analizada.

De vuelta a nuestro estudio, una primera reflexión es acerca del proceso de instauración democrática que vivió México, que implicó una transición lenta y

fatigosa que en ocasiones no pareció conducir a la democracia, sino a reforzar un autoritarismo que por bastante tiempo fingió que reconocía derechos civiles y políticos. Empero, por fin ocurrió, el tránsito se concretó y entonces se pensó que México sería un país con un futuro distinto... y lo fue. Por lo menos en materia electoral el país logró consolidar sus instituciones, lo que resultó en un sistema de partidos en que las diversas fuerzas políticas tuvieron a partir de un sistema electoral competente la oportunidad de gobernar en diferentes entidades y municipios. Sin embargo, los resultados en términos políticos, sociales y hasta económicos no fueron los esperados, las administraciones panistas no lograron revertir o modificar aquellas estructuras y vicios heredados por el autoritarismo lo que trajo como desenlace que el PRI retomara la Presidencia de la República. Aquel partido que había gobernado por setenta años y que había sido el actor protagónico del régimen autoritario en México había vuelto al juego democrático. Al respecto pueden hacerse algunas lecturas, de las cuales la siguiente no resulta tan popular, pero que el PRI volviera a través de procesos electorales legales con la aprobación de un sector de la sociedad implica que la democracia electoral en el país era ya un hecho.

En suma, la instauración es un proceso innegable en México, no obstante, el asunto de la democracia mexicana no se agota en esta única fase. Debemos afrontar un reto igual de complejo que es el de la consolidación. Paradójicamente, la reforma electoral que cuenta con elementos favorables a esta nueva etapa de la democracia mexicana fue resultado de un proceso de negociaciones y convenios que devinieron en un acuerdo de coalición informal de nombre *Pacto por México*, liderado por el PRI. Esto ya permite imaginar la dimensión o lo limitado de los cambios, no obstante, y para no caer en especulaciones, revisemos algunos aspectos de la reforma política-electoral de 2014.

El siguiente cuadro ilustra los cambios promovidos por la reforma a partir de tres etiquetas: avances, pendientes e insuficiencias:

Cuadro 1. Avances y retrocesos de la reforma político-electoral de 2014			
Cambio	Avances	Pendientes	Insuficiencias
Candidatura independiente			Falta de recursos (financiamiento y acceso a medios). Procedimiento intrincado.
Iniciativas de ley			Procedimiento intrincado.
Consultas populares			Procedimiento intrincado.
Revocación de mandato		No se incluyó.	
Autonomía institucional			Procesos de designación a cargo de fuerzas políticas.
Fortalecimiento de Tribunales Constitucionales		No hizo modificaciones relevantes al respecto.	
Rendición de cuentas	Orientados en materia electoral: nuevo sistema de fiscalización del INE.	No reparó en auditorías. No reparó en el sistema anticorrupción.	
Reelección consecutiva			Control asignado a las autoridades de los partidos políticos. Se limita la reelección.
Equidad en la contienda política	Los partidos obtienen recursos abundantes.		Se desplaza en el reparto de los recursos a los candidatos independientes.
Fomento de la cultura cívica	El INE cumple con la función.		
Fuente: Elaboración propia.			

Acerca de la ampliación de la participación hemos de señalar, que la ciudadanía no resultó tan beneficiada como tuvo que haber sido. Respecto de las candidaturas independientes, éstas devinieron en un conjunto de reglas y procesos barrocos que no llamaron la atención de los ciudadanos. Quienes intentaron por esta vía disputar un cargo y lo lograron no fueron ciudadanos comunes, sino exmilitantes que contaban con recursos (humanos y económicos) para cumplir uno de los requisitos más fatigosos que es la recolección de firmas. Sin embargo, el fracaso también puede verse en que ninguno de los contendientes pudo hacerse de un cargo público, por lo menos en el proceso electoral de 2018 a nivel federal. En cuanto a los otros mecanismos de participación, específicamente el de la iniciativa de ley ciudadana, éste se enfrenta al mismo reto que el de las candidaturas independientes: la recolección de firmas y elaboración de procesos barrocos que terminan minando las intenciones de participar de los ciudadanos. Tal parece que estos mecanismos están diseñados para desincentivar la participación ciudadanía y no para reforzarla.

Sobre el Estado de Derecho y la necesidad de fortalecer la autonomía de las instituciones pareciera que el asunto camina, sin embargo, existen reticencias por parte de las fuerzas políticas para abandonar su participación en los procesos de asignación de las autoridades al frente de los organismos autónomos. Que los procesos de selección sigan en manos de los legisladores favorece a la cooptación de los organismos, y dependiendo de cada proceso electoral y la integración del Congreso las diversas fuerzas políticas incidirán en ellos. Es necesario que se realicen los cambios adecuados para que estas decisiones pasen a manos de comisiones integradas por expertos o ciudadanos destacados para que se aminore el riesgo de que las instituciones sean cooptadas políticamente.

Acerca de los mecanismos de control, la reforma no hace modificaciones relevantes que fortalezcan a la SCJN. De hecho, una de sus debilidades está asociada con el asunto de la autonomía, pues la asignación de ministros sigue sujeta al Ejecutivo y al Senado desde 1994. Lo anterior ha provocado que la Suprema Corte sea vista como una institución no autónoma y a disposición de intereses partidistas. Lo

anterior, aunque no puede ser afirmado, en tanto que la Corte ha hecho un papel digamos rescatable, arrastra ideas de un pasado en donde la Corte fue anulada por el Ejecutivo arrebatándole toda posibilidad de ser un contrapeso. Por tanto, y si se desea que la democracia mexicana cuente con instituciones autónomas que sirvan de contrapeso, lo ideal sería que el Consejo de la Judicatura se encargara del nombramiento de los ministros a partir de criterios meritocráticos y procesos transparentes.

En este mismo ámbito de los mecanismos de control y asociado al ámbito electoral, hubo cambios destacables, por ejemplo, que el Tribunal Electoral adquiriera la facultad de fallar respecto de las sanciones impuestas por el INE. Además de que, no habrá instancia que pueda revocar los fallos del TEPJF. En cuanto a la rendición de cuentas, el sistema de fiscalización que el INE tuvo que desarrollar parece adecuado para monitorear la utilización de los recursos por parte de los partidos y candidatos independientes. Empero, la reforma se olvidó de hacer importantes ajustes en el sistema nacional anticorrupción y en la Auditoría Superior de la Federación; ésta última que sigue sin contar con las facultades para sancionar a quienes malversan los recursos públicos.

Sobre la reelección inmediata, asociada a la responsabilidad vertical, no hay muchos aspectos positivos que resaltar ya que no cumplió con el requisito mínimo: poner a disposición de la ciudadanía el mecanismo de control que se supone es la reelección consecutiva. Optaron las fuerzas participes de esta reforma por dejar el control de la reelección en las autoridades al frente de los partidos, lo cual les dota de un mecanismo de disciplina que provoca que los legisladores perfilen sus decisiones a los intereses de sus bancadas y no a los de la ciudadanía, que se supone es a quien representan. Además, el limitar la reelección deja toda posibilidad de profesionalización de los legisladores en un veremos; cuando es indispensable que estos adquieran experiencia y conocimiento que les permita mejorar su gestión.

En cuanto al tema de la equidad en la contienda, los resultados son ambivalentes. Si consideramos solamente a los partidos políticos, los criterios a partir de los cuales se distribuyen los recursos (tanto económicos como en medios de comunicación)

parecen sostenerse (30% distribuidos de forma equitativa y 70% de forma proporcional), puesto que, y como se mostró en el capítulo 3, los recursos son cuantiosos y alcanzan cifras enormes. Sin embargo, en ese reparto no participan los candidatos independientes, a quienes apenas si se les otorga un porcentaje pequeño (2%) del cual no pueden utilizar sino apenas la mitad para sus actividades de campaña. Es decir, que la figura de las candidaturas independientes inserta en un sistema de partidos no parece beneficiarse de los mismos recursos los cuales permitirían que la ciudadanía cuente con más opciones al momento de ejercer su voto.

Finalmente, la reforma dota al INE de tareas que son importantes para el desarrollo de una cultura cívica. Vemos que el trabajo realizado por ésta institución ha traído consigo materiales de sobra que permiten a la ciudadanía mantenerse informada; también ha realizado esfuerzos para medir que tan conforme o inconforme están los mexicanos con su forma de gobierno y ha involucrado a otros actores que aunque todavía no pueden participar de los proceso electorales ya cuentan con instrumentos que les permiten verter sus sentimientos y opiniones respecto de la democracia mexicana (nos referimos por supuesto a los niños y jóvenes que participan de las consultas organizadas por la autoridad electoral).

Volviendo a la pregunta que titula este capítulo, la reforma sin duda avanza en temas como los electorales y lo concerniente a las garantías de los actores políticos, no obstante, las condiciones para que la ciudadanía participe no son suficientes. Los mecanismos de participación son tan intrincados que no parecen motivar la participación ciudadana e incluso se le rezaga en asuntos tan básicos como la reelección consecutiva, en la que se supone los ciudadanos pueden ejercer cierto control respecto de sus representantes. Si hubiera que dar una respuesta concreta, ésta sería que la reforma es limitada en cuanto a los requerimientos que se supone pueden favorecer al proceso de consolidación democrática de México, sobre todo en el tema de las garantías y acceso a la participación de la ciudadanía. Sin ésta, la democracia en México sigue obviando a un actor fundamental.

Bibliografía

- Ansolabehere, K. (2006). "Poder Judicial. Un poder en busca de su papel". En A. Attili (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México* (pp. 221-246). México: Miguel Ángel Porrúa-UAMI.
- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Campuzano, F. (2007). *Autoritarismo y democracia en América Latina. Los retos de la transición*. México: UAMX.
- Casar, M. (2018). Morena toma todo. *Nexos* (488), 28-34.
- Casar, M. (1999). "El Congreso del 6 de julio". En L. Salazar (Coord.), *1997: elecciones y transición a la democracia en México* (pp. 131-161). México: Cal y Arena.
- Castellanos, R. (2016). *La reforma político-electoral del 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- Celorio, M. (2015). La reforma político-electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos. *El Cotidiano* (190), 109-117.
- Di Palma, G. (1988). La consolidación democrática: una visión minimalista. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (42), 67-92.
- Elizondo, C., y Nacif, B (Comp.). (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE, CIDE.
- Inclán, S., y Inclán M. (2005). Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado. *Perfiles Latinoamericanos*, 13(26), 55-82.
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE.

- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Morlino, L. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (35), 7-61.
- Nacif, B. (2007). *Las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Nohlen, D. (2008a). Instituciones y cultura política. *POSTData* (13), 27-47.
- Nohlen, D. (2008b). Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia. *Desafíos* (18), 115-155.
- O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos Políticos* (56), 19-36.
- Peschard, J. (2016). *La cultura política democrática*. México: INE.
- Prud'homme, J. (2014). *Coyunturas y cambio político*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Salazar, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de las autonomías*. México: FCE.
- Segob, (2014). *Reforma política-electoral*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf.
- Valencia, L. (2014). *De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México*. México: UAM, ITACA.
- Valencia, L. (2018). Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical. *Apuntes electorales* (58), 61-96.
- Vidal, F. (2019). La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México. *Revista Mexicana de Ciencias Política y Sociales* (235), 427-462.

Woldenberg, J. (2018). Debería suspenderse. *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacion/deberia-suspenderse>.

Woldenberg, J. (2014). *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

Diario Oficial de la Federación (10/02/2014). Enlace: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.

Diario Oficial de la Federación (01/09/2017): <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=09&day=01>.

Ley Federal de Consulta Popular. Enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf.

Ley General de Partidos Políticos. Enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Enlace: <http://cronica.diputados.gob.mx/MarcoJuridico/LeyOrganica.pdf>.