

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“La evolución de la autoridad
administrativa electoral (Federal)
a través de las reformas electorales 1990-2014”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADOS EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

JAQUELIN GUADALUPE BARRANCO BUSTAMANTE

MIGUEL ANGEL MONTELLANO SANTIAGO

Directora del trabajo recepcional

Mtra. Laura Evelia Anguiano Flores

Ciudad de México, octubre 2016.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia hermosa porque son mi gran impulso para salir adelante.

A ti papá por tus sabios consejos, porque nunca olvidé tus palabras de que al intentarlo tenía que llegar hasta el final, que de otro modo mejor ni lo empezara siquiera...

A ti mamá por ser mi incondicional amiga, mi mejor consejera, mi gran apoyo, porque siempre confiaste en mí y porque nunca me dejas caer.

A mis hermosos hermanos, a ti Kary, admirable hermana, por enseñarme no sólo lo que significa la perseverancia sino lo que cuesta. A ti Fany, que eres el mismo amor en persona. A ti Marquitos, por llenar siempre mis días de alegría.

A ti Miguel, eterno agradecimiento por tu guía, por enseñarme que en el sitio donde estoy es donde tengo que estar, por enseñarme a conocerme a mí misma y por tu invaluable apoyo.

A mis profesores: Maestra Laura E. Anguiano por su tan enorme y admirable paciencia y por haber confiado en nosotros; Dr. Cuauhtémoc, por su regaño a tiempo; Maestro Adrián por su asombrosa sencillez, Maestra Alicia Rodríguez por su tiempo y sus comentarios para mejorar este trabajo. A todos por su tan loable labor.

A la Lic. Elba Triana por darme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente.

Y sobre todo a Dios por dejarme llegar hasta este momento, por regalarme la mejor familia y permitirme conocer a todas estas bellas y grandiosas personas.

A todos mil gracias

Jaquelin G. Barranco B.

A mi madre dirijo estas líneas de agradecimiento, por su amor y su entereza para conmigo, por su apoyo durante todo este camino intelectual, por dejarme la mayor herencia que a alguien le pueden dar “la educación” y gracias sobre todo por ser quien eres.

A mis hermanos Iván, César y Alejandra les agradezco todo lo que han hecho por mí, hemos pasado cosas buenas y también cosas malas pero de lo que estoy seguro es que siempre he aprendido de ustedes, hermanos, este es un logro de todos.

A mi padre, que siempre creyó que pasaría este momento, en donde estés siempre te llevo conmigo.

A Jacky, por acompañarme en todo este camino, por dejarme caminar contigo este tramo de tu vida, por hacer realidad este sueño, porque no nos dimos por vencidos aunque parecieran malos los tiempos llegamos hasta aquí.

A nuestra directora Maestra Laura E. Anguiano, por guiarnos en este proceso intelectual, por sus afortunados comentarios, por el tiempo que nos dedicó y sobre todo por su amistad.

A nuestros lectores, gracias al Dr. Cuauhtémoc Tinoco por sus consejos dentro y fuera del aula de clases y por sus comentarios tan pertinentes para mejorar este trabajo. Al Maestro Adrián López por su incansable deseo de transmitir su conocimiento y por supuesto gracias a mi querida Maestra Alicia Rodríguez, mi gran guía intelectual que es y siempre será más que una maestra para mí.

A Mayita, por velar mis noches de estudio por ser mi amiga inseparable, por escucharme con esa atención que sólo ella sabe.

Agradecimientos totales a todos.

Miguel A. Montellano S.

A nuestra Universidad Autónoma de la Ciudad de México, por todo lo que nos ha enseñado y por el apoyo que nos dio para la impresión y empastado de este trabajo recepcional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... pág.5

METODOLOGÍA.....pág. 10

CAPÍTULO: 1 MARCO TEÓRICO

1.1. CONCEPTOS GENERALES..... pág. 13

1.2. TIPOS DE AUTORIDADES ELECTORALES CARACTERÍSTICAS Y
FUNCIONES..... pág. 38

1.2.1. Instituto Nacional Electoral..... pág. 39

1.2.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación..... pág. 41

1.2.3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación..... pág. 43

1.2.4. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales..... pág. 44

1.2.5. Autoridades Electorales de las Entidades Federativas..... pág. 45

1.3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS AUTORIDADES
ELECTORALES..... pág. 48

CAPÍTULO 2. SISTEMA POLÍTICO Y REFORMAS ELECTORALES (ETAPA DE 1910-1988)

2.1. ASPECTOS HISTORICOS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y
ELECTORAL POST-REVOLUCIONARIO..... pág. 56

2.2. La formación del Partido Oficial y la Centralización del Poder..... pág. 65

2.3. La Reforma electoral de 1946: la consolidación del partido hegemónico y la Creación
de Comisión Federal de Vigilancia..... pág. 76

2.4. Las reformas electorales de 1953, 1963, 1973: el reclamo democrático y la crisis de
legitimidad..... pág.80

2.5. La reforma electoral de 1977: el inicio del cambio político-electoral en México. pág. 83

CAPÍTULO 3: SISTEMA POLÍTICO Y REFORMAS ELECTORALES (ETAPA 1988-2014)

3.1. La elección presidencial de 1988: la crisis de legitimidad y legalidad del sistema político mexicano.....	pág. 88
3.2. Las reformas de 1990, 1993 y 1994: la creación del Instituto Federal Electoral	pág. 91
3.3. La reforma de 1996: la Autonomía del Instituto Federal Electoral.....	pág. 99
3.4. Las elecciones del año 2000: La alternancia del poder Ejecutivo.....	pág. 102
3.5. La reforma del año 2007: el Instituto Federal Electoral puesto en duda.....	pág. 108
3.6. La reforma electoral de 2014: el nuevo Instituto Nacional Electoral.....	pág. 114

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL A TRAVÉS DE LAS REFORMAS ELECTORALES 1990-2014

4.1. Reforma de 1990: Creación del IFE.....	pág. 125
4.2. Las reformas de 1993 y 1994: la violencia como factor de cambio.....	pág. 132
4.3. La Reforma Electoral de 1996: La Reforma “Definitiva”.....	pág. 141
4.4. El Nuevo Escenario Electoral.....	pág. 146
4.5. La Reforma de 2007: El cuestionamiento al IFE.....	pág. 149
4.6. La Reforma de 2014: La creación del INE.....	pág. 154

REFLEXIONES FINALES.....	pág.163
---------------------------------	----------------

GLOSARIO DE ABREVIATURAS.....	pág. 171
--------------------------------------	-----------------

BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 174
--------------------------	-----------------

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se realizó un recorrido histórico, no exhaustivo, que incorpora los elementos más relevantes sobre las transformaciones de la autoridad administrativa electoral.

En las últimas décadas, nuestro país ha estado inmerso en un proceso de cambio y de actualización de las normas e instituciones que rigen la vida política nacional. En los gobiernos que van de José López Portillo a Enrique Peña Nieto (1976-2014), se han dado cambios significativos en las estructuras del Estado orientados, por un lado, a mejorar la eficiencia en la gestión pública y, por el otro, a mantener un Estado de gobernabilidad que legitime la actuación del gobierno ante la gradual demanda de los principales actores políticos de que en México se lleven a cabo elecciones confiables y transparentes, todo esto dentro de un proceso de democratización del Estado mexicano¹.

La transformación del sistema electoral ha constituido una expresión coherente con la necesidad de modificar la estructura del sistema político, en el marco de la

¹ Estos cambios en las instituciones no son exclusivos en México, desde los años setenta se ha generado cambios similares en toda la región de América Latina. Estos cambios han producido una fuerte democratización en toda esta región.

Samuel Huntington (1994) ha desarrollado una de las ideas más acabadas en torno a la democratización del mundo, Huntington distingue tres olas de democratización, la primera se puede localizar según el autor entre los años 1828-1926, esta primera ola de democratización tuvo como principales problemas resolver la extensión del sufragio entre los varones adultos y la cuestión relativa al órgano ante quien debía ser responsable el Poder Ejecutivo.

La segunda ola, siguiendo el planteamiento de Huntington, va de 1943-1962; en esta segunda ola se da la democratización de Alemania occidental, Australia, Italia y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Otros países que también lograron su democratización en esta misma ola fueron India, Filipinas, Israel, Nigeria y Jamaica, después de su colonización y su constitución como nuevos Estados.

Por último, la tercera ola democratizadora se inicia en 1974 con las transiciones en Portugal y posteriormente en España y Grecia, y en algunos países de América Latina, Asia y África en los años ochenta, el fin de esta tercera ola, según Samuel Huntington, parece haber culminado con el colapso del socialismo real.

Esta idea ha generado un debate muy extenso entre los especialistas en el tema, prueba de esto está en los textos de Jaime Cárdenas Gracia (2005) *Transición política y reforma constitucional en México*, así como el de Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. coord. (2008) *Reforma Política y Electoral en América Latina*, entre otros.

democratización de las instituciones, para hacerla funcionar de manera eficiente con calidad, transparencia y certeza, a fin de mantener una estabilidad política y social en el devenir histórico del país.

Las transformaciones de los procesos electorales a partir de la reforma electoral de 1977 y los cambios hechos a la estructura electoral en México, después de las controvertidas elecciones de 1988 junto con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) a finales de la década de los ochenta, ha impactado la forma de pensar los procesos electorales en México, siendo una de las causas de la modernización del Estado mexicano.

Desde su nacimiento, el IFE se ubicó en el centro del proceso de transición a la democracia, ya que las elecciones cada vez más competidas necesitaban un organismo electoral autónomo y el IFE, como institución garante de la transición, resultó fundamental para la organización de las elecciones, particularmente a partir de 1994.

A partir de 2006, el IFE entró en una nueva fase que lo transformó de ser un factor de confianza en los procesos electorales a un árbitro de contiendas fuertemente cuestionadas, principalmente por los partidos de izquierda².

Los últimos comicios que el IFE organizó en su historia de 25 años y a partir de la crisis interna y de credibilidad, derivaron en una nueva reforma que, entre otros aspectos, determinaría el fin de la era del instituto³.

² *La Jornada*, 18 de Marzo de 2014. Del IFE (1990 - 2014) al INE. La autonomía del instituto, pieza clave en la transición del país (Alfonso Urrutia).

³ Esta vez el ciclo de elecciones-reformas fue más allá hasta generar uno de los cambios más radicales a escala de organización de los comicios, lo que ha despertado dudas y objeciones entre especialistas.

Dada la falta de legalidad y legitimidad durante los últimos procesos electorales en 2014, en el marco del Pacto por México, en la administración de Enrique Peña Nieto junto con las dirigencias de los principales partidos nacionales tales como Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); abrieron la discusión sobre si había que modificar la estructura de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones federales o mantenerla con el mismo arreglo pero con más funciones.

Así, el pacto por México planteó crear una sola autoridad electoral centralizada, es decir, que organice tanto las elecciones federales como estatales. Ante esta propuesta académicos y consejeros electorales a nivel estatal y los mismos del Consejo General del IFE sugerían la permanencia del órgano electoral⁴.

En 2014 el Poder Legislativo decide elaborar una nueva reforma constitucional en materia electoral, cambiar de nombre y agregarle facultades a la unidad encargada de administrar las elecciones federales, así pasa de ser el Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral (INE).

Ante estos hechos se nos hace pertinente analizar la evolución de la autoridad administrativa electoral a través de las distintas reformas electorales para hacer un balance de esta autoridad y tratar de ver si era necesaria una reforma a su estructura ya que ha tenido un papel fundamental en la construcción del fortalecimiento de la democracia mexicana.

⁴ Por parte de las dirigencias partidistas los que estaban a favor del cambio eran: el Presidente del PAN Gustavo Madero, el Presidente del PRD Jesús Zambrano; los académicos más destacados en oposición a la misma reforma eran: Jacqueline Peschard, José Woldenberg, Pablo Becerra, entre otros y el Consejo General, hasta ese momento vigente.

El presupuesto detrás de este estudio es que, tras las fracturas del sistema político y electoral como consecuencia de elecciones federales dudosas, en cuanto a resultados y procedimientos, se dan las grandes reformas electorales y uno de los principales cambios que se realiza es la reestructuración de la autoridad administrativa electoral, esto como una forma de estabilizar y catalizar los problemas del sistema político mexicano.

La pregunta que guiará esta investigación y con la cual pretendemos llegar a un buen puerto es la siguiente: ¿La autoridad administrativa en materia electoral se ha modificado a través de las distintas reformas electorales para su fortalecimiento democrático o para darle legitimidad al sistema político mexicano?

Con todo lo antes referido, el objetivo del presente trabajo será comparar las diversas reformas electorales para determinar de qué manera estas reformas constitucionales en materia electoral han servido para la consolidación de la autoridad administrativa electoral y con ello el fortalecimiento democrático del país o la legitimación del régimen y así tratar de ver si era necesaria una nueva reestructuración a esta institución. El periodo abarca desde la reforma electoral de 1990 hasta la más reciente de 2014, que se ideó después de la controvertida elección presidencial del 2012.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos, en el primero se muestran los aspectos teóricos y conceptuales con el fin de tener una base teórica que dé sustento a este trabajo de investigación ya que la ciencia política como ciencia social se vale de variadas herramientas conceptuales para llegar al conocimiento de los fenómenos que estudia.

En el segundo capítulo se presenta la descripción histórica del sistema político y electoral post-revolucionario de México (1910-1988), identificando los momentos que, en

términos de legalidad y legitimidad, se presentan las fracturas de dichos sistemas; así como de la estructura del sistema de gobierno, partiendo de la base de que un sistema político no puede entenderse sin conocer las formas de acceso al poder y las determinantes institucionales de la distribución del poder político.

Así, en el tercer capítulo al igual que en el capítulo que le antecede, se concentra en la descripción histórica del sistema político y electoral de México pero ahora del periodo (1990-2014), del mismo modo se identifican los momentos que, en términos de legalidad y legitimidad, se dan las fracturas del sistema político. A partir de este tercer capítulo se pone mayor énfasis en el análisis de la autoridad administrativa electoral, así este capítulo hace un recuento desde la creación del Instituto Federal electoral con la reforma electoral de 1990 hasta su derogación y creación del nuevo Instituto Nacional Electoral con la reforma electoral de 2014.

Por último, en el cuarto capítulo se analiza la evolución de la autoridad administrativa electoral a través de las distintas reformas electorales del periodo 1990- 2013 que es donde se concentra este estudio, no sin antes hacer un breve recorrido de dónde venimos en términos de los procesos electorales y las distintas reformas que nos han colocado en esta parte de la historia donde se sigue analizando el devenir de la institución encargada de organizar las elecciones.

METODOLOGÍA

Con lo que respecta al método que se utilizará para realizar esta investigación, recurriremos al método comparado a partir de un análisis bibliohemerográfico-documental.

Desde comienzos de la década de los setenta la comparación ha quedado establecida firmemente como un procedimiento analítico central en ciencia política (Lijphart, 1971), así la comparación se presenta como un estrategia analítica con fines no solamente descriptivos sino también explicativos, un procedimiento orientado por sobre todo a poner hipótesis a prueba (Pérez, 2009) lo cual es el caso de esta investigación al tener una hipótesis que generaliza los procesos de reformas electorales, ya que como menciona Sartori (2012), “las comparaciones controlan: verifican o falsifican si una generalización tiene ante sí casos a los que se aplica”(p.290).

En este estudio se utilizará el método comparativo, ya que este método ayuda a entender y explicar las diferencias y similitudes que existen entre fenómenos políticos (Pasquino, 2011) lo cual se ajusta perfectamente al análisis de las diversas reformas electorales en el sistema político mexicano y a la evolución en las mismas de la autoridad electoral estudiada en nuestro tema.

Como ya se mencionó, a través de la comparación obtenemos un método de control de nuestras generalizaciones o de leyes tipo (Sartori, 2013). Sartori (2012,2013), Nohlen (2003) y Lijphart (1971) coinciden en que la utilización del método comparativo nos permite comprender cosas desconocidas a partir de las conocidas, explicarlas e interpretarlas, señalar conocimientos nuevos o resaltar lo peculiar de los ya conocidos, así

como sistematizar la información enfatizando las diferencias, que es lo que se estará realizando en esta investigación.

La comparación debe realizarse entre unidades que tengan similitudes y diferencias para tener un punto válido de partida. A criterio de Sartori (2012):

El comparar asimila y diversifica en los límites. Si dos entidades⁵ son iguales en todo, en todas sus características, es como si fueran la misma entidad y todo se acaba aquí. Viceversa, si dos entidades son distintas en todo, entonces es inútil compararlas, y de nuevo todo se acaba aquí. Las comparaciones a las que sensatamente atendemos son entre entidades cuyos atributos son en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y entonces declarados <<no-parangonables>> (p. 293).

Con lo antes citado los casos de las reformas electorales nos dan este punto de partida, ya que como bien lo menciona Sartori las comparaciones que estudiamos se dan en el contexto de ser fenómenos que se presentaron con similitudes y diferencias, lo cual hacen ser estos casos comparables.

Una vez planteado lo anterior consideramos que es preciso reconocer las características del método comparado, dichas características las tomamos del pensamiento de Leónidas Lucas Ramos (2012), el cual considera el término método comparado como el método científico que se identifica por trabajar con un número reducido de casos (N pequeña⁶), y que la forma de elección de sus casos se basa en la variable dependiente donde utiliza conceptos empíricos con un nivel de abstracción de rango medio y utiliza técnicas cualitativas macro para confirmar relaciones entre variables.

⁵ Entidad se usa para cualquier unidad que pueden ser países o bien ser regiones

⁶ Para este autor la N pequeña significa un número reducido de casos y por casos define: “el fenómeno macropolítico que se investiga dentro de una determinada unidad macrosocial en un tiempo histórico dado” (Ramos, 2012: 6). y no es el único estudioso del método comparado que maneja este término, también Lijphart (1971) ya utilizaba desde sus primeros estudios este término, para él una N era pequeña cuando el número de casos iba de dos a menos de veinte, no así para Charles Ragin (1987) que sostiene que una N pequeña puede alcanzar hasta cincuenta casos.

Nuestra variable dependiente entendida como “una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse” (Hernández, et al, 2003:143), será la institución encargada de organizar las elecciones federales en México, en el marco del sistema político mexicano y electoral ya que estos son un factor primordial para entender la transformación de la vida democrática y la evolución de la institución aquí estudiada.

Por último, los indicadores⁷ más recurrentes para el estudio del fenómeno aquí estudiado, que es la evolución de la unidad administrativa electoral a través de las distintas reformas electorales, serán la legalidad y legitimidad ya que estos dos conceptos aparecen constantemente en las crisis del sistema político y electoral después de las elecciones federales, la falta de legalidad y de legitimidad en los procesos de calificación de las elecciones federales⁸ dan el punto de partida para que además de ser indicadores sean nuestras variables independientes.

⁷ Entendemos los indicadores como los mencionan, Quivy, Rayrnond y Carnpenhoudt luc van. (2005). En su Manual de Investigación en Ciencias Sociales el cual dice: “los indicadores son manifestaciones objetivamente localizables y medibles (en algunas ocasiones) de las dimensiones del concepto” (p.116).

⁸ Solo por mencionar las elecciones federales de 1988, 1994, 2006 y la ultima 2012. Este tema se retomará en el capítulo III.

CAPÍTULO 1. Marco Teórico

1.1 Conceptos Generales

La ciencia política como ciencia social se vale de variadas herramientas conceptuales para llegar al conocimiento de los fenómenos que estudia. En este apartado definiremos los aspectos teóricos y conceptuales que serán utilizados, con el fin de tener una base teórica que sustente este trabajo de investigación sobre la evolución de la autoridad administrativa electoral a través de las distintas reformas electorales.

Los tres conceptos principales que guiarán esta investigación son: *legalidad* y *legitimidad* (variables independientes) así como el de *Autoridad* (variable dependiente⁹) sin dejar de lado la importancia que tienen los conceptos como *Autoridad Administrativa Electoral*, *Reforma Electoral*, *Sistema Político*, *Sistema Electoral*, *Sistema de Partidos*, *Derecho Electoral* e *Instituciones* entre otros; que constituyen el entramado estructural-institucional a través del cual se manifiesta nuestro trabajo.

La exposición del tema que nos ocupa exige realizar algunas precisiones, a fin de evitar la confusión en relación con el enfoque¹⁰ que sobre el mismo se pretende sostener en

⁹Tomamos la autoridad como variable dependiente en este trabajo, debido a que es la autoridad electoral la que se trasforma debido a los cambios en las leyes electorales que partir de crisis de legalidad y ilegitimidad que caracterizaron los proceso electorales se realizaron en el sistema político mexicano.

¹⁰ Un enfoque político-procesal: político, porque se retoma la idea del catedrático Pedro De Vega (2013) en la cual la democracia no sólo es concebida como las reglas del juego político, sino como “una forma política que tiene que concretarse siempre en una ordenación institucional y en un conjunto de normas cuyo cumplimiento, constituye el presupuesto ineludible de su legitimidad” (p. 11), y procesal, debido al tratamiento de los procesos electorales los cuales Walter Antillon (2003) los describe como la “actividad electoral que se presenta como una consecuencia de actos regulada por la ley, que tiene como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados”, esto sin dejar de pensarse lo que expresa la palabra proceso en el campo jurídico-político el cual se alude como “una serie de actos colocados en una secuencia temporal, a través de los cuales progresa

este trabajo, Así, debe hacerse notar que la utilización de los términos: legalidad y legitimidad, en los ámbitos de las ciencias jurídica y política, suele realizarse de manera sumamente diversa.

Una breve aproximación a la literatura existente al respecto, nos ha permitido verificar la existencia de un gran número y diversidad de concepciones sobre estos términos. Aunado a lo anterior, es posible localizar corrientes de pensamiento y, por supuesto, autores en lo individual, que sostienen la igualdad entre legalidad y legitimidad.

Así también es frecuente encontrar distinción de niveles o clasificaciones en los términos de legalidad y legitimidad, clasificación que a la luz de esta investigación será expuesta para diferenciar nuestros conceptos.

En relación con lo anterior, es preciso hacer referencia al concepto de justicia el cual nos dará la pauta para poder adentrarnos a nuestro tema.

Nuestros conceptos tienen ya una larga historia en el pensamiento político y jurídico. El gran filósofo Aristóteles en su obra *Ética Nicomaquea* escribe que “justo” tiene dos sentidos y uno de éstos es “conforme a derecho” o legal, en tanto que, respectivamente, “injusto” significa no apegado a la ley o ilegal. Según Norberto Bobbio (2002) este significado de justo que da Aristóteles vale sobre todo y concretamente cuando es atribuido a una acción, de manera particular a una acción humana, así el sentido predominante de acción justa es el de acción realizada con apego a una ley.

el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio hasta una decisión final” (p. 1015).

Así, y siguiendo a Pedro De Vega sólo cuando la democracia se comprende como un proceso que se realiza en la historia, es cuando es preciso evaluar sus resultados y, sobre todo, plantear y comprender correctamente sus problemas.

Del mismo modo agrega Bobbio, que el significado de justo es menos unívoco cuando es un atributo del hombre ya que un hombre justo puede ser tanto un individuo respetuoso de la ley como un hombre ecuánime que señala imparcialmente lo que es correcto e incorrecto y que en este caso la noción de justicia evoca más bien la igualdad. Ahora bien, esta misma ambigüedad se puede apreciar según el filósofo turinense cuando “justo” se refiere a comportamientos de sujetos dotados particularmente de autoridad; esto puede ser tanto el dictamen de un juez con estricto apego a la ley como la decisión equitativa que respetó la regla general del trato igual a los iguales.

Con respecto a lo anterior surge una cuestión elemental sobre la “ley justa” y esto nos lleva a otro concepto el de “acción justa”, la cual es definida como la acción conforme a la ley (Bobbio, 2002), con esta definición y siguiendo el camino trazado por el turinense a la pregunta de qué significa una ley justa y, en correspondencia injusta, la respuesta es doble según el autor:

Puede ser llamada justa tanto una ley (inferior) conforme a una norma (superior) – y en este caso es respetado el significado de justicia como legalidad, como sucede por ejemplo, en la relación entre derecho positivo y derecho natural de conformidad con la predominante doctrina iusnaturalista- como una ley igualitaria que elimina una discriminación, suprime un privilegio o, en correspondencia, un trato odioso. En cambio en la tradicional doctrina política es predominante, incluso exclusivo, cuando el atributo se refiere a los que detentan el poder supremo, los gobernantes: el gobierno sub lege es una de las posibles realizaciones de lo que ha sido llamado el “buen gobierno”, contrapuesto al gobierno en el que el poder es ejercido arbitrariamente, por capricho, “sin leyes ni frenos” (Montesquieu), mientras que son llamados gobernantes justos los que ejercen el poder inspirándose en el principio de la distribución equitativa de los honores y de los beneficios, de lo correcto y lo incorrecto, entre los ciudadanos (Bobbio, 2002: 205).

Con estas respuestas podemos hablar de un poder¹¹ legítimo que es ejercido por un justo título, donde por “justo título” se puede entender que ese poder fue atribuido al titular por

¹¹ El concepto de poder será retomado más adelante.

una ley superior, sea una ley natural, como lo es la norma que prevé la adquisición de derecho por prescripción, sea una ley fundamental del Estado.

Con este preámbulo de cómo están relacionados nuestros conceptos con el de justicia, es preciso remontarnos a la historia para ver cómo han sido manejados los conceptos de legalidad y legitimidad a través de ésta.

Las palabras “legal” y “legítimo” provienen de los vocablos latinos “legalis” y “legitimus”. Por lo que se refiere a legalis, esta voz era utilizada para comprobar una situación jurídica existente. Por su parte legitimus, designaba lo que es conforme al orden, lo justo.

En este marco histórico Norberto Bobbio (1985) en su diccionario de política señala con acierto que el principio de la legalidad fue a menudo citado ya en el mundo antiguo y medieval. Así en *Las Suplicantes* de Eurípides se haya la invocación: “No hay nada más hostil para una ciudad que un tirano, cuando no existen ante todo leyes generales, y un solo hombre está en el poder, convirtiéndose así mismo en ley, y no existe de ninguna manera igualdad”(p.890), invocación que subraya la importancia de la *isonomía*¹².

En el *De Legibus* el jurista romano Cicerón escribe: “Comprendéis, por lo tanto, que la función del magistrado es la de gobernar y prescribir lo que es justo y útil y acorde con las leyes. Del mismo modo que las leyes están por encima de los magistrados, estos se encuentran por encima del pueblo; y se puede decir muy bien que el magistrado es la ley que habla y la ley el magistrado mudo”. Y en su escrito *De legibus et consuetudinibus Angliae* De Bracton daba expresión de la Época Medieval al principio de la superioridad de

¹² Esta palabra era utilizada por los griegos como igualad ante la ley.

la ley sobre la voluntad del príncipe con estas palabras: “El hombre no debe de estar sometido al hombre, sino a Dios y a la Ley, porque la ley hace al rey” (Bobbio, 1985: 890-892).

Siguiendo estos términos históricos, Álvaro d’Ors, jurista y filósofo español en su ensayo de *Teoría Política* de 1979, menciona que la contraposición de legitimidad y legalidad apareció como reacción contra la Revolución Francesa para justificar la resistencia de la monarquía borbónica destronada a la nueva legalidad constitucional jacobina, y se impuso luego, como criterio estabilizador de la política europea cuando las antiguas dinastías fueron restauradas tras la caída de Napoleón. Así la Revolución Francesa había sustituido la legitimidad por la legalidad, la nueva legalidad que impuso luego el Congreso de Viena se fundaba precisamente en la antigua legitimidad. Pero, de nuevo, desde mediados del siglo XIX, el legitimismo monárquico cae en crisis, y la nueva democracia liberal viene a prescindir de todo miramiento de legitimidad para identificarla con la pura legalidad constitucional. La culminación de esta reducción de la justificación del poder político a pura legalidad puede verse especialmente clara en Hans Kelsen (1958). Para este autor, la legitimidad se funda exclusivamente en la legalidad. En realidad, la democracia liberal podía prescindir del término legitimidad, y así se hizo ordinariamente.

Como hemos venido observando, el concepto de legitimidad está estrechamente relacionado con el fenómeno del Estado. Como bien lo menciona Andrés Serra Rojas (1978), que el concepto de legitimidad guarda un estrecho vínculo con el orden jurídico vigente en un país, a la calidad de lo que es legítimo, en el sentido de algo conforme a la ley, con la justicia, con la razón. Con esto da paso a la legitimidad del poder la cual dice

que es la relación del proceso de mando con los principios jurídicos que dominan sobre un territorio determinado.

Ahora bien, para los ojos de este jurista mexicano el problema de la legitimación no es moderno, ya que diferentes autores han tratado de explicar por qué un poder es legítimo, o analizan si éste tiene alguna finalidad que no puede ser otra que la realización del bien público.

Max Weber, uno de los sociólogos más influyentes de la primera mitad de nuestro siglo, analiza la idea de legitimidad en la que el distinguía tres tipos fundamentales: La legitimidad carismática, que es la que funda el poder personal de quien goza un prestigio cuasi sagrado; la legitimidad tradicional, que depende del refrendo constante del tiempo, y la que Weber llama legitimidad racional, que sería, sin más, la legalidad democrática (Weber, 2002).

Otro pensador también interesado en el tema de legitimidad, como ya lo habíamos mencionado, es Hans Kelsen (1958), quien desde una perspectiva jurídica o del derecho menciona que la legitimidad se funda exclusivamente en la legalidad pensando sólo en la corriente del derecho positivo.

A criterio de Lucio Levi (1985), en el lenguaje ordinario, el término legitimidad tiene dos significados: uno genérico y uno específico. En el significado genérico, legitimidad es casi sinónimo de justicia o de razonabilidad (se habla de legitimidad de una decisión, de una actitud, etc.). El significado específico aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto, el referente más frecuente del concepto es el Estado.

Francisco Fernández Segado (2003), a diferencia de los autores anteriores, ubica el término de legitimidad en un terreno procedimental¹³ o electoral, al decir que la legitimidad democrática requiere la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad.

Con todo lo antes expuesto podemos llegar a una primera aproximación donde se puede definir la legitimidad como el atributo del Estado que consiste en la existencia del consenso de una parte relevante de la población tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.

Así, la legitimidad del poder del Estado presupone su legalidad, su apego a la norma, o sea la existencia de un ordenamiento jurídico de conformidad con el cual se ejerce el poder político.

Después de este recorrido teórico-histórico que hemos expuesto de los conceptos que ocupa a nuestras variables independientes (legalidad, legitimidad) es momento de ocuparnos de nuestra variable dependiente (Autoridad).

En la actualidad, no hay un modo único de conceptualizar o definir lo que es *autoridad*, gracias a su diversidad y complejidad dado que depende de otro concepto fundamental en el estudio de la ciencia política el poder, es por eso que al igual que

¹³ Como ya se había mencionado, nuestro trabajo se coloca en este terreno de los procesos electorales.

nuestras variables anteriores, analizaremos el concepto de poder para así llegar hasta nuestra variable dependiente (*autoridad*).

Como ya mencionamos, el poder es uno de los conceptos fundamentales de la ciencia política, pero a pesar de esto no se ha encontrado una definición exacta del término, éste ha cambiado a través del tiempo dependiendo del pensador que lo estudie. Algunos de los ejemplos más significativos de estos pensadores son: Tomás Hobbes, Max Weber, Bertrand Russell y Michel Foucault por mencionar algunos.

El filósofo inglés Tomás Hobbes, en el capítulo diez de su obra *Leviatán* menciona que el poder consiste en “los medios presentes para obtener algún bien futuro aparente”, para el sociólogo alemán Max Weber en la primer parte de su texto *Economía y Sociedad* refiere que el poder es “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”, otro pensador que puso mucha atención en el fenómeno del poder fue el intelectual británico Bertrand Russell, que en su escrito *Poder: un nuevo análisis social* describe al poder como el “conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados”(citado en Bobbio,1985: 1241).

Michel Foucault en la última etapa de su pensamiento, reflexionó sobre el poder como “una relación entre parejas, sean individuales o colectivas. Si no hay al menos dos, el poder, en tanto es una relación, no existe. Y esta relación no es más que el modo o la forma de acción de unos sobre otros, especialmente la acción de unos sobre las acciones de los otros” (citado en García, 2010: 37).

Las características propias que exhibe el poder como hecho social, han ocasionado que los pensadores políticos destaquen distintos aspectos de éste como lo acabamos de demostrar con las definiciones de Hobbes, Weber, Russell y Foucault. Ahora bien, toda la variedad de definiciones que nos ofrece la teoría social respecto al poder, las podemos situar en dos grandes perspectivas o teorías: la que concibe el poder como un recurso disponible, Hobbes (teoría sustantiva) y la otra que parte de entender que el poder es una relación entre hombres, Foucault (teoría relacional).

La teoría sustantiva se caracteriza por pensar al poder como una cosa que se tiene o se posee, una capacidad para determinar un resultado deseado. Es por esto que esta teoría ve al poder como una sustancia, a la manera de un bien que se puede poseer, el poder es una capacidad para producir un resultado, independientemente de que éste se produzca o no, es decir, el poder se manifiesta como una posibilidad (Andrade, 2006).

Así el poder es una herramienta o recurso controlado exclusivamente por individuos, grupos, clases, élites o depositado en manos del Estado (instituciones). Cabe añadir que en esta teoría como lo menciona Vallès quien detenta el poder, “lo maneja como un instrumento y lo aplica sobre los demás para obtener de ellos determinados resultados” (2007: 32). Así, esta teoría se preocupa por conocer quién tiene y dónde reside el poder. Los intelectuales que podemos ubicar en esta visión son Hobbes, Marx, Mosca y el sociólogo estadounidense Charles Wright Mills.

Por su parte, la teoría relacional se identifica por pensar al poder como una acción de una o varias conductas sobre otra u otras conductas, es por eso que concibe al poder en función de una acción concreta. La idea central que se destaca en esta teoría es el hecho de

que el poder se presenta como una relación bilateral donde un agente produce una conducta en otro sujeto, así el poder sólo puede darse entre seres humanos. Otra peculiaridad que muestra la teoría relacional es su tendencia a medir el poder por la efectividad del resultado y no por la capacidad potencial de producirlo (Andrade, 2006).

Otra forma de pensar esta teoría la da Josep M. Vallès que concibe esta misma teoría como la manera de situarse ante un hecho dentro de una relación y lo menciona de la siguiente forma: “cuando se piensa en el poder como efecto de una relación, el poder no se posee: acompaña a la situación de que se disfruta en relación a otra persona o grupo. Quien desea poder no debe apoderarse de nada: debe situarse.” (Vallès, 2007: 32).

Pensado así el poder, se podría decir que la particularidad de éste no es saber quién tiene el poder -como lo asimila la teoría sustantiva del poder-, sino qué posición o posiciones facilitan el dominio de unos sujetos y el acatamiento de otros. Esta concepción del poder, según Josep M. Vallès (2007), conduce a las llamadas concepciones estratégicas o pluralistas del poder, preocupadas por estudiar qué estrategias ubican en situaciones de ventaja. Entre los pensadores que han considerado al poder así se encuentran Maquiavelo, Tocqueville y como lo habíamos mencionado Foucault.

La noción de poder que retomaremos para este estudio se acerca más a la teoría relacional que a la sustantiva sin dejar de reconocer que las dos teorías contienen elementos que de alguna manera reflejan las condiciones que caracterizan al poder.

Ahora bien, como hemos visto puede entenderse el poder, como el dominio voluntario que ejerce una persona o un grupo sobre la conducta de otra persona o un grupo de personas (Stoppino, 1985). A este tipo de poder Norberto Bobbio (1985) lo define como

poder político el cual pertenece a la categoría del poder que ejerce un hombre sobre otro hombre, dejando a un lado el poder del hombre sobre la naturaleza. Asimismo menciona que esta relación de poder se expresa en muchas formas en las que se reconocen fórmulas típicas del lenguaje político como la “relación entre gobernantes y gobernados, entre soberano y súbditos, entre el estado y los ciudadanos, entre orden y obediencia” (Bobbio, 1985: 1241).

El poder político tiene rasgos propios que lo caracterizan, en los cuales se encuentra nuestra variable que es tema de este estudio *autoridad*, hay autores que consideran estos rasgos como manifestaciones del poder político (Andrade, 2006), otros como Josep M. Vallés los ven como elementos que lo conforman. Según la concepción de Eduardo Andrade (2006), el poder es el género y las distintas formas de manifestación de éste son la especie, estas manifestaciones son: el poderío, el mandato, la influencia y la autoridad. Cosa contraria con Vallés (2007) ya que para él, el poder político está conformado de tres componentes: la fuerza, la influencia y la autoridad.

Como podemos ver ya sean como manifestaciones o como componentes, los rasgos propios del poder político y en particular la autoridad, están presentes de un modo u otro en todas las concepciones de poder, cabe añadir sobre este punto a Mario Stoppino (1985) el cual menciona que:

Desde que los romanos acuñaron la palabra *auctoritas* en la tradición cultural de Occidente la noción de autoridad constituye uno de los términos cruciales de la teoría política, donde se emplea en relación estrecha con la noción de poder. La situación actual de los usos de este término es más bien compleja e intrincada. Mientras es generalmente conservada su relación con el concepto de poder, la palabra autoridad ha sido reinterpretada de diversas maneras y se ha utilizado también con significados notoriamente diversos. Algunas veces se ha negado, explícita o implícitamente, que existe el problema de identificar la autoridad y de describir sus relaciones entre autoridad y poder, sobre todo por parte de los que han usado “poder” y “autoridad” como sinónimos. Sin embargo, la tendencia, en gran medida

más general es la distinguir el poder de la autoridad, considerando a esta última como una especie del género “poder” o también, aunque más rara vez, como una simple fuente del poder. (p. 136).

Como hemos podido ver la autoridad es una manifestación del poder político que en ocasiones se encuentra en el último nivel de una escala de valores de mayor fuerza coactiva, pero en otras ocasiones, autoridad y poder han sido asimilados como sinónimos, ante esto se podría mencionar que la autoridad se encuentra en los límites de la noción de poder, pues con mayor frecuencia, se presenta sólo como capacidad potencial en virtud de la cual unos hombres asumen un determinado comportamiento inducidos por el de la autoridad que les sirve de modelo ejemplar (Andrade, 2006).

En este sentido, no se debe confundir poder y autoridad ya que tiene autoridad quien puede dar eficacia moral a las determinaciones de su voluntad, en otras palabras, la autoridad es fundamentalmente una fuerza moral mientras que el poder político es más una fuerza material, tiene poder quien puede imponer su voluntad hacer obedecer o demandar acatamiento, dentro o fuera de la ley o aún fuera de ella. Así el poder político se funda en la fuerza que constriñe, no así la autoridad ya que ésta es la razón que obliga moralmente la voluntad.

Mario Stoppino (1985) aclara que el primer modo de entender a la autoridad como una especie del poder, se puede observar en la ciencia de la administración ya que desde esa esfera la autoridad es definida como “una relación de poder establecido e institucionalizado en que los súbditos prestan obediencia incondicional” (p. 137). A partir de esto, en el derecho público moderno al poder lo han caracterizado como la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes los ciudadanos depositan el ejercicio de su

soberanía, surgiendo con esto lo que algunos teóricos llaman autoridad pública o poder público (González, 1972; Serra, 1978).

En esta misma línea discursiva, otra conceptualización que se acerca a lo que llaman autoridad pública, la cual tomaremos como referencia para este trabajo, es la del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) (2009), que señala: “Autoridad es la potestad atribuida a los agentes del poder público en razón de su propia investidura” (p.9). En esta definición queda de manifiesto lo que ya habíamos mencionado, que en el derecho público moderno al poder lo han caracterizado como la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes los ciudadanos depositan el ejercicio de su soberanía, así la autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo, un poder institucionalizado (Serra, 1978).

No está de más hacer la distinción entre el concepto de autoridad y el de autoridades; éste último lo define el jurista Guillermo Cabanellas de Torres (2006) como “aquellas personas que ejercen actos de mando en virtud de facultades propias” (p.45). En otras palabras estos actos de mando son el conjunto de facultades de que está investida la administración pública para que, como representante del poder público, pueda dar órdenes y obligar a su cumplimiento dentro del Estado. Así, las autoridades son las personas encargadas del gobierno de los hombres, pero esto no se podría llevar a cabo sin el poder del que el Estado le provee para su efectividad.

Con lo antes dicho entenderemos como Autoridad Electoral:

“A los órganos del Estado que en ejercicio de sus funciones emiten actos o resoluciones que afectan a las personas físicas y morales se les llama autoridades. Una autoridad electoral es, por consecuencia, un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos” (CCJE, 2011a: 8).

El papel de la autoridad electoral ha sido fundamental para el funcionamiento del sistema político mexicano y su democratización ya que desde la revolución de 1910, inspirada por Francisco I. Madero y terminada parcialmente en 1917 con la promulgación de la constitución política, nuestro país tuvo un sistema electoral poco propicio para la realización de elecciones confiables y realmente competitivas, esto debido a que no existía una institución formal que organizara y llevara a cabo las elecciones¹⁴, encadenado a esto, las leyes encargadas de regular el sistema electoral se inclinaban a favor del partido en el gobierno, incluso se ha sostenido que uno de los pilares del sistema político ya en la década de los cuarenta, era el control de la autoridad electoral por parte del gobierno y su partido (Becerra, 2003).

El sistema político de nuestro país ha ido moldeando su funcionamiento conforme a la validación y organización de las elecciones a través de reformas político-electorales. Estas reformas han tenido un objetivo en común, combatir la desconfianza de los ciudadanos en la organización de las elecciones y sus resultados, dejando ver, la gran importancia que se le ha dado a la legalidad (las normas jurídicas) y la legitimidad (el consenso de todos los actores políticos en nuestro sistema político), visto éste como “un conjunto de instituciones que se establecen para organizar los asuntos de gobierno y las relaciones que se fincan entre ellas y con la comunidad política a la que se dirigen” (Casar 2010: 7).

¹⁴ En el texto ya clásico de Juan Molinar Horcasitas (1991) *El tiempo de la legitimidad* se menciona que hacia 1918 fecha posterior a la promulgación de la actual constitución política de México, la organización y vigilancia de las elecciones era totalmente descentralizada ya que se le asignaba la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma y que es hasta la reforma electoral de 1946 cuando el gobierno centraliza la organización y vigilancia de los comicios en dependencias bajo su mando de la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, esta última es el antecedente más remoto de la actual autoridad administrativa electoral.

Otros autores como Luis Medina Peña (2004) y Fernando Serrano Migallón (2007) lo definen en términos distintos pero no contrarios; el primero lo concibe como: “un conjunto de reglas informales que van trazando la forma en que la política se va conduciendo en determinado régimen, el cual es representado a su vez por las reglas formales que se encuentran en la constitución y la forma de gobierno que la nación ha elegido como guía en su devenir histórico” (pp. 351-353). El segundo autor menciona que se entiende por sistema político: “el conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que rigen y conforman la vida política de la comunidad” (p. 588).

Con las definiciones anteriores, el sistema político se puede ver como una estructura en la cual las instituciones son la base para que una comunidad determinada organice sus actuaciones políticas como lo menciona María Amparo Casar. Así también, en esta misma estructura, se observan las reglas informales y formales que van trazando la forma de hacer política en el país (Luis Medina), estas reglas informales y formales aparecen a consecuencia de conductas individuales o colectivas que se encadenan dinámicamente¹⁵, desde esta perspectiva se hace mayor énfasis a los comportamientos de diferentes sujetos, examinando sus motivaciones y sus formas de intervención hacia el sistema. Así pues, el sistema político es la estructura mediante la cual las instituciones le dan vida en su mayoría a los asuntos de gobierno y en ellas recaen todos los procesos políticos (Fernando Serrano), lo que se podría ver como las reglas formales que rigen la vida de un país.

Ahora bien, como ya habíamos mencionado en la década de los cuarenta el sistema político pone en marcha lo que serían dos pilares en el control del poder estatal: uno sería el

¹⁵ Esta forma de concebir las reglas, se acerca mucho a la definición dada por March y Olsen sobre instituciones políticas en la cual mencionan que las instituciones políticas son: “el conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (citado en Guy, 2003: 50).

partido de Estado¹⁶ y el otro pilar se daría a través de la manipulación de la autoridad electoral (Becerra, 2003), ya que en 1946 cuando se dan los primeros pasos para legislar en materia electoral, la intervención del Poder Ejecutivo Federal en la organización de las elecciones queda establecida en la Ley Electoral Federal.

Sin duda, el tema de la autoridad electoral es primordial en la reforma de 1946, tanto es así que, en la ley Federal Electoral se estipula la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. Con la promulgación de esta ley se pone en primer plano la efectiva administración de los comicios electorales por parte del Estado, con una institución dedicada a organizar y validar las elecciones, lo que algunos expertos llaman la administración electoral, Julio Brea Franco del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en el *Diccionario electoral* editado por esta misma institución menciona que:

El término administración electoral puede ser entendido en varios sentidos y con diferentes alcances. En efecto, se puede utilizar la expresión para hacer referencias a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades, o a ambas cosas a la vez.

a) La administración electoral entendida como estructura se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local denominados: tribunal, comisión, junta, consejo electoral, etc., así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes,

¹⁶ Si bien el partido de Estado u oficial es fundado en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR) bajo el mando de Plutarco Elías Calles, éste solo fue para dirimir los conflictos dentro de las cúpulas revolucionarias y evitar luchas armadas para obtener el poder. Hacia 1938 ya en el gobierno de Lázaro Cárdenas el PNR se transforma tanto de nombre como en su estructura y hace más eficaz su labor, así adquiere el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y se constituye como un amplio frente de clases, esta organización fue por sectores. Los sectores que se crearon fueron cuatro: obrero, campesino, popular y militar. A cada uno de estos sectores se le darían posiciones políticas dependiendo de su fuerza en la arena política con esto se establecía en el sistema político un sistema de cuotas de poder (González y González, 2007). Pero es hasta la década de los cuarenta cuando este sistema de cuotas toma un impulso importante en el poder Estatal, pero esto se daría solo a través del partido ya transformado éste en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Así, desde el nuevo nombramiento en 1946 el PRI nace como un partido concebido para controlar, jerarquizar y concentrar la representación política (Pacheco, 2000).

durante y después la celebración de unas elecciones en todas sus fases incluyendo la de impartición de justicia electoral.

b) Por otra parte, se puede hablar de administración electoral para referirse únicamente a las actividades o funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquéllas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores, realización de las tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones, el escrutinio, el conteo electoral, la determinación de los candidatos elegidos, su proclamación. En este segundo sentido, como se aprecia, no se incluye la atribución jurisdiccional, es decir, la facultad de resolver las controversias que se suelen suscitar durante el proceso electoral, lo que comúnmente se denomina "contencioso electoral".

c) La administración electoral puede también ser concebida y así lo es modernamente, como un proceso gerencial. Es decir, no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como un todo integrado, como un sistema. Por ello se habla de proceso administrativo. Las elecciones tienen que ser administradas ya que para llevarlas a cabo se requiere del concurso de un conjunto de personas que deben desplegar actividades para la consecución de determinados objetivos cuya materialización requiere de recursos. Este proceso se articula en una serie de fases: el planeamiento, la organización, la integración del personal, la dirección y la supervisión (1989: 6-7).

Si bien Julio Brea refiere que el término de autoridad administrativa se puede entender en varios sentidos, para el caso mexicano de la década de los cuarenta se cumplía la segunda acepción hecha por este autor, ya que la ley centralizó toda la organización y vigilancia de los comicios electorales en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales, ejemplos de estas autoridades estatales eran: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral (Molinar, 1991). A través de estos órganos se llevaba a cabo el registro de los electores y la realización de las tareas necesarias para efectuar las votaciones¹⁷, toda esta estructura institucional, le serviría al gobierno y su partido para dominar toda la esfera político-electoral del país.

¹⁷ Los significados restantes que da Julio Brea sobre *administración electoral*, se ponen de manifiesto en el caso mexicano en las reformas posteriores a la de 1946 ya que durante casi cuarenta años el sistema electoral no tuvo mayores modificaciones en cuanto a la facultad de resolver las controversias que se suelen suscitar durante el proceso electoral. Es hasta la reforma electoral de 1987 cuando se crea el primer Tribunal Electoral de México, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual estaba encargado de resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados, senadores y las presidenciales. Con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral se pone de manifiesto la primera

Durante la época de dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin pluralidad ni competencia política, las reformas electorales tuvieron como objetivo darle legitimidad jurídica a un sistema político centralizado, según Becerra, Salazar y Woldenberg (2008) las reformas electorales “concentran buena parte del cambio político en México” (p. 29). Ya que estas reformas han tenido un objetivo en común, combatir la desconfianza de los ciudadanos en la organización de las elecciones y sus resultados.

Entendidas éstas como las transformaciones a la constitución política vigente en el país y a los códigos que norman todo lo referido a cuestiones electorales, en ese sentido, Arturo Núñez (1993) indica que las reglas que conforman la legalidad democrática se denominan reglas “constitutivas”, porque producen comportamientos que sólo existen a la luz de la propia legislación que las contiene y que este es el caso de las leyes electorales. Si bien es cierto que estas leyes o reformas en materia electoral en lo formal perseguían estos supuesto de democratización del país, en la realidad a partir de la década de los cuarenta pasaba cosa contraria, ya que la actuación legal del Estado Mexicano sobre el sistema político y electoral tenía una doble función: la del control y la legitimación (Villoro, 1994).

En el contexto del partido hegemónico (PRI), las elecciones eran sólo un trámite establecido en las leyes, su relevancia política residía en que servían para legitimar al régimen. Jacqueline Peschard (2010), menciona que la legitimidad era más a los ojos de la propia élite gobernante, ya que los ciudadanos sólo participaban para ratificar las decisiones previamente adoptadas por la cúpula dirigente.

definición de Brea, ya que en esta primera definición uno de sus rasgos primordiales de la administración electoral es la impartición de justicia.

Por lo que toca a la tercera acepción ésta se pone de manifiesto con la creación de Instituto Federal Electoral con la reforma de 1990 y en las posteriores de 1994 y 1996 en las cuales se faculta a este órgano electoral para ejecutar el planeamiento, la organización, la integración del personal y la dirección y supervisión de las elecciones a nivel federal.

En efecto, desde 1946 los sectores del PRI según Guadalupe Pacheco (2000) pactaron un acuerdo para designar candidatos a puestos de representación popular, a través de este acuerdo se distribuirían los distritos electorales en cuotas que se establecían según el peso que tuviera cada sector del partido en los estados y regiones del país. Con esto – continúa Pacheco- la estructura territorial del PRI existía más para apoyar las campañas electorales de los sectores que para ganar la preferencia del electorado.

Hacia los años cincuenta, México entra en una etapa de transformación tanto económica como social que trajo como resultado el crecimiento de centros urbanos con una población mejor informada y socialmente diversificada; esto fue dando como resultado lo que ha llamado Ronaldo Cordera Campos (1988) el “reclamo democrático”, que demandaba la apertura de espacios de participación y de representación política para los nuevos grupos sociales que no encontraban cabida en el paraguas que constituía el partido hegemónico.

La discusión del reclamo democrático se centró en la reforma del sistema electoral, lo que significaba modificar las reglas tanto de la organización de las elecciones, de la competencia entre las fuerzas políticas y, finalmente, del esquema de representación política; es decir, de la manera de traducir los votos en escaños a fin de darles voz a las diferentes corrientes de opinión existentes en el país que no era otra cosa que la modificación del sistema electoral, entendido éste como “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforman en órganos de gobierno o de representación política” (Valdés, 2007: 9).

En el mismo sentido, Leonardo Valdés Zurita (2007) comenta que, el sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos, además de ser una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes¹⁸.

Como bien hemos apuntado, en la década de los cincuenta se generan cambios muy significativos en el sistema político, muestra de esto es que en 1953 en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se modifica la constitución del país para otorgar el derecho de voto a la mujer y, un año después se realiza una nueva ley electoral en la cual quedaba estipulado los requerimientos para que un partido político obtuviera su registro, dentro de estos requerimientos se establecía que para la obtención del registro, el nuevo partido político debería tener afiliadas a por lo menos setenta y cinco mil personas repartidas en las dos terceras partes de los estados del país.

Ya en el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se vuelve a reformar la ley electoral, la nueva modificación que se le hace a la ley en 1963 consistió en otorgarles el derecho a los partidos minoritarios a cinco curules en caso de obtener 2.5% de la votación total válida y una por cada 0.5% de votación adicional hasta un máximo de 20 por partido a esto se le conocería como “diputados de partido”¹⁹.

¹⁸ Otra definición sobre este tema la obtenemos del académico Fernando Serrano Migallón (2007) el cual indica que la noción de sistema electoral tiene dos acepciones:
En sentido lato, significa derecho electoral o régimen electoral, es decir, conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización y el desarrollo de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y, generalmente, los partidos políticos.
En sentido estricto, se refiere a los principios y métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, el procedimiento técnico para hacer el cómputo mediante el cual el porcentaje de las votaciones se traduce en representación política en un parlamento o congreso (pp.588-589).

¹⁹ Luis Medina Peña (2010) refiere que una de las causas fundamentales de la reforma electoral de 1963 fue “la constante queja de la oposición, especialmente del Partido Acción Nacional, por la injusticia implícita en

Ahora bien, como se ha podido ver durante los años que van de los cuarentas hasta principios de los sesenta el sistema político mexicano tuvo como principal objetivo la construcción de un sistema electoral estable, lo cual se reflejaba en el control y centralización de los procesos electorales, así como el establecimiento de un férreo control de las elites políticas a través del partido de Estado; con estos mecanismos el régimen tenía el control y reproducción del poder por la vía electoral (Molinar,1991).

Durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría (1970-1976) este sistema encuentra un problema de legitimidad, tanto social como política²⁰, para Molinar (1991) tres frentes tuvo la crisis de legitimidad del sistema: “el de la deformación de la representación, el del costo político de la exclusión de los actores importantes y el de la falta de credibilidad de los procesos electorales” (p. 63).

Esta problemática se pretendió subsanar con la reforma política de 1973, la cual sólo modificó el número de escaños que se le darían a los partidos políticos que alcanzaran el mínimo de la votación nacional, elevando de 20 a 25 el número de tope de diputados de partido y concediendo la representación a todos los partidos existentes y con registro ante las instancias electorales federales, con esta reforma el gobierno trataba de que la ciudadanía percibiera un sistema electoral y político con más apertura (Medina, 2010).

Así también, ante este escenario de legitimidad que sufría el sistema, Luis Echeverría adoptó dos medidas en cuanto a la manera de manejar su gobierno, por un lado

el sistema de mayoría simple, que dejaba sin representación los votos expresados por los candidatos y partidos perdedores” (p.170).

²⁰ En el ámbito social el problema de legitimidad que tenía el sistema era debido a las decisiones tomadas por el gobierno en los conflictos sociales, muestra de esto son: el movimiento médico de 1965, el movimiento guerrillero que surgió tanto en los estado del país de corte agrario (Chihuahua y Guerrero) como en la capital del país de corte ideológico, el movimiento estudiantil de 1968 y la represión del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México (jueves de Corpus Christi).

cooptó a las clases medias urbanas a través de políticas públicas, disminuyó la represión contra la disidencia y en un sentido demagógico se confrontó con la cúpula empresarial, por otro lado tomó medidas económicas que aliviaron el descontento de la población y aumentó los salarios a costa de un incremento considerable del endeudamiento externo (Villoro,1994).

Es hasta la elección presidencial de 1976 cuando la situación del subsistema electoral mexicano entra en una era potencialmente complicada, pues como lo refiere Juan Molinar (1991), que si bien, los datos generales del sistema señalaban una clara hegemonía del PRI, contra ella entraban en conflicto las tendencias del electorado y su segmentación, además, la falta de una oposición real en el sistema de partidos agudizaba más el problema entendido éste último como “la composición estructural de los partidos políticos dentro de un Estado” (Migallón, 2007: 587).

La oposición que se hizo sentir más hacia el sistema político y electoral a principios del mandato de José López Portillo (1976-1982), surgió desde los partidos de oposición, por una parte el partido comunista mexicano que desde 1964 había quedado al margen en la competencia electoral, por otra parte el principal partido de oposición, el PAN, no presentó candidato en la elección presidencial de 1976 agravando con esto la crisis de legitimidad que ya tenía el sistema.

Ante la crisis política de 1977 se realizó la que sería la primera gran reforma electoral, ya que a diferencia de las reformas anteriores que sólo eran adecuaciones para fortalecer el régimen autoritario del gobierno, ésta fue la primera que puso énfasis en la ampliación del sistema de partidos y la participación de amplios sectores de la sociedad.

Con esta reforma se incrementa el número de diputados federales (400, con 100 plurinominales electos en listas regionales), también se redujeron los requisitos para el registro de los partidos políticos. Así la nueva reforma no solo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, si no que abría la posibilidad real de acceder al sistema de competencia electoral a otros actores políticos²¹.

Con la aprobación y puesta en vigor de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), donde estrictamente en el ámbito electoral, se inicia la construcción de la alternancia o transición democrática del sistema político en México, tanto es así, que con la nueva ley se abrieron grandes posibilidades de expresión política y electoral a la oposición pero particularmente a la izquierda (Medina, 2010).

Cabe observar, que este proceso de transición a la democracia en México iniciado en 1977, proviene del reclamo de la sociedad y se ve reflejado a través de las reformas de las leyes e instituciones electorales²².

De acuerdo con Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (2006) la transición es:

²¹ Juan Molinar Horcasitas (1991) menciona que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977 fue radical, al cambiar muchos aspectos importantes del sistema electoral ya que "introdujo un sistema de "representación proporcional" junto al de mayorías; conservó el voto de los representantes de los partidos en los órganos colegiados; estableció la posibilidad de obtener el registro de partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales, fijando una cláusula mínima muy baja (1.5% de cualquier votación federal); señaló la insaculación como método para integrar las comisiones locales y los comités distritales; ubicó en un órgano colegiado (la Comisión Federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo *formalmente* el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos clave como el registro de partidos; creó figuras jurídicas nuevas, como la de "asociación política"; y declaró a los partidos entidades de *interés público*" (p. 97).

²² A lo largo de las últimas décadas se ha trabajado mucho sobre el tema de la transición política en México algunos de los textos que pueden consultarse, entre otros trabajos: Aguayo, Sergio. (2010). *Vuelta en U*, México: Taurus; Cárdenas, Jaime. (2005). *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México: UNAM; Gómez, Silvia. (2009). *¿Cuántos Votos Necesita la Democracia? La Participación Electoral en México, 1961-2006*, México: IFE; Molinar, Juan. (1991). *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, México: Cal y Arena; Becerra, Ricardo; Woldenberg, José, y Salazar, Pedro. (2005). *La mecánica del cambio político en México*, México: Cal y Arena; Merino, Mauricio. (2003). *La Transición Votada*, México: FCE.

El intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objetos de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Por otra parte, durante la transición, en la medida que existen reglas y procedimientos efectivos, estos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios... la señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vista a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos (pp. 86-87).

Si como dicen Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter que “lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas...” y que “la señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vista a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos...” el caso mexicano se coloca a la perfección en la definición, ya que como hemos visto, desde 1963 el gobierno mexicano comienza a modificar sus reglas electorales para ir forjando un modelo que beneficie al partido en el poder y que de ciertas concesiones a la oposición solo para que legitime el sistema.

Pero es sólo hasta la reforma electoral de 1977 que este proceso de cambio político-electoral en México inicia de manera clara, ya que ninguna de las reformas electorales anteriores significó un cambio tan radical como la de finales de la de cada de los setenta, y

como bien lo refiere Lorenzo Córdova (2008), “la transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente” (p. 654). Teniendo en cuenta lo anterior el proceso gradual a la democracia efectiva se ha reflejado con mayor fuerza a través de las distintas reformas electorales.

Al respecto Pablo Javier Becerra (2003), indica que uno de los temas fundamentales de la transición mexicana a la democracia fue referido a la autoridad encargada de la organización de las elecciones ya que entre 1946 y 1988, nuestro país tuvo una autoridad electoral poco propicia para garantizar la celebración de las elecciones realmente competitivas²³, cuyas reglas fundamentales garantizaban que, aunque existieran varios partidos y se celebraran elecciones puntualmente, el triunfo ya estaba definido de antemano a favor del partido en el gobierno y este fenómeno fue recurrente ya que el control de la autoridad electoral la ejercía el propio gobierno.

Es hasta las reformas electorales de los años noventa que acabó en lo formal con la intervención del gobierno en lo concerniente a la administración electoral, ya que durante más de cincuenta años la Comisión Federal Electoral y sus instancias en las entidades (las comisiones locales) y los distritos (los comités distritales), fueron consideradas como extensiones naturales de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular estaba al frente de todo lo referente al aparato organizador de las elecciones (Becerra, 2003).

²³ Este tema de la competitividad electoral es abordado por el politólogo Giovanni Sartori el cual sostiene una propuesta metodológica en la cual distingue dos conceptos utilizados en el ámbito de los procesos electorales, los cuales son *competencia* y *competitividad*; el primer concepto según Sartori, “son básicamente las reglas escritas y no escritas del juego electoral”, en lo que corresponde al segundo término a decir del politólogo italiano, “consiste en el estado real del juego en un momento determinado (citado en Valdez, 1995). Con esta conceptualización se puede ver que el sistema electoral mexicano contaba con un sistema de reglas de competencia, pero que en la realidad de las elecciones no era competitivo.

La importancia de tener una autoridad administrativa electoral sólida en México ha sido de vital importancia, ya que la misma autoridad, ha generado un marco de referencia cultural (cultura política) a partir de la cual los ciudadanos y las organizaciones políticas construyen preferencias e interpretan la realidad. Hemos avanzado de una autoridad centralizada, como era la Comisión Electoral Federal vigente ente 1946 y 1990, a un organismo autónomo como el extinto Instituto Federal Electoral creado en los noventa y con la actual reforma 2014 a una autoridad que quiere ser el pilar de la democracia mexicana.

1.2. TIPOS DE AUTORIDADES ELECTORALES CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES

En México, las instituciones encargadas de organizar (administrativas) y calificar las elecciones (jurisdiccionales) ejercen muchas facultades. Este fenómeno ha sido resultado de la historia política inmediata del país. Los años de gobierno de partido hegemónico y el largo proceso de negociaciones conocido como transición hacia la democracia han enfocado principalmente su atención en fortalecer las autoridades electorales (CCJE, 2011a).

Las autoridades electorales se clasifican de dos maneras:

- a) Autoridades electorales administrativas (INE) o jurisdiccionales (TEPJF); y
- b) Autoridades electorales de carácter federal o local, por el ámbito territorial de sus competencias estas ubicadas en los 31 estados y la Ciudad de México (CCJE, 2011a).

1.2.1. Instituto Nacional Electoral²⁴

El Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad administrativa en México y el artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su fracción V detalla las características de esta autoridad. Este artículo refiere que el INE es un organismo público, constitucional, autónomo e independiente, de carácter permanente, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. En su integración participan el Congreso de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos.

La estructura del INE está compuesta por diversos órganos centrales y desconcentrados para el desempeño de sus funciones en todo el territorio nacional, que pueden clasificarse en órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Todos están integrados en un Servicio Profesional Electoral, con lo que se garantiza el profesionalismo en su actuar.

Todos los actos y resoluciones que emite el INE son susceptibles de control de legalidad y constitucionalidad por parte del TEPJF para garantizar los principios de la función electoral (Andrade, 2010).

El Instituto Nacional Electoral al realizar todas sus actividades debe guiarse por seis principios rectores: **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad** (artículos 41, Base V, apartado A y 116, fracción IV, inciso b de

²⁴ Hasta antes de la reforma electoral aprobada por el H. Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados, publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, esta autoridad electoral tenía por nombre, Instituto Federal Electoral (IFE).

la CPEUM). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) define sólo cinco principios²⁵ de la siguiente manera:

- **Certeza.** Consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas su propia actuación y la de las autoridades electorales.
- **Legalidad.** Es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.
- **Imparcialidad.** Consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.
- **Independencia** o autonomía en el funcionamiento y en las decisiones de las autoridades electorales. Implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos. Se refiere a la situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.
- **Objetividad.** Obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma (CCJE, 2011a, p.15).
- **Máxima Publicidad** .Todos los actos y la información en poder del Instituto Nacional Electoral son públicos y sólo por excepción se podrán reservar en los casos expresamente previstos por las leyes y justificados bajo determinadas circunstancias. (El principio rector de Publicidad Máxima fue agregado en la última reforma electoral de 2014 es por eso que no aparece en las definiciones de la Suprema Corte de Justicia).

Así también la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en el artículo 30 menciona los fines de este instituto los cuales los refiere de la siguiente manera²⁶:

²⁵ Consultado en http://ife.org.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca_del_INE/#Principios lunes, 11 de agosto de 2014.

²⁶ Con la reforma de 2014, se derogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se puso en vigencia la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la constitución le otorga en los procesos electorales locales;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia (LGIPE, artículo. 30).

Para cumplir con todas las actividades del instituto así como con sus fines en todo el país, el INE cuenta con una estructura central y estructuras desconcentradas en las 32 entidades federativas y en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales (CCJE,2011a).

1.2.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que competen a la SCJN (artículos 99 y 105 fracción II,CPEUM) el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del TEPJF menciona que esta autoridad es un órgano permanente, colegiado, dotado de plena jurisdicción, que encabeza la impartición de justicia electoral en México y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (CCJE, 2011a). Así también lo menciona el artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).

La estructura del TEPJF funciona en forma permanente, como lo menciona el artículo 185 de la LOPJF la cual indica que El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada.

La Sala Superior esta conforma por siete Magistrados (LOPJF, artículo.187.) y cada Sala Regional por tres Magistrados (LOPJF, artículo.192.), ambos casos duran en su encargo nueve años. Cabe destacar que con el propósito de aprovechar la experiencia de los Magistrados en funciones y de integrar nuevos miembros, su renovación es escalonada. Los magistrados son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la SCJN (CCJE, 2011b).

El TEPJF cuenta con una Sala Superior que tiene su sede en el Distrito Federal y cinco Salas Regionales ubicadas respectivamente en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca, cabeceras correspondientes a las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional, ahora bien las dos restantes el artículo 192 de la LOPJF señala que “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en el Distrito Federal”, esta nueva estructura se generó con la aprobación de la reforma electoral de 2014.

1.2.3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no es una autoridad propiamente electoral pero sí es la autoridad constitucional jurisdiccional máxima en el ordenamiento jurídico mexicano, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables. Está conformada por once Ministros que duran 15 años en su cargo y funciona en dos periodos ordinarios por año.

La estructura de la SCJN, como bien ya se mencionó, se integra de forma colegiada por 11 ministros y funciona en Pleno o en dos salas conformadas por cinco ministros cada una. Estas salas conocen de diversas materias: la primera sala atiende asuntos de materia civil y penal, la segunda sala resuelve sobre materias administrativas y laborales. La SCJN tiene su sede en la Ciudad de México.

El Ministro Presidente no integra ninguna de las salas, pues sus funciones se centran en presidir las sesiones del Pleno y en administrar a la SCJN. El Presidente tiene voto de calidad en caso de empate, representa a la SCJN y ejerce la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal. (LOPJF, artículo 7, tercer párrafo)

Las atribuciones en materia electoral son las acciones de inconstitucionalidad, en esta materia la SCJN es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, mediante la que se plantea la no conformidad de las leyes con la Constitución, exigiendo la invalidación general de la norma impugnada. Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por los partidos políticos, las minorías parlamentarias (33% de los miembros de la legislatura respectiva) y el Procurador General de la República (CCJE, 2011b).

Al respecto de las normas de inconstitucionalidad en materia electoral el Centro de Capacitación Electoral del propio TEPJF menciona que:

Las acciones de inconstitucionalidad sirven para resolver la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral puede iniciarse respecto a leyes electorales (por ejemplo, el COFIPE o las constituciones y códigos electorales locales) que se consideren incompatibles con la Constitución Federal, con la intención de que dichas leyes se declaren inconstitucionales. La inconstitucionalidad puede declararse por toda la ley o sólo sobre alguna de sus partes (CCJE, 2011a: 63).

El manual de autoridades electorales en México del TEPJF, refiere que tratándose de leyes electorales, la SCJN podrá solicitar la opinión del TEPJF, antes de emitir sentencia.

Así también, y de la misma manera que con las sentencias del TEPJF, las sentencias emitidas con motivo de las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales. En otras palabras, “en caso de que se declare la inconstitucionalidad de alguna disposición legal o de una ley completa, ésta dejará de formar parte del sistema jurídico y no podrá aplicarse por ningún motivo” (CCJE, 2011a: 65).

1.2.4. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

Esta autoridad pertenece a la Procuraduría General de la República (PGR). La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es un órgano especializado con rango de subprocuraduría, dotado de autonomía técnica y encargado de investigar y perseguir las conductas delictivas en materia electoral. Su objetivo es atender las denuncias y perseguir los delitos en la materia, así como promover una cultura de prevención (CCJE, 2011a).

La FEPADE es una institución especializada ya que es responsable de conocer, atender y perseguir la totalidad de los delitos electorales federales. Para llevar a cabo esta tarea, los agentes del Ministerio Público de la Federación deben informar de inmediato a la Fiscalía de las denuncias que reciban y contengan hechos probablemente constitutivos de algún delito electoral federal (CCJE, 2011a). El titular de la FEPADE es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Procurador General de la República.

Esta autoridad cuenta con autonomía técnica ya que está facultada para integrar y resolver averiguaciones previas en materia electoral federal, así como para intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, con entera independencia de las unidades de la PGR. Esto significa que las actuaciones de la Fiscalía no están sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de dicha dependencia, lo cual tiene por objeto garantizar la independencia de sus actos (CCJE, 2011a).

1.2.5. Autoridades Electorales de las Entidades Federativas

El artículo 116 de la CPEUM menciona que las entidades federativas de la República son libres y soberanas en todo lo referente a su régimen interior. En materia electoral, sus constituciones políticas deben garantizar la vigencia de los principios del régimen democrático.

Así, como bien lo menciona el CCJE (2011b) que “cada una de las 32 entidades federativas del país regula su régimen jurídico-electoral y establece sus autoridades

electorales locales responsables de la organización y realización de los comicios²⁷, así como las encargadas de la calificación de las elecciones” (p. 50).

Las autoridades electorales locales sostienen una estrecha comunicación y coordinación con las autoridades electorales federales, Como resultado de la configuración del sistema federal mexicano (CCJE, 2011b).

Una vez expuestas las distintas autoridades en materia electoral en México y sus características, corresponde mencionar brevemente cuáles son sus funciones de cada una de estas.

Eduardo Andrade (2010) precisa que “la realización de toda elección requiere la existencia de una autoridad que la organice, garantice la imparcialidad de su desarrollo y valide sus resultados asumiendo la función de un árbitro que regula la competencia” (p. 213). Este mismo autor comenta que “hablamos de autoridad administrativa en México porque su función es organizativa y, en ese carácter, en ocasiones tiene que resolver disputas entre los participantes, pero su función no es la de un juez, no es judicial, y sus decisiones quedan precisamente sujetas a revisión jurisdiccional por parte del TEPJF” (Andrade, 2010: 213).

Justamente, el INE, se encargan de organizar las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Como excepción y mediante solicitud expresa de las autoridades responsables, puede participar en la organización de elecciones locales mediante convenio.

²⁷ La LGIPE en su artículo 30 inciso e) indica que el INE “ejercerá las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales”

Cabe mencionar que con la nueva reforma electoral el artículo 41 apartado C numeral once de la constitución establece que:

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Para las 32 entidades federativas como ya se mencionó, existen institutos electorales encargados de ejecutar los procesos electorales locales, la responsabilidad de dichos institutos es vigilar que se cumplan las leyes electorales.

Por otro lado, las autoridades electorales jurisdiccionales son las encargadas de resolver los conflictos derivados de la aplicación de las normas electorales. La jurisdicción implica según el propio CCJE (2011a) “el ejercicio o facultad de decisión jurídica en la controversia objeto de un determinado proceso, que se entiende como la facultad que tiene el juzgador de aplicar las normas al caso concreto que se somete a su resolución” (p. 10).

Asimismo, indica el CCJE (2011a) que “en el diseño institucional del Estado mexicano la posibilidad de controlar o revisar los actos o resoluciones de las autoridades electorales administrativas está concentrada en los tribunales electorales federales o estatales y que el control de la actuación administrativa permite comprobar el cumplimiento

de las normas jurídicas y, en su caso, revertir la conducta arbitraria” (p. 11). Los órganos jurisdiccionales en materia electoral son el TEPJF y, para acciones de inconstitucionalidad, la SCJN.

Por último, la autoridad en materia penal-electoral, la FEPADE, tiene a su cargo la prevención y persecución de las conductas clasificadas como delitos electorales. Esta autoridad persigue los delitos tipificados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, sobre los Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos. Por lo tanto, puede ejercer sus facultades en todo el territorio nacional (CCJE, 2011a).

1.3. Marco Constitucional y Legal de las Autoridades Electorales

Para este apartado, se nos hace importante hacer referencia en principio, al Derecho Electoral, ya que este contiene el conjunto de normas constitucionales, legales, reglamentos, instituciones y principios referentes a la organización, administración y realización o ejecución de las elecciones.

El politólogo y experto en materia electoral, Dieter Nohlen señala que el concepto derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto.

En cuanto al sentido amplio refiere que el derecho electoral “contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos” (Nohlen, 2003: 381), y añade que “el derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos y que este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-

positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección” (Nohlen, 2003: 382).

Por otra parte, en lo que toca al sentido estricto del derecho electoral, Nohlen (2003) indica que éste “alude únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos” (p. 382).

En cuanto a nuestro país, las autoridades electorales se regulan desde la Constitución, primordialmente en los artículos 35, 39, 40,41, 99,116 y 122 (CCJE, 2011b):

- El artículo 35 reconoce los derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos, tales como el derecho a votar, ser votado y de asociación.
- Los artículos 39 y 40 definen al régimen político mexicano como una democracia representativa.
- El artículo 41 confirma el papel de las elecciones competidas en la democracia representativa mexicana y establece las bases para la formación de partidos políticos, la competencia por el poder y la organización de las elecciones.
- El artículo 99 establece las bases para la calificación de las elecciones y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- Los artículos 116 y 122 confirman que los principios establecidos en la organización y calificación de las elecciones a nivel federal deben prevalecer en las elecciones locales de los 31 estados y el Distrito Federal (CCJE, 2011b: 11).

Las leyes generales definidas en la Constitución están ampliadas de manera más específica y puntualizada en cuatro leyes que regulan a las autoridades electorales a nivel federal (CCJE, 2011b) las cuales son:

- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE)
- La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).
- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).
- El Código Penal Federal (CPF).

Como bien lo menciona CCJE (2011b), “las dos primeras leyes están dedicadas exclusivamente al derecho electoral, la tercera regula aspectos importantes de la estructura y atribuciones del TEPJF, mientras que la cuarta tipifica los delitos electorales que deben ser perseguidos y sancionados” (p. 12).

Como ya habíamos mencionado, en México las instituciones encargadas de organizar (administrativas) y calificar las elecciones (jurisdiccionales) ejercen muchas facultades, con el objetivo de sintetizar esto, en la siguiente tabla se simplifican las atribuciones así como la estructura de cada una de las autoridades electorales, vale la pena recordar que las autoridades electorales se clasifican de dos maneras:

- a) Autoridades electorales administrativas (INE) o jurisdiccionales (TEPJF); y
- b) Autoridades electorales de carácter federal o local, por el ámbito territorial de sus competencias estas ubicadas en los 31 estados y el Distrito Federal (CCJE, 2011a).

Así como la FEPADE que es un órgano especializado con rango de subprocuraduría, dotado de autonomía técnica y encargado de investigar y perseguir las conductas delictivas en materia electoral.

Cuadro.1.1. Autoridades Electorales.

Autoridades Electorales	Administrativas (Instituto Nacional Electoral INE, Institutos Electorales Locales)	Jurisdiccionales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación TEPJF)	En Materia Penal-Electoral (Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales FEPADE)
Atribuciones	<p>Encargadas de organizar las Elecciones federales y locales respectivamente, El INE es un organismo público, constitucional, autónomo e independiente.</p> <p>En su integración participan el Congreso de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos.</p>	<p>Es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que competen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Su función principal es velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades en la materia (federales y locales) se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad y garanticen los derechos fundamentales de carácter político-electoral.</p>	<p>Es un órgano especializado con rango de subprocuraduría, dotado de autonomía técnica y encargado de investigar y perseguir las conductas delictivas en materia electoral.</p> <p>Su objetivo es atender las denuncias y perseguir los delitos en la materia, así como promover una cultura de prevención, depende de la Procuraduría General de la Republica.</p>
Estructura	<p>El Instituto está compuesto por diversos órganos centrales y desconcentrados para el desempeño de sus funciones en todo el territorio nacional, que pueden clasificarse en órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.</p>	<p>El TEPJF funciona en forma permanente, con una Sala Superior y cinco Salas Regionales.</p> <p>La Sala Superior y, en algunos casos, las Salas Regionales son órganos terminales, lo que significa que no existe instancia ni medio de impugnación que proceda en contra de sus determinaciones. Por lo tanto, el cumplimiento de sus resoluciones es obligatorio.</p>	<p>El titular de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales es nombrado por el presidente de la República a propuesta del Procurador General de la República.</p>

Fuente: Centro de Capacitación Judicial Electora, 2011

En resumen, en este primer capítulo trazamos los aspectos teóricos y conceptuales, con el fin de tener una base teórica que sustente este trabajo de investigación sobre la evolución de la autoridad administrativa electoral a través de las distintas reformas electorales. Los tres conceptos principales que se abordaron fueron: *legitimidad* y *legalidad* (variables independientes) así como el de *Autoridad* (variable dependiente).

Así, el primer concepto –*Legalidad*–, quedó entendido como la existencia de un ordenamiento jurídico de conformidad con el cual se ejerce el poder político. Mientras que el segundo concepto –*Legitimidad*– quedó establecido como el atributo del Estado que consiste en la existencia del consenso de una parte relevante de la población tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Quedando fuertemente relacionados los dos conceptos, ya que la legitimidad del poder del Estado presupone su legalidad, su apego a la norma.

Con respecto al tercer concepto *Autoridad*, este quedó delineado como: “la potestad atribuida a los agentes del poder público en razón de su propia investidura” ya que en el derecho público moderno al *poder* lo han caracterizado como la *autoridad* que tienen los órganos del Estado en quienes los ciudadanos depositan el ejercicio de su soberanía, así la autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.

En esta misma ruta teórica para enriquecer nuestro marco teórico se abordaron los conceptos como: *Poder*, *Autoridad Administrativa Electoral*, *Reforma Electoral*, *Sistema Político*, *Sistema Electoral*, *Sistema de Partidos*, *Derecho Electoral* e *Instituciones* entre otros; que constituyen el entramado estructural-institucional a través del cual se manifiesta

nuestro trabajo. La exposición de los conceptos intenta allanar el camino para los razonamientos que de nuestra investigación se derivan.

Una vez descritos los conceptos fundamentales de nuestra investigación, dimos pie a describir el papel que tienen las autoridades electorales en México así como su estructura y su funcionamiento esto para tener un panorama preciso sobre las distintas autoridades electorales que componen el sistema electoral.

Por último presentamos el marco constitucional y legal de las autoridades electorales debido a que en éste se presenta el conjunto de normas constitucionales, legales, reglamentos, instituciones y principios referentes a la organización, administración y realización o ejecución de las elecciones.

CAPÍTULO 2. Sistema Político y Reformas Electorales (etapa 1910-1988)

Para los efectos del presente capítulo nos concentraremos en la descripción histórica del sistema político y electoral post-revolucionario de México, identificando los momentos que, en términos de legitimidad y legalidad, se presentan las fracturas de dichos sistemas; así como de la estructura del sistema de gobierno, partiendo de la base de que un sistema político no puede entenderse sin conocer las formas de acceso al poder y las determinantes institucionales de la distribución del poder político. Se presentará una visión panorámica en la cual sólo referiremos aspectos relevantes para los efectos de la explicación que se pretende sustentar en este trabajo de investigación²⁸.

El sistema político mexicano tiene su sustento o fundamento en la constitución política de nuestro país, ésta a su vez, como bien lo decía Jorge Carpizo (1988), sintetiza la historia política de México, ya que reúne los principales razonamientos de las constituciones de 1824 y de 1857 así como los postulados más significativos de la revolución de 1910 y la trayectoria política y social del país a partir de 1917.

En la actual constitución se puede ver que del texto constitucional de 1824 se conserva la concepción de la soberanía nacional, la división de poderes, el régimen presidencial, y el sistema federal. De la de 1857, se preserva la idea de la declaración de los

²⁸ Como ya mencionamos al iniciar nuestro trabajo, la hipótesis que sustentamos, es que: tras las fracturas del sistema político y electoral como consecuencia de elecciones federales dudosas, en cuanto a resultados y procedimientos, se dan las grandes reformas electorales y uno de los principales cambios que se realiza es la reestructuración de la autoridad administrativa electoral, esto como una forma de estabilizar y catalizar los problemas del sistema político mexicano.

derechos humanos, el juicio de amparo y –por reforma ulterior- la separación Estado-iglesia y de la de 1917, los derechos sociales de los trabajadores y los derechos de la nación (Carpizo, 1988).

Con la constitución de 1917, se institucionaliza la reforma agraria, se consagra una larga serie de derechos de los trabajadores, se disminuye el papel de la iglesia y se retoma el dominio de los hidrocarburos.

Con lo que respecta a la materia de nuestro tema, y en esta misma línea histórica de la constitución, la de 1824, consideró primordialmente la existencia de las entidades federativas y disponía que los procesos electorales, ya fuesen locales o federales, se manejarían por las leyes electorales de cada uno de los Estados y encargaba a los ayuntamientos la organización de las elecciones (Santiago, 2003).

Javier Santiago Castillo (2003) menciona que la constitución de 1857 ratificó a los ayuntamientos como instancia organizadora de los procesos electorales locales y federales pero que, a diferencia de la de 1824, la de 1857, dispuso la existencia de un marco legal propio para la realización de los comicios federales. En lo concerniente a los comicios locales, estos serían regulados por la ley electoral que promulgara cada Estado de la federación.

Antes de la revolución de 1910, en la época que gobernó Porfirio Díaz, en lo relativo a la administración electoral, no tuvo muchas modificaciones ya que los ayuntamientos conservaron su facultad para organizar las elecciones tanto de carácter federal como local (Santiago, 2003).

2.1. Aspectos históricos del Sistema Político Mexicano y Electoral post-revolucionario

El levantamiento armado surgido en 1910 es uno de los hechos históricos más relevantes de México. Su trascendencia obedece a la gran intervención que tuvo el sector más desfavorecido de la sociedad mexicana y a los cambios que originó en todos los ámbitos de la vida social, económica y política del país.

La revolución mexicana no fue un movimiento con una sola corriente de lucha, se pueden definir dos corrientes, cada una con sus características ideológicas propias. Por una parte, se encontraban los grupos que enfocaban sus demandas al terreno político²⁹: elecciones limpias, sufragio efectivo, libertad de prensa; en concreto, al establecimiento de una democracia efectiva. Por otra parte se encontraban los grupos que sus ideales los acentuaban en el terreno de las transformaciones sociales: reparto equitativo de las tierras de trabajo, derechos para los obreros, mejores condiciones de trabajo entre otras (González y González, 2007).

La lucha política a la cual da inicio Francisco I. Madero a través de las demandas de la no reelección y el fraude electoral por parte del gobierno del General Porfirio Díaz, se empieza a gestar en el seno mismo de la burguesía nortea del país de la cual era miembro la Familia Madero, debido a que la estructura político-electoral del régimen porfirista era muy cerrada y no daba cabida a corrientes de pensamiento diferentes al régimen establecido. Es por eso que la proclama de aspirar al “sufragio efectivo-no reelección” se erigió como causa principal de la lucha armada.

²⁹ Para efectos de este trabajo, sólo se describirá la corriente política.

Con la revolución que da inicio en 1910 y que toma una calma relativa después de redactada la constitución de 1917, el aparato estatal que había construido el gobierno porfirista durante tres décadas queda devastado; las fuerzas armadas del gobierno de Díaz habían sido destruidas o desperdigadas y las relaciones entre las clases sociales estaban trastocadas debido a los acontecimientos de la lucha armada.

Tan pronto como se redactó la constitución del diecisiete, se convocó a nuevas elecciones presidenciales,-cabe añadir que la constitución de 1917 se gesta sin contar con un sistema político-electoral y sin partidos políticos verdaderos- el 6 de febrero del mismo año se pone en vigor una ley electoral para reglamentar las primeras elecciones presidenciales que se daban después de surgir la nueva constitución³⁰.

Las elecciones para elegir al nuevo presidente se realizaron el 11 de mayo de 1917 y en ellas resultó electo como presidente Venustiano Carranza. El mandato de Carranza duraría hasta mayo de 1920, su gobierno tuvo como principales ejes rectores consolidar su poder como jefe único de la revolución, eliminar a los grupos armados opositores, someter a las masas, restablecer la paz social así como reestructurar el aparato legal y administrativo del gobierno (González y González, 2007).

Ya en el gobierno Carranza, el primero de agosto de 1918, se publica una nueva ley para subsanar algunas de las lagunas legales que poseía la legislación anterior, esta nueva ley pedía que todos los partidos políticos tuvieran un programa de gobierno así como la publicación de un órgano informativo. Así mismo, otro de los asuntos importantes que se

³⁰ Esta ley electoral, a decir del historiador Lorenzo Meyer (1985), presentaba características innovadoras dentro de las cuales se encontraban la eliminación del cargo de vicepresidente, la disminución del periodo presidencial que pasó de seis a cuatro años y retomaría cosas sustanciales de la reforma electoral de 1916, como las limitaciones para que se formaran partidos políticos exclusivamente a favor de una raza o creencia religiosa y el derecho de tener representantes ante las casillas de votación a los partidos políticos.

destacó con esta nueva ley fue el requerimiento de que todos los candidatos a un puesto de elección popular fueran registrados ante la autoridad competente pero la huella que dejaría esta ley sería el establecimiento del voto secreto de los ciudadanos en las elecciones³¹ (Paoli, 1985).

Cabe añadir lo escrito por Lorenzo Meyer (1985), el cual menciona que en esta ley electoral queda muy bien definida la forma que deberían tener las boletas electorales en las cuales por primera vez en la historia de las elecciones de México, para cargos de elección popular, los nombres de los candidatos registrados vendrían impresos y coloreados. Con este nuevo tipo de boletas el secreto del voto se facilitaba para quienes no sabían leer ni escribir. Pero esta ley, agrega el historiador, tuvo su gran claroscuro, el cual neutralizó el avance en la efectividad del voto y que esto se realizó “en gran medida por el hecho de que se dio a los presidentes municipales el control del proceso electoral³², lo que puso en sus manos los instrumentos principales para la “alquimia electoral³³” que habría de caracterizar al sistema” (p. 78).

Hay que destacar que el énfasis que pone la ley de 1918 en los partidos políticos es porque, a decir de Daniel Cosío Villegas en su libro pionero sobre el *sistema político mexicano*, entre los años de 1916 y 1920 ya había una gran agitación en organizar partidos

³¹ Esta ley de 1918 estaría en vigor –con algunas modificaciones- durante veintiocho años, esto es hasta enero de 1946.

³² Esto de dejar el control de las elecciones al ámbito municipal como lo mencionamos antes, ya se daba mucho antes del inicio de la revolución, la constitución de 1824 consideró primordialmente la existencia de las entidades federativas y disponía que los procesos electorales, ya fuesen locales o federales, se manejarían por las leyes electorales de cada uno de los Estados y encargaba a los ayuntamientos la organización de las elecciones (Santiago, 2003).

³³ Se le conoce como alquimia electoral a las actividades ilícitas en materia electoral como son: las “urnas embarazadas” (llenar con boletas a favor de un candidato una urna), el “carrusel” (el mismo grupo de votantes dando vueltas y vueltas, votando en distintas casillas), los “militantes del más allá” (muertos que votan), el “ratón loco (fraude informático), o la compra directa del voto.

nacionales o con pretensiones de serlo³⁴ entre los partidos que se constituyeron en el periodo de 1916 a 1920, según Francisco Paoli Bolio (1985), ponen el germen del sistema de partidos mexicano, dichos partidos son: el Partido Liberal Constitucionalista³⁵ (PLC) en 1916, el Partido Nacional Cooperativista (PNC) en 1917, el Partido Socialista Obrero³⁶ (PSO) en 1917, el Partido Laborista Mexicano (PLM) en 1919, el Partido Comunista Mexicano (PCM) en 1919 y el Partido Nacional Agrarista (PNA) en 1920.

Al acercarse la sucesión presidencial de 1920, la disputa por el poder de la nación se volvió muy turbia. Carranza, aún en el poder presidencial, tenía en mente imponer en el cargo que él dejaba a un hombre alejado de la cúpula militar, al ingeniero Ignacio Bonillas. El argumento que sostenía para que Bonillas fuera su sustituto era que el militarismo le había causado mucho daño a la nación y que por eso era necesario que tomara un civil el mando de la nación.

Con el argumento de que llegara un civil al cargo de presidente, Carranza pretendía disuadir a los militares revolucionarios que se postularan a la elección de 1920 para ocupar el cargo de presidente, para así colocar a un hombre leal a él en la presidencia y de esta forma continuar gobernando.

El mensaje que mandaba Carranza, si bien era para la cúpula militar, tenía un destinatario que le preocupaba en demasía, el general Álvaro Obregón. Ya que dicho

³⁴Ante este tema de los partidos políticos nacionales, Cosío Villegas menciona lo siguiente: “Es bien significativo que si bien de un modo esporádico y un tanto desarticulado, comenzara a hablarse de la necesidad de fundarse un partido político nacional aún antes de la victoria militar del Constitucionalismo... se dice que nada le hacía tanta falta al México nuevo que se estaba forjando como un “partido de gobierno” (Cosío, 1978: 39).

³⁵ Este partido se constituye el 25 de octubre de 1916 a propuesta de Álvaro Obregón, siendo el primer partido que cobijara a los revolucionarios triunfadores y con esto dando un primer esbozo de partido de gobierno (Villegas, 1978).

³⁶ Este partido según el mismo autor, tiene una vida muy breve y se convertiría en el antecedente del Partido Comunista y Laborista.

general había anunciado ya desde 1919 su intención de postularse a la presidencia, sus triunfos en el terreno militar lo hacían un hombre reconocido dentro de la cúpula militar y fuerte candidato al cargo por disputar en 1920.

En marzo de 1920 Ignacio Bonillas inició su campaña electoral. Carranza hizo todo lo que estuvo en sus manos para imponerlo pero Bonillas, a diferencia de Obregón, no contaba con tanta presencia entre los políticos y revolucionarios de la época y mucho menos entre la opinión pública. Ante estas adversidades del candidato oficial, el gobierno de Carranza comenzó a perseguir a los obregonistas, se trató de encarcelar a Obregón y hasta se atentó contra su vida (González y González, 2007).

En respuesta a los acontecimientos en contra de los obregonistas, a finales de abril de 1920, los seguidores de Obregón lanzan el Plan de Agua Prieta en el que se desconocía al gobierno de Carranza. La rebelión fue breve ya que sin que hubiera muchas batallas ni muchos decesos de las tropas en rebelión, lograron que Carranza saliera de la capital y se desplazara hacia el estado de Veracruz pero antes de llegar a su destino, en la sierra del Estado de Puebla en la localidad de Tlaxcalantongo, muere a manos de las tropas de Rodolfo Herrera el 20 de mayo de 1920 (González y González, 2007).

Para los historiadores del Colegio de México, Javier Garciadiego y Sandra Kuntz (2010) el movimiento de Agua Prieta fue muy importante, “pues no sólo condujo al poder a un nuevo grupo gobernante, el de los sonorenses, sino que dio inicio al verdadero Estado Posrevolucionario” (p. 566), ya que a partir de este movimiento se instituyó un gobierno encabezado por la clase media revolucionaria que no tenía ningún lazo en común con el “antiguo régimen burgués” como si lo tenía el gobierno de Carranza.

Cabe añadir que el levantamiento de Agua Prieta, a decir de Garciadiego y Kuntz (2010), fue una lucha integradora y unificadora ya que villistas, zapatista y demás grupos de ex revolucionarios a quienes el régimen de Carranza había concebido como rebeldes, ahora en este nuevo gobierno, fueron incorporados al aparato gubernamental o pudieron volver tranquilamente a la vida pacífica. Así también, el nuevo gobierno construyó alianzas con los principales sectores populares representados por ligas agrarias locales y agrupaciones obreras.

Con la victoria de Obregón en las elecciones presidenciales de 1920, el gobierno del grupo de los sonorenses en el cual estaba a la cabeza el mismo Obregón y Plutarco Elías Calles se emprende el proceso de reconstrucción política y económica del país.

Ya como presidente, Obregón puso mucho énfasis en tender lazos de reconciliación con los grupos campesinos y obreros. Así, los apoyos más significativos que tuvo durante su gobierno fueron los dados por Luis N. Morones, líder de la naciente Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y las organizaciones agraristas, particularmente en el Partido Nacional Agrarista, estos dos grupos fueron el respaldo de su política y de su gobierno³⁷.

Durante el cuatrienio del general Obregón, la estabilidad política de México fue relativa. La falta de reconocimiento por parte de Estados Unidos al gobierno de Obregón, tuvo latente la posibilidad de una rebelión por parte de los enemigos del régimen que se encontraban en el país vecino del norte. Otro factor que también se unía a esta estabilidad relativa del país, como escribe Lorenzo Meyer (1985), era generada por la gran autonomía

³⁷ Este lazo con la CROM y con su líder Luis N. Morones se romperá en el gobierno de Calles como lo veremos más adelante.

que tenían muchos de los comandantes militares, lo cual los hacía líderes potenciales de un levantamiento armado si la selección del sucesor a la presidencia frustraba sus aspiraciones políticas.

Ya en 1923, al plantearse la sucesión presidencial, el Partido Socialista del Sureste (PSS), organización fuerte en ese momento, anunció al general sonoreense Plutarco Elías Calles, que aún era Secretario de Gobernación, como su candidato a la presidencia, anuncio que vio con buenos ojos Obregón.

Las reacciones no se hicieron esperar, para la cúpula militar que no coincidía con los sonorenses, esa era una designación inaceptable; ellos se sentían con derecho de ocupar el cargo y si no lo obtenían de la manera institucional creían tener la capacidad para obtenerlo por la fuerza, así que se agruparon en torno al Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta. Así, militares de alto rango con distintas posturas hacia el poder como Salvador Alvarado, Rafael Buelna, Guadalupe Sánchez, Enrique Estrada, Fortunato Maycotte, Manuel M. Diéguez, Antonio I. Villareal; en total 102 generales decidieron sublevarse ante lo que consideraban una imposición de Obregón (González y González, 2007).

Para mediados de 1924, Obregón así como las tropas que aún le eran leales y campesinos armados en los cuales se apoyó para esta sublevación, habían derrotado a los insurrectos y con esto Plutarco Elías Calles inició su campaña electoral formalmente. Esta campaña no solo fue apoyada por el Partido Socialista del Sureste, sino también por el Partido Laborista Mexicano y el Partido Nacional Agrarista (Meyer, 1985).

Calles ganó la elección presidencial y al igual que en 1920, el candidato del bando de los sonorenses no se encontró solo en la lucha electoral, tuvo un “rival” a modo con el

cual fue posible legitimar la lucha por la presidencia sin temor a ninguna derrota. Ante este escenario, menciona Lorenzo Meyer (1985), que: “En realidad, el general Ángel Flores, ex gobernador de Sonora, y su Unión Patriótica Electoral no fueron nunca contendientes con posibilidades de triunfo...el verdadero propósito de la presencia de Flores en la arena electoral fue proporcionar la apariencia de una campaña democrática en circunstancias donde sencillamente no había posibilidades de selección³⁸” (p. 82-83).

Ya en la presidencia Plutarco Elías Calles sustentó su gobierno con el apoyo de la Confederación Regional Obrera Mexicana y el Partido Laborista Mexicano, este último era el instrumento político de la organización obrera. A finales de 1926, ante el inaplazable cambio presidencial, vuelve Obregón a colocarse en el centro del ámbito político nacional, al decidir postularse para un nuevo periodo presidencial, para este fin contaba con el apoyo de la inmensa mayoría del ejército, su prestigio de caudillo y en el ámbito parlamentario con el Partido Agrarista.

Ante la manifestación expresa de quererse reelegir Obregón, los dos partidos fuertes en ese momento en las cámaras legislativas entran en confrontación a propósito de la reforma constitucional a que obligaban las pretensiones de Obregón, los agraristas apoyaban la reforma a la constitución para una nueva reelección presidencial, mientras los laboristas de Calles se oponían a tal modificación por que se contraponía al espíritu de la revolución.

³⁸ Este tipo de conductas de parte de quienes se encontraban en el poder serán característicos del sistema político que se encontraba en plena formación, el cual encontrará su punto medular al establecer un partido de Estado como el que fundaría Calles en 1929.

En enero de 1927, Calles, sin estar de acuerdo aceptó proponer la modificación del artículo 82 de la constitución, para permitir que por una vez no consecutiva pudiera reelegirse un presidente, la cual fue aprobada por el congreso³⁹.

De manera semejante, en enero de 1928 se modificó de nuevo el artículo 82 para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años, por lo que la estancia en el cargo del presidente se extendería desde diciembre de 1928 hasta noviembre de 1934. Aunado a esto, los legisladores afines a Obregón, también lograron extinguir los ayuntamientos del Distrito Federal en un claro ataque a la CROM y a su líder Morones, quienes fueron opositores de Obregón desde el inicio del gobierno de Calles. Esta desaparición de los ayuntamientos se da debido a que era un espacio vital para esta organización, lo que dio paso a la formación del Departamento Central y de las delegaciones políticas con un titular impuesto por nombramiento del ejecutivo (Aboites y Loyo, 2010).

Ya sin oposición real en la arena electoral, Obregón no tuvo ninguna dificultad para ganar las elecciones de 1928. Sin embargo, declarado presidente electo no llegó a tomar posesión, ya que fue asesinado el 17 de julio por el militante católico José de León Toral. De inmediato el grupo obregonista responsabilizó al jefe del ejecutivo, o en su defecto, al dirigente de la CROM y Secretario de Estado, en ese momento Morones, cuya rivalidad hacia Obregón era conocida por los partidarios de éste.

³⁹ Para el politólogo Luis Medina Peña (2010) esta negociación de la reelección no hubiera sido posible sin la intervención de Gonzalo N. Santos, que desde 1926 era un estratega parlamentario en la cámara baja y que era considerado un obregonista-callista, lo cual lo hacía, un político conciliador entre los dos bandos de la cámara.

2.2 La Formación del Partido Oficial y la Centralización del Poder

El presidente Calles ante la crisis política y el vacío de poder por la muerte de Obregón, entró en negociaciones con los agraviados obregonistas y les abrió la puerta al gobierno, removiendo de su puesto a Luis N. Morones, les entregó la jefatura de la policía del D.F., así como también, anunció públicamente su intención de no reelegirse y finalmente designó como Secretario de Gobernación a Emilio Portes Gil, gobernador de Tamaulipas y líder del Partido Socialista Fronterizo, quien por ley asumió la presidencia provisional el primero de diciembre de 1928.

La llegada del nuevo presidente interino Portes Gil, calmaba los ánimos de lucha por el poder entre la élite política, la prueba crucial para una estabilidad política en el país quedaba en la selección del presidente constitucional que debería completar el sexenio para el cual se había elegido a Obregón, estos nuevos comicios se realizarían a finales de noviembre de 1929.

Ante la premura de los comicios presidenciales y la agitación política, Plutarco Elías Calles en su último informe al Congreso, propuso como paso necesario y fundamental para superar la crisis del caudillismo, la formación de un gran partido oficial que sirviera de base institucional para la continuidad del régimen de la revolución. A la convocatoria de Calles acudieron más de 800 partidos regionales. Ante el nacimiento del partido oficial Meyer (1985) menciona que:

La meta formal del nuevo partido era poder defender con éxito en el campo electoral el derecho de los “revolucionarios” a gobernar por ser ellos la corriente mayoritaria; sin embargo, la verdadera meta tenía menos que ver con las actividades electorales en cuanto tales y más con la necesidad de establecer un mecanismo que disciplinara los procesos internos de la “familia revolucionaria (p. 85).

La nueva estructura nacía con el objetivo de evitar confrontaciones armadas en la disputa por el poder. Así el nuevo Partido Nacional Revolucionario (PNR), como lo mencionará Cosío Villegas (1978), culminó una larga experiencia negativa de intentos fallidos para formar un partido político fuerte y de Estado, esta larga experiencia comienza desde 1920 y culmina hasta la creación del PNR en 1929.

Así el PNR nacía oficializado como el partido del Estado, no sólo por haber sido creado desde el gobierno, sino por tener a su alcance todos los recursos económicos, humanos y propagandísticos al alcance del Estado⁴⁰. El primer acto del PNR fue designar a quien competiría en las elecciones de 1929, contra todas las previsiones salió postulado como candidato Pascual Ortiz Rubio lo que se consideró una imposición de Calles⁴¹.

El sentimiento de imposición se debía, porque dentro del nuevo partido había un gran consenso en torno a Aarón Sáenz un fundador del PNR, pero el cual no servía a los intereses de Calles. Esto, según Ricardo Poza (1983), convirtió a Aarón Sáenz en el primer aspirante a la presidencia con un amplio consenso interno que se disciplinó ante el nuevo partido de Gobierno, así esta regla de la disciplina política será la que permitirá consolidar al partido.

Ya con la designación de Ortiz Rubio, los esfuerzos oficiales se centraron en las elecciones presidenciales. En el contexto de las campañas, Ortiz Rubio era visto como el

⁴⁰ Ricardo Pozas (1983) investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, menciona que al momento de su creación, el PNR afilió a los trabajadores del Estado y les impuso por órdenes del presidente Portes Gil, el descuento del último día de los meses que tuvieran treinta y un días, para formar un fondo que sería depositado en el Banco de México a nombre del PNR.

⁴¹ Meyer (1985) menciona que con Ortiz Rubio, Calles hizo lo que el general Venustiano Carranza no pudo hacer con Bonillas: “imponer como candidato a alguien que, por carecer de poder propio, iba a depender de él”. Y que con esta designación, “Se tiene el primer caso de lo que años más tarde se denominaría como el “tapado” (p. 87).

títere del presidente Calles (Aboites y Loyo, 2010). Con respecto a la oposición, José Vasconcelos se postuló como candidato para competir contra Ortiz Rubio, Vasconcelos consiguió el respaldo de grupos de profesionistas, estudiantes universitarios y de grupos predominantemente urbanos, todos contrarios a la hegemonía que mantenía Calles.

La campaña de Vasconcelos fue tomando impulso en el país pero su mayor fuerza la obtuvo en la capital, como menciona John Skirius (1978), que a la entrada de Vasconcelos a la ciudad, más de cien mil personas se volcaron a las calles para darle la bienvenida, esto convertía a Vasconcelos en un contendiente serio para el nuevo aparato gubernamental. Ante el ímpetu que ganaba entre la gente la campaña de Vasconcelos, el aparato oficial, a decir del historiador Skirius, estrenó lo que más adelante sería cosa muy común ante adversidades electorales, la represión y el uso del aparato de gobierno para beneficiar al candidato oficial.

Así, la represión se manifestó con el asesinato de varios vasconcelistas dentro de los cuales se encontraba Germán del Campo uno de los oradores principales en los mítines de la campaña del candidato de oposición, en cuanto al uso del aparato gubernamental, relata el mismo John Skirius (1978) que:

Horas antes del alba, el 17 de noviembre de 1929, los funcionarios del PNR empezaron a instalar las casillas en su casa u otros lugares que les parecieron convenientes y cubrieron las entradas de propaganda en favor de Ortiz Rubio. Hubo un caso en que a las cuatro de la mañana se adelantó el reloj cinco horas para legalizar la delantera. En la ciudad de México les fueron distribuidos armas, barras de hierro y fuerte pulque a los funcionarios⁴² del PNR que ocuparon los centros de escrutinio en plena noche (p. 137. Citado en Paoli, 1985).

⁴² Cabe aclarar que estaba en vigencia la Ley Electoral de 1928 en la cual autorizaba que los primeros cinco ciudadanos que llegaban a la casilla, fueran del partido que fueran, tenían la responsabilidad legal de dirigir la votación (Paoli, 1985).

Con los hechos relatados por Skirius se pone en evidencia las graves violaciones a la ley que acompañaron al estreno electoral del partido oficial y a la gran duda de fraude electoral que dejaría a la oposición.

Al final de la contienda, el partido y en general el aparato de gobierno limpiaron el camino del candidato Pascual Ortiz Rubio, quien resultó vencedor en la elección, que según las cifras oficiales el candidato oficial obtuvo el 93.58% de los votos a favor mientras que José Vasconcelos obtuvo un 5.48%. Con estos resultados se genera uno de los primeros síntomas de ilegalidad en torno a las elecciones por parte del partido oficial en contra de la oposición y el candidato ganador tendría el estigma de ilegitimidad al tomar el cargo.

El 28 de noviembre de 1929 el congreso dio por enterado al país que el presidente electo era Pascual Ortiz Rubio, pero éste disfrutó poco de su nuevo poder, debido a que carecía de legitimidad dentro y fuera de la cúpula política, así como las múltiples crisis influidas por la coexistencia de varios grupos con profundo poder político en las instituciones, la intervención constante de Calles dentro del gabinete de gobierno y un atentado en contra de Ortiz Rubio, fue lo que hizo imposible se mantuviera el nuevo gobierno y terminara con la renuncia del presidente el 21 de septiembre de 1932 (Pozas,1983).

El nuevo interinato recayó en el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, el general Abelardo L. Rodríguez para que consumara los dos años y tres meses que aún faltaban para concluir el mandato. El nuevo presidente se dedicó sólo a administrar el país

en tanto que Calles, ejerciendo un poder de facto en el gobierno, siguió tomando las decisiones políticas básicas (Meyer,1985).⁴³

En 1933 se inicia de nuevo la lucha por la presidencia, esta vez los candidatos a ser respaldados por el PNR y por el “jefe máximo” serían dos, ambos generales y también personas muy cercanas a Calles. El primero de estos aspirantes era Manuel Pérez Treviño presidente del PNR en esa época, el segundo el general de división Lázaro Cárdenas del Río, que en ese momento ocupaba el puesto de Secretario de Guerra y que además había ocupado cargos importantes dentro de la cúpula política como Gobernador del Estado de Michoacán y como presidente del PNR, siempre como un fuerte aliado de Calles.

Según los catedráticos Francisco y Marco Antonio González (2007), dos fueron los factores que favorecieron la candidatura de Cárdenas. El primer factor que favoreció fue el ascenso del movimiento obrero el cual estaba constituyendo sindicatos a nivel nacional y Cárdenas tenía una relación muy cercana con el movimiento desde su gobierno en Michoacán, el segundo factor que se alineaba a su favor era la simpatía del movimiento campesino por apoyar el reparto de tierras y la no eliminación de la reforma agraria. Ante estos dos movimientos, Cárdenas, que tenía reputación de ser un reformador moderado como lo había demostrado en su gobierno en Michoacán, parecía ser el candidato idóneo para enfrentar el acenso de la lucha obrera y campesina.

Asimismo, Cárdenas, era uno de los generales con más prestigio dentro del ambiente militar, cosa que para la época desempeñaba un papel decisivo en la designación del presidente. Ya en la campaña por la presidencia, el candidato oficial no contó con rival

⁴³ Al lapso que va de 1929 a 1934 se le denomina maximato, debido a que en este periodo, Plutarco Elías Calles denominado en ese tiempo por la prensa “jefe máximo de la revolución”, impuso su voluntad, designando presidentes y orientando la vida económica y política del país.

fuerte con quien competir como lo había hecho Vasconcelos con su antecesor, pero esto no implicaba que movimientos externos al PNR se movilizaran durante la campaña electoral.

En un ambiente de agitación política y social debido a los movimientos obrero y campesino, así como la falta de una oposición política real, tuvieron lugar las elecciones de julio de 1934, en las cuales Lázaro Cárdenas resultó electo por amplia mayoría⁴⁴.

Ya como presidente Cárdenas y ante un hecho sin precedentes, puso en marcha una política de masas como la que había forjado como gobernador en Michoacán con lo cual obtuvo el apoyo sólido tanto de los movimientos obreros como de los agraristas. Pero el hecho más relevante fue el desprendimiento de la hegemonía política del “jefe máximo” así como de todos sus aliados y con esto inicia una política propia de reformas socioeconómicas que terminaron por alterar sustancialmente la estructura social y política de México en un lapso muy breve (Meyer, 1985).

Aprovechando el apoyo popular otorgado por las reformas socioeconómicas implantadas por Cárdenas, en 1938 llevó a cabo la transformación del partido oficial que en los años previos se había debatido entre las fuerzas políticas que apoyaban al gobierno, en si era conveniente fundar un “frente popular” similar a los creados en Francia y España para ganar las elecciones y frenar la oposición. Pero esta idea nunca se llevó a cabo, en cambio se reformó al antiguo PNR para actualizarlo y hacer más eficaz su labor iniciando

⁴⁴ De nuevo en las elecciones de 1939, se vio reflejado el uso del aparato del Estado hacia el candidato oficial ya que según periódicos de la época como Excelsior, publicaban notas en las cuales el PNR prometía tres días antes de la elección más de un millón de votos para el candidato de su partido lo cual cumplió con creces. De acuerdo con Lorenzo Meyer (1985), en los cómputos finales de esa elección los candidatos quedaron de la siguiente forma: Cárdenas obtuvo 2 millones 225 mil votos en tanto que los candidatos de la oposición tuvieron 24 mil 395 votos para el General Antonio Villareal postulado por la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes, mientras que para el Coronel Alberto Tejada, candidato del Partido Socialista obtuvo 16 mil 37 votos. Ante estas cifras se reflejaba el uso de toda la maquinaria oficial.

por cambiar el nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y se constituyó como un amplio frente de clases: obreros, campesinos, sectores medios, políticos del gobierno entre otros (González y González, 2007).

Su estructura orgánica se dividió en cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar; a todos estos sectores les corresponderían posiciones políticas (diputaciones, senadurías, presidencias municipales y puestos en la burocracia) de acuerdo con su importancia, estableciéndose así un sistema de cuotas de poder. Con esto se daba inicio a un sistema corporativo en el cual las organizaciones populares perdían su independencia y se convertían en un complemento del partido oficial. Así el gobierno se fortalecía y evitaba que se constituyeran organizaciones políticas de oposición respaldada por agrupaciones de masas, de esta manera, con la transformación del PNR al PRM se dejó de ser un partido de cuadros para transformarse en uno de sectores⁴⁵.

En este contexto del nuevo partido vale la pena mencionar lo dicho por Luis Medina Peña (2010) el cual menciona que:

Con la transformación del partido de la Revolución, Cárdenas logró dos objetivos políticos que lo fortalecieron a él y, por ende, a la presidencia de la república. De un lado, redujo a la burocracia política a una disciplina más rígida al sujetarla al CCE⁴⁶ y a su propio arbitraje; de otro, completó la obra, iniciada con la salida de Calles del país, de instaurar el presidencialismo al estilo mexicano, fundiendo el mando administrativo presidencial del Maximato con la primacía política arbitral del Jefe Máximo. La vieja idea de los revolucionarios de la primera generación de contar con un partido, el Gran Partido Liberal de Obregón, que incluyera a todas las fuerzas revolucionarias, se cumplía ahora con la

⁴⁵ A juicio de Aboites y Loyo (2010), tanto la Confederación de Trabajadores de México (CTM) como las diversas organizaciones agraristas cercanas al cardenismo pasaron a formar parte del partido así como los militares, hecho que significaba el dominio del gobierno sobre el ejército y las demás organizaciones lo cual mostraba la vigencia de la idea de que más que por ciudadanos el partido y en general la vida política debía organizarse en cuerpos o sectores sociales lo que se le conocería como corporativismo y con esto el PRM nacía subordinado al presidente de la República, a diferencia del PNR que surgió como instrumento de un grupo político.

⁴⁶ Comité Central Ejecutivo del nuevo partido.

incorporación de las fuerzas sociales creadas por la acción de los propios gobiernos revolucionarios (p. 157).

Los cambios en el partido oficial marcarían el rumbo del sistema político mexicano, ya que con estas modificaciones al partido se dan los primeros rasgos de la autoridad indiscutible del Jefe del Ejecutivo y la disciplina política se pone como piedra de toque para la distribución de los cargos políticos.

Al acercarse el fin del gobierno de Cárdenas, las elecciones presidenciales eran el principal foco de atención en el ambiente político de finales de los años treinta y principios de los cuarenta, sobretodo de algunos sectores de la burguesía preocupados por impedir la continuidad de las reformas políticas y económicas llevadas a cabo por Cárdenas, así como garantizar un candidato que les diera confianza y seguridad.

Para estas elecciones, los dos candidatos que competirían dentro del PRM para la postulación como candidato oficial serían los generales Manuel Ávila Camacho y Francisco J. Múgica. Ávila Camacho representaba el ala más conservadora de la “familia revolucionaria” la cual se lanzó febrilmente a organizar la campaña de Ávila, en cambio Múgica era el candidato “radical”, el que garantizaba la continuidad de la política del presidente Cárdenas, pero el cual sólo contaba con el apoyo de algunas ligas de comunidades agrarias y de sectores poco importantes de políticos (González y González, 2007).

Finalmente y ciñéndose a la disciplina del partido, Múgica anunció el retiro de su precandidatura dando paso al candidato Ávila Camacho el cual llegaba con el apoyo de todos los sectores del PRM. Con esta designación se consolidaba la regla de oro del partido

oficial “la disciplina política” la cual marcaría el rumbo del partido ante eventuales disputas internas.

Sin embargo, la lucha por la presidencia no le sería fácil al partido oficial ni a su candidato debido a dos movimientos que surgían como real oposición al partido, el primero surgía desde el mismo seno del partido, el cual consistía en la separación de viejos miembros del partido para formar una nueva corriente política desligada del PRM, así en 1939 se crea el Comité Revolucionario para la Reconstrucción Nacional (CRRN).

Este nuevo comité consideraba que había llegado el momento de echar a andar una campaña política en contra del Partido oficial, sus líderes y del Presidente Cárdenas, ya que según este movimiento de viejos miembros del partido, la política que llevaba a cabo el partido y el propio Cárdenas no respetaba la letra y el espíritu de la constitución de 1917.

Así este movimiento proponía una política gubernamental que no fomentara la discordia entre las clases sino que procurara la colaboración entre las mismas para el bien común (Meyer, 1985), para lograr este propósito el comité consideró indispensable presentar un candidato a las elecciones presidenciales a través de la transformación del comité en un partido político, así en enero de 1940 nace el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN).

El candidato que abanderaría al PRUN sería Juan Andrew Almazán, en ese entonces jefe de la zona militar con sede en Monterrey, ya que según Lorenzo Meyer, era considerado como un fuerte candidato debido a que tenía la imagen de líder energético, militar competente, empresario exitoso y cuyas tendencias políticas eran más que moderadas.

Por otra parte, el segundo movimiento provenía de grupos opositores de la sociedad civil los cuales vieron en la acción electoral un medio para educar políticamente al pueblo mexicano y que, eventualmente y sin violencia, admitieran su visión conservadora del mundo. A partir de esta visión surge el movimiento sinarquista, heredero directo de la lucha cristera, con esa misma ideología se crea en 1939 el Partido de Acción Nacional (PAN), del cual su principal líder era el demócrata Manuel Gómez Morín, consejero del expresidente Calles, el cual también había sido rector de la Universidad Nacional y para esa época personaje muy allegado a la cúpula de los empresarios.

Vale la pena mencionar que la tesis original del PAN, según Paoli Bolio (1985), era proclamar la necesidad de reordenar al país, democratizarlo y sacarlo del caos en el que lo había sumergido la administración de Cárdenas. Con esto el PAN surge como una nueva perspectiva liberal democrática para los grupos conservadores.

Ya en plena lucha por la presidencia en 1940, el PAN decide apoyar al candidato del PRUN Juan Andrew Almazán, esta contienda electoral tomaría una característica distinta a todas las que le habían antecedido, ya que los dos partidos principales de la contienda, PRM y PRUN, se concentrarían durante gran parte de sus campañas a conquistar el apoyo de los económicamente más poderosos de la época.

Ante este escenario de oposición real en la contienda por la presidencia, el partido oficial pone a trabajar a todo el aparato que tenía a su disposición, como lo había hecho en la contienda con Vasconcelos, ya que días antes de los comicios el PRM declaró que obtendría el 98% de los votos en las elecciones, declaración similar a la de 1929.

Ante estas declaraciones del PRM y actos fuera de la ley en contra del PRUN como no convocarlo para la formación de las listas electorales, en las cuales aparecían menos electores que los que realmente eran y que el 99% de los almanistas no había recibido credencial de elector, los almanistas comenzaron a anunciar que se estaba fraguando un fraude electoral en contra de su candidato (Contreras, 1977 citado en Paoli, 1985).

El día de las elecciones, las confrontaciones entre los partidos por ser quién llevaría a cabo la recepción de los votos en las casillas fue muy violenta, incluso hubo muertos en las confrontaciones⁴⁷, el ejército ante estos hechos apoyó a los simpatizantes del partido oficial y todo el aparato estatal se puso a trabajar a favor del candidato del partido.

Al final de la jornada electoral, Ávila Camacho y Juan Andrew Almazán se declararon triunfadores y ambos presidentes electos. Posteriormente los resultados de las elecciones le fueron favorables a Ávila Camacho el cual tomó posesión como presidente constitucional el primero de diciembre del mismo año.

Teniendo en cuenta las elecciones de 1940 y comparándolas con las de 1929, se puede decir que al menos en dos ocasiones, desde que surgió un partido oficial en México, el fraude electoral puso al descubierto la naturaleza antidemocrática de la élite política, la cual al verse amenazada en el terreno electoral no dudaría en recurrir a ilegalidades para obtener el triunfo y una vez obtenido éste, cobijarse con sus sectores y en las instituciones para obtener la legitimidad para gobernar⁴⁸.

⁴⁷ Recordemos que la ley electoral de 1918 aún estaba vigente y que disponía que los primeros ciudadanos que llegaran a las casillas electorales serían los responsables de la conducción de las elecciones.

⁴⁸ Debemos hacer notar que en el sexenio de Lázaro Cárdenas se forjó el rostro del México moderno y se afinaron las características del funcionamiento del Estado y del sistema político mexicano el cual tendría tres características principales:

2.3. La Reforma Electoral de 1946: la consolidación del partido hegemónico y la Creación de Comisión Federal de Vigilancia

Ávila Camacho inició su presidencia con un cúmulo de acusaciones de fraude por parte de la oposición, ante esto, la política que adoptó fue conciliadora negociando con la oposición cargos en la burocracia y designando en su gabinete gente allegada a Calles y Cárdenas. En el ámbito estrictamente político, dos acontecimientos marcarían el gobierno de Ávila Camacho, la reorganización del partido oficial y la reforma electoral; los dos en la recta final de su mandato.

El primer acontecimiento se daría el 18 de enero de 1946, en el cual, según Medina Peña (2010), más de dos mil delegados declararon disuelto el PRM por considerar que había cumplido su misión histórica y se aprobó la declaración de principios, programas de acción y estatutos del PRI. Con la renovación del nuevo partido, la idea de la revolución como un movimiento en proceso queda en el pasado y se convertirá en algo logrado institucionalmente (Medina, 2010).

Sin embargo, las ideas principales de Ávila Camacho al reformar el viejo partido oficial eran: 1) quitar a los militares de la competencia por la presidencia y 2) eliminar los mecanismos corporativos de selección de candidatos a cargos de elección popular (a excepción de la candidatura presidencial).

-
- 1) Un Gobierno presidencial fuerte que limita y disminuye la importancia de los otros Poderes de la Unión, el Legislativo y el Judicial.
 - 2) La existencia de un partido oficial, fundado por Plutarco Elías Calles y reajustado en los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán.
 - 3) El corporativismo, debido al control que ejerce el gobierno sobre las organizaciones sindicales y campesinas.

La primera idea del presidente se cumplió debido a la integración de una generación de jóvenes profesionistas al personal político y administrativo que desplazaron a los militares y que prometían transformar el país mediante reformas constitucionales. La segunda propuesta, no corrió con la misma fortuna debido a que se topó con la resistencia de sindicatos y gobernadores que se opusieron a cambios que les arrebataran el control de los procesos electorales.

Así, los sectores del PRI, según Guadalupe Pacheco (2000), pactaron un acuerdo para designar candidatos a puestos de representación popular, a través de este acuerdo se distribuirían los distritos electorales en cuotas que se establecían según el peso que tuviera cada sector del partido en los estados y regiones del país. Con esto -continúa Pacheco- la estructura territorial del PRI existiría más para apoyar las campañas electorales de los sectores que para ganar la preferencia del electorado.

Por lo que se refiere a la reforma electoral, segundo acontecimiento significativo en el gobierno de Ávila Camacho, surgía bajo la idea de las elecciones presidenciales pasadas, en las cuales se habían desarrollado en un ambiente de violencia tanto en la campaña electoral como el día de los comicios y sobre todo por la imagen de ilegitimidad que obtuvo Ávila Camacho ante la oposición al ganar las elecciones con un abierto favorecimiento tanto de las autoridades electorales como del aparato del Estado.

Con la ley electoral de 1946, el papel de la autoridad electoral se pone en el centro de la discusión política, ya que desde la ley de 1918 la organización y vigilancia de las elecciones era totalmente descentralizada y se le asignaba la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma. Justamente este aspecto de

la autoridad electoral en nuestro país produjo un sistema electoral poco propicio para la realización de elecciones confiables y realmente competitivas debido a que no existía una institución formal que organizara y llevara a cabo las elecciones.

Luis Medina (2010) menciona que la reforma de 1946 se debió al acercamiento que tuvo el gobierno mexicano con los países democráticos surgidos de la segunda Guerra Mundial, lo cual obligaba a México a perfeccionar los procesos democráticos. Es por esto que el tema de la autoridad electoral es primordial en 1946.

Así, en la Ley Federal Electoral quedaría estipulada la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. Con la promulgación de esta ley, se pone en primer plano la efectiva administración de los comicios electorales por parte del Estado con una institución dedicada a organizar y validar las elecciones⁴⁹.

Con esta ley el gobierno centralizó toda la organización y vigilancia de los comicios electorales en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas federales. Ejemplos de estas autoridades estatales eran: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral (Molinar, 1991). A través de estos órganos se llevaría a cabo el registro de los electores y la realización de las tareas necesarias para efectuar las

⁴⁹ Otro de los elementos característicos de esta reforma fue las disposiciones que fijó para los partidos políticos, ya que por primera vez se estableció en la ley el registro de los partidos nacionales para que pudieran participar en las elecciones. Estas nuevas reglas, según Paoli Bolio (1985), tenían un doble propósito: “primero, propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas...; segundo, controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera, tal como ocurrió con la experiencia del vasconcelismo y del almanismo” (p. 145).

votaciones, toda esta estructura institucional le serviría al gobierno y su partido para dominar toda la esfera político-electoral del país.

Con estos acontecimientos surgidos a mediados de la década de los cuarenta, el sistema político pone en marcha lo que serían dos pilares en el control del poder estatal: uno sería el partido de Estado y el otro pilar se daría a través de la manipulación de la autoridad electoral (Becerra, 2003), ya que la intervención del Poder Ejecutivo Federal en la organización de las elecciones queda establecida en la Ley Electoral Federal.

De acuerdo con María Amparo Casar (2010), es partir de la aprobación de la ley electoral de 1946 que comienza un verdadero sistema de partidos, el cual no tardaría mucho en conceptualizarse como un sistema de partido hegemónico⁵⁰, ya que monopolizó la arena electoral a través de distintos mecanismos como: la eliminación forzada del adversario, el fraude electoral, organización corporativa de las clases populares y el uso de recursos gubernamentales.

En el contexto del partido hegemónico (PRI), las elecciones eran sólo un trámite establecido en las leyes, su relevancia política residía en que servían para legitimar al régimen, Jacqueline Peschard (2010), menciona que la legitimidad era más a los ojos de la propia élite gobernante, ya que los ciudadanos sólo participaban para ratificar las decisiones previamente adoptadas por la cúpula dirigente.

⁵⁰María Amparo Casar (2010), hace una distinción muy precisa al referirse a partidos hegemónicos y partidos únicos, a los cuales, los describe de la siguiente manera: “los partidos hegemónicos difieren de los partidos únicos (o de Estado) en que comparten la arena política con otras agrupaciones admitidas legalmente. Sin embargo, al igual que los partidos de Estado, no fueron creados para competir sino para gobernar y reproducir su control sobre la mayoría de los cargos electorales” (p. 176).

2.4. Las Reformas Electorales de 1953, 1963, 1973: El reclamo democrático y la crisis de legitimidad

Hacia los años cincuenta, México entra en una etapa de transformación tanto económica como social que trajo como resultado el crecimiento de centros urbanos con una población mejor informada y socialmente diversificada; esto fue dando como resultado lo que ha llamado Rolando Cordera Campos (1988) el “reclamo democrático”, que demandaba la apertura de espacios de participación y de representación política para los nuevos grupos sociales que no encontraban cabida en el paraguas que constituía el partido hegemónico.

La discusión del reclamo democrático se centró en la reforma del sistema electoral, lo que significaba modificar las reglas, tanto de la organización de las elecciones de la competencia entre las fuerzas políticas como del esquema de representación política; es decir, de la manera de traducir los votos en escaños a fin de darles voz a las diferentes corrientes de opinión existentes en el país que no era otra cosa que la modificación del sistema electoral.

Así, en los cincuenta se generan cambios muy significativos en el sistema político, muestra de ello es que en 1953 en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se modifica la constitución del país para otorgar el derecho de voto a la mujer y, un año después, se realiza una nueva ley electoral en la cual quedaban estipulados los requerimientos para que un partido político obtuviera su registro. Dentro de estos requerimientos se establecía que para la obtención del registro, el nuevo partido político debería tener afiliadas a por lo menos setenta y cinco mil personas repartidas en las dos terceras partes de los estados del país.

Ya en el periodo de gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se vuelve a reformar la ley electoral, la nueva modificación que se le hace a la ley en 1963 consistió en otorgarles el derecho a los partidos minoritarios a cinco curules en caso de obtener 2.5% de la votación total válida, y una por cada 0.5% de votación adicional hasta un máximo de 20 por partido a esto se le conocería como “diputados de partido”⁵¹.

Ahora bien, como se ha podido ver durante los años que van de los cuarenta hasta principios de los sesenta, el sistema político mexicano tuvo como principal objetivo la construcción de un sistema electoral estable, lo cual se reflejaba en el control y centralización de los procesos electorales, así como el establecimiento de un férreo control de las elites políticas a través del partido de Estado. Con estos mecanismos el régimen tenía el control y reproducción del poder por la vía electoral (Molinar, 1991).

Durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría (1970-1976) este sistema encuentra un problema de legitimidad, tanto social como política⁵², para Molinar (1991) tres frentes tuvo la crisis de legitimidad del sistema: “el de la deformación de la representación, el del costo político de la exclusión de los actores importantes y el de la falta de credibilidad de los procesos electorales” (p. 63).

Esta problemática se pretendió subsanar con la reforma política de 1973, la cual modificó el número de escaños que se le darían a los partidos políticos que alcanzaran el

⁵¹ Luis Medina Peña (2010) refiere que una de las causas fundamentales de la reforma electoral de 1963 fue “la constante queja de la oposición, especialmente del Partido Acción Nacional, por la injusticia implícita en el sistema de mayoría simple, que dejaba sin representación los votos expresados por los candidatos y partidos perdedores” (p. 170).

⁵² En el ámbito social el problema de legitimidad que tenía el sistema era debido a las decisiones tomadas por el gobierno en los conflictos sociales, muestra de esto son: el movimiento médico de 1965, el movimiento guerrillero que surgió tanto en los estados del país de corte agrario (Chihuahua y Guerrero) como en la capital del país de corte ideológico, el movimiento estudiantil de 1968 y la represión del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México (jueves de Corpus Christi).

mínimo de la votación nacional, elevando de 20 a 25 el número de tope de diputados de partido y concediendo la representación a todos los partidos existentes y con registro ante las instancias electorales federales, así también el Congreso de la Unión desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y en su lugar crea la Comisión Federal Electoral en la cual participarían con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro, con esta reforma el gobierno trataba que la ciudadanía percibiera un sistema electoral y político con más apertura (Medina, 2010).

Así también, ante este escenario de crisis de legitimidad que sufría el sistema, Luis Echeverría adoptó dos medidas en cuanto a la manera de manejar su gobierno, por un lado cooptó a las clases medias urbanas a través de políticas públicas, disminuyó la represión contra la disidencia y en un sentido demagógico se confrontó con la cúpula empresarial, por otro lado, tomó medidas económicas que aliviaran el descontento de la población y aumentó los salarios a costa de un aumento considerable del endeudamiento externo (Villoro, 1994).

Es hasta la elección presidencial de 1976 cuando la situación del subsistema electoral mexicano entra en una era potencialmente complicada, pues como lo refiere Juan Molinar (1991), que si bien, los datos generales del sistema señalaban una clara hegemonía del PRI, contra ella entraban en conflicto las tendencias del electorado y su segmentación, además, la falta de una oposición real en el sistema de partidos agudizaba más el problema.

La oposición se hizo sentir más hacia el sistema político y electoral a principios del mandato de José López Portillo (1976-1982), ya que surgió desde los partidos de oposición, por una parte se encontraba el partido comunista mexicano que desde 1964 había quedado

al margen en la competencia electoral, por otra parte, el principal partido de oposición, el PAN, no presentó candidato en la elección presidencial de 1976 agravando con esto la crisis de legitimidad que ya tenía el sistema.

2.5. La Reforma Electoral de 1977: El inicio del cambio Político-Electoral en México

Ante la crisis política de 1977 se realizó la que sería la primera gran reforma electoral en la época moderna de México, ya que, a diferencia de las reformas anteriores que sólo eran adecuaciones para fortalecer el régimen autoritario del gobierno, ésta fue la primera que puso énfasis en la ampliación del sistema de partidos y la participación de amplios sectores de la sociedad. Con esta reforma se incrementa el número de diputados federales (400, con 100 plurinominales electos en listas regionales), también se redujeron los requisitos para el registro de los partidos políticos. Así la nueva reforma no sólo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, sino que abría la posibilidad real de acceder al sistema de competencia electoral a otros actores políticos.

Juan Molinar (1991) menciona que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977 fue radical al cambiar muchos aspectos importantes del sistema electoral ya que:

“introdujo un sistema de “representación proporcional” junto al de mayorías; conservó el voto de los representantes de los partidos en los órganos colegiados; estableció la posibilidad de obtener el registro de partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales, fijando una cláusula mínima muy baja (1.5% de cualquier votación federal); señaló la insaculación como método para integrar las comisiones locales y los comités distritales; ubicó en un órgano colegiado (la Comisión Federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo formalmente el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos clave como el registro de partidos; creó figuras jurídicas nuevas, como la de “asociación política”; y declaró a los partidos entidades de interés público” (p. 97).

Con la aprobación y puesta en vigor de la LFOPPE, donde estrictamente en el ámbito electoral, se inicia la construcción de la alternancia o transición democrática del sistema político en México, tanto es así, que con la nueva ley se abrieron grandes posibilidades de expresión política y electoral a la oposición pero particularmente a la izquierda⁵³ (Medina, 2010).

Con la reforma electoral de 1977, el proceso de cambio político-electoral en México inicia de manera clara, ya que ninguna de las reformas electorales anteriores significó un cambio tan radical como la de finales de la década de los setenta. Y como bien lo refiere Lorenzo Córdova (2008), “la transición a la democracia en México sólo puede ser comprendida cabalmente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente” (p. 654). Asumiendo lo anterior, el proceso gradual a la democracia efectiva se ha reflejado con mayor fuerza a través de las distintas reformas electorales.

Al respecto Pablo Javier Becerra (2003), indica que uno de los temas fundamentales de la transición mexicana a la democracia fue referido a la autoridad encargada de la organización de las elecciones ya que entre 1946 y 1988, nuestro país tuvo una autoridad electoral poco propicia para garantizar la celebración de las elecciones realmente competitivas cuyas reglas fundamentales garantizaban que, aunque existieran varios partidos y se celebraran elecciones puntualmente, el triunfo ya estaba definido de antemano

⁵³ Cabe aclarar que estos cambios en las instituciones democráticas no son exclusivos en México, desde los años setenta se generaron cambios similares en toda la región de América Latina, los cuales produjeron una fuerte democratización en toda esta región, la cual fue llamada por Samuel Huntington, la tercer ola democratizadora.

a favor del partido en el gobierno y este fenómeno fue recurrente ya que el control de la autoridad electoral la ejercía el propio gobierno.

Si bien, la reforma electoral de 1977 había permitido que en las elecciones sucesivas se incorporaran nuevos partidos a la arena electoral dando un aliento democrático al sistema político, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se da marcha atrás a esa percepción democrática en el sistema⁵⁴.

Pablo Javier Becerra (2003) menciona que la entrada de nuevos partidos a la arena electoral, comenzó a poner en riesgo el tradicional control que el gobierno, junto con el partido oficial, mantenía sobre el sistema electoral y que debido a esto el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó en 1986 una reforma electoral para revertir dichos efectos⁵⁵.

Los riesgos que el gobierno detectó hacia el sistema electoral se hicieron evidentes en las elecciones locales de 1983 y 1986 en Chihuahua y en 1985 en Coahuila en las cuales se dejó ver que los procesos electorales tradicionales -donde todo el proceso y los resultados eran controlados por el gobierno- estaban llegando a su fin. El caso que tomó más notoriedad fue el de 1986 en Chihuahua debido al fraude que se gestó en las elecciones para gobernador, congreso local y municipios donde el PAN llevaba la delantera en las preferencias del voto.

El gobierno para justificar el fraude en las urnas, utilizó un argumento nacionalista en el cual decía que “siendo Chihuahua una entidad fronteriza y el PAN una organización

⁵⁴ Los partidos que se incorporaron a la contienda electoral fueron: en la elección de 1979, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST); para la de 1982, el Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), finalmente para 1985 en las elecciones intermedias de Miguel de la Madrid, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) (Peschard, 2010).

⁵⁵ Especialistas como Becerra (2003), identifican la reforma de 1986 como una autentica contrarreforma comparada con la de 1977.

de derecha proclive a los EU, era un peligro para la soberanía entregarle el gobierno del estado” (González y González, 2007: 230). Ante estos acontecimientos dirigentes de la oposición como Luis H. Álvarez del PAN y Heberto Castillo dirigente del PMT, protestan contra el fraude, lo cual significó que la legitimidad que tenían los procesos electorales se estaba mermando. La crisis política provocada por el fraude en Chihuahua avizó la crisis nacional por los resultados que arrojaría la elección presidencial de 1988 (González y González, 2007).

Ante la atmósfera política tan agitada que se vivía en ese momento en el país, el gobierno de Miguel de la Madrid en diciembre de 1986, efectúa una nueva reforma electoral⁵⁶, la cual sus objetivos primordiales se centraron en cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a los diputados de representación proporcional- a lo que se le conocería como la cláusula de gobernabilidad- esta nueva reforma, su espíritu era contrarrestar los efectos de su antecesora la cual había abierto la puerta a los partidos de oposición, es decir, era una contrarreforma (Becerra, 2007).

⁵⁶ Las modificaciones más significantes de la reforma son las siguientes: 1) aumentó de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, con el cual este órgano de representación nacional llegó a constituirse con 500 legisladores; 2) renovación de la Cámara de Senadores cada tres años; 3) el gobierno quedó constitucionalmente como el encargado de organizar las elecciones en todas sus fases; 4) se constituyó un tribunal de lo Contencioso Electoral para conocer las impugnaciones a los comicios; 5) se formó una Asamblea de Representantes del Distrito Federal sin facultades para legislar, sólo podía emitir Reglamentos, y tenía carácter consultivo en cuestiones importantes; 6) desaparición del registro condicionado de los partidos, de la iniciativa popular y del referéndum; 7) se fijaron nuevas reglas para asignar los diputados plurinominales, garantizándole al partido que obtuviera mayor número de votos por lo menos el 51% de los diputados (González y González, 2007).

Simultáneamente a la crisis de legitimidad que tiene el gobierno en la mayor parte de país, dentro de la cúpula gobernante se daba una lucha por el control del partido y del gobierno mismo, como bien lo describen Graciela Márquez y Lorenzo Meyer (2010):

Hasta 1985, la principal oposición electoral en México provino del PAN. Sin embargo, en 1986, el predominio en el seno de la cúpula gobernante de un grupo compacto de jóvenes tecnócratas que apoyaban una solución neoliberal –dar al mercado el papel de asignar los recursos y minimizar la acción del Estado- al problema económico de fondo, generó una reacción en contra dentro del PRI encarnada en la llamada Corriente Democrática – encabezada por el ex gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, y por el ex presidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo- que cuestionó la orientación misma de la política presidencial. Esta posición no tardó en recibir la respuesta previsible: una reprimenda pública del presidente del comité ejecutivo nacional del PRI. Sin embargo, los reconvenidos no se amilanaron, mantuvieron su desafío y pronto dieron forma a una coalición de centroizquierda: el Frente Democrático Nacional (FDN), que presentó a Cárdenas como su candidato a la Presidencia de la República (p. 754).

Con esta ruptura dentro del bloque dominante, se pone en evidencia el proyecto neoliberal que se impuso en el PRI en los años ochenta, el cual debilitó los vínculos corporativos que había mantenido con las organizaciones de masas trabajadoras fieles al partido, así como la exclusión de las élites de izquierda dentro del partido dando como resultado el éxito de nuevas alternativas partidarias, que tomaron el estandarte de renovar los principios de la Revolución Mexicana (González y González, 2007).

CAPÍTULO 3: Sistema Político y Reformas Electorales (etapa 1988-2014)

Al igual que en el capítulo anterior, en este apartado nos concentraremos en la descripción histórica del sistema político y electoral de México, identificando los momentos que, en términos de legitimidad y legalidad, se presentan las fracturas de dichos sistemas. A partir de este tercer capítulo se pone mayor énfasis en el análisis de la autoridad administrativa electoral, así el presente capítulo hace un recuento desde la creación del Instituto Federal electoral con la reforma electoral de 1990 hasta su derogación y creación del nuevo Instituto Nacional Electoral con la reforma electoral de 2014.

3.1. La Elección Presidencial de 1988: La Crisis de Legitimidad y Legalidad del Sistema Político Mexicano

La elección presidencial de 1988 fue la más complicada del México moderno, tanto por la ruptura del bloque dominante, como por el descontento de la población. Esta elección dio sus primeras pinceladas de conflicto desde 1987, cuando la Corriente Democrática promovió la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas dentro del PRI para dicha elección, pero al fracasar en su intento, Cárdenas sale del partido y busca otra alternativa para promover su candidatura.

Ante la salida de Cárdenas junto con la Corriente Democrática del partido oficial, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), lo cobija y postula como candidato a la presidencia y más tarde se le adhieren otras fuerzas políticas, el Partido Popular

Socialista (PPS), el Partido Frente Cardenista de los Trabajadores (PFCRN) y el Movimiento al Socialismo (MAS), conformándose con el registro de los tres partidos el Frente Democrático Nacional (FDN).

Ante estos hechos, el PRI cambiando todos los esquemas de postulación de candidatos, promovió la apariencia de una designación democrática, en la cual se postularon seis precandidatos, todos integrantes del gabinete presidencial los cuales son presentados ante las bases del partido y ante la opinión pública⁵⁷, de los cuales resultó electo Carlos Salinas.

Ya con la campaña presidencial en marcha y en vista de la fuerza que ganaba el FDN, Heberto Castillo, candidato del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), declinó a favor de Cárdenas. Por su parte, el PAN designó como su candidato a Manuel J. Clouthier, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) a Rosario Ibarra de Piedra y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) a Gumersindo Magaña.

Llegada la fecha de las elecciones la votación fue muy concurrida, la expectativa estaba en los resultados de la elección. El gobierno había prometido que se entregarían rápidamente los resultados- ya que el gobierno había invertido 17 millones de dólares en un sistema de cómputo para tener las cifras al minuto- pero en un hecho imprevisto y ante la incertidumbre nacional y de la clase política debido a la lentitud en que se generaban los resultados, el gobierno dio la noticia de que el flamante sistema de captura y procesamiento de los datos de la votación se había “caído”, es decir, que por supuestos problemas técnicos

⁵⁷ Los precandidatos para la postulación del PRI fueron: Manuel Bartlett Díaz (Secretario de Gobernación), Miguel González Avelar (Secretario de Educación), Alfredo del Mazo (Secretario de Energía), Ramón Aguirre (Jefe del Departamento del D.F), Sergio García Ramírez (Procurador General) y Carlos Salinas de Gortari (Secretario de Programación y Presupuesto).

no se habían podido recibir y procesar los datos enviados desde las casillas⁵⁸ (Márquez y Meyer, 2010).

La lentitud en dar los resultados de la elección y el hecho ocurrido con el sistema de registro y procesamiento del voto, exhibió al gobierno forjando una manipulación de los resultados de la elección. Con estos acontecimientos se alentó el descontento de los candidatos de oposición y se forjó la idea popular de que un gran fraude se estaba llevando a cabo. Durante semanas la resistencia política creció.

Así, por primera vez en su existencia, el partido del gobierno debió aceptar que su victoria no correspondía a lo esperado, pues oficialmente los resultados que arrojó la elección fueron 51.7% para Carlos Salinas, el porcentaje más bajo en la historia del partido; seguido de Cuauhtémoc Cárdenas con un 31.1% y Manuel J. Clouthier con 17.05%.

Con estos resultados, la oposición, en especial el FDN, como bien lo señalan Márquez y Meyer (2010), se encontró en un dilema en el cual aceptaban pero sin legitimar el hecho consumado o enfrentar directamente al gobierno con movilizaciones las cuales podían estallar en violencia. La oposición optó por la primera vía, pero aprovechó todo el impulso que había obtenido en la elección para transformarse en partido: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado el 5 de mayo de 1989. De esta manera y por primera vez en la historia del sistema político posrevolucionario, a una elección realmente competitiva le siguió el afianzamiento de la oposición principal, lo que no había sucedido en elecciones anteriores como en 1929, 1940 y 1946.

⁵⁸ Marta Anaya (2009), en su libro "1988: El año que calló el sistema", afirma que cuando el gobierno dio esta noticia, los resultados que llegaban a la sede donde se estaban concentrando todos los datos de la elección favorecían en su mayoría al candidato del FDN.

Indiscutiblemente la elección de 1988 cambió toda la fisonomía del sistema político mexicano, ya que como se ha visto, todos los mecanismos del control gubernamental fueron trastocados y puestos en jaque con esta elección; esto lo precisa Medina Peña (2010) al mencionar que “el problema central de las elecciones de 1988, que tanto envenenó el ambiente político posterior, fue que se llevaron a cabo con un sistema de partidos ya con claros rasgos de competitividad en un contexto institucional, de autoridades y mecanismos electorales creado para los años cincuenta del siglo pasado” (p. 281). Así, el tema de la autoridad electoral dentro del sistema político tomará una importancia mayúscula, tanto que en el gobierno de Salinas reformó la ley electoral y uno de sus puntos centrales será precisamente la autoridad encargada de la organización de las elecciones.

3.2. Las Reformas de 1990, 1993 y 1994: La creación del Instituto Federal Electoral

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia fue conflictiva, debido al manejo inadecuado del sistema de información electoral por parte del gobierno saliente, fue una elección fraudulenta plagada de irregularidades que puso en entredicho al mismo sistema político mexicano, lo que creó un problema de legitimidad a su gobierno, dicha legitimidad era de suma importancia para el nuevo gobierno, ya que al quedar en entredicho su victoria, le obligaría a tomar una línea de acción política que quizá no hubiera asumido si el triunfo lo hubiera obtenido como lo hacía el PRI en los años cuarenta. Así, los comicios de 1988 constituirían un parteaguas en la historia del sistema político mexicano.

Desde que inició su mandato Carlos Salinas, su gobierno adquirió dos características principales: una económica y la otra política. La primera establecía llevar

hasta las últimas consecuencias su proyecto económico liberal y liquidar las conquistas sociales ganadas por la revolución, la segunda característica, como menciona Lorenzo Meyer (2005), tuvo su fundamento en la “fuerte concentración y personalización del poder presidencial para contrarrestar su falta de legitimidad y llevar adelante la revolución económica liberal” (p. 130).

Con estas características el gobierno de Salinas trató de buscar aliados dentro de la oposición para que respaldaran su mandato, así, el PAN que inicialmente cuestionó en forma radical la llegada de Salinas al poder⁵⁹, decidió a través de su dirigencia aliarse con el gobierno de Carlos Salinas, ya que según los dirigentes del partido el nuevo gobierno podría legitimarse a partir del ejercicio del poder.

A cambio de su apoyo y reconocimiento, el gobierno de Salinas reconoció los triunfos electorales del PAN en las elecciones para gobernador en Baja California, algo inédito en el sistema político mexicano hasta esa época. También le reconoció la victoria electoral de 1991 en la cual ganó la gubernatura de Guanajuato, así como la de 1992 en Chihuahua; a todos estos triunfos por parte del PAN se reconocieron como las “concertaciones”⁶⁰ ya que se habían pactado los triunfos desde el seno del mismo gobierno con el PAN.

Sin embargo, la izquierda partidista no recibió el mismo trato de parte del gobierno. Al recién creado PRD se le negaron triunfos electorales y durante este sexenio fueron

⁵⁹ Esta radicalidad de parte del PAN se hizo evidente con la declaración de su coordinador parlamentario, Abel Vicencio Tovar el cual dijo que “El gobierno de Carlos Salinas, ilegal en su origen y su esencia, no será legítimo ni después del fin de los tiempos”, manifestando con esta declaración la postura del PAN antes de que el gobierno buscara su respaldo (González y González, 2007).

⁶⁰ A decir de Luis Medina Peña (2010) este neologismo, fue un invento de la prensa mexicana para reducir al mínimo la situación tan novedosa y compleja que se estaba dando en el país. así este silogismo reflejaba los verbos concertar y ceder. Para este tema véase Martha Anaya. (2009) “1988 El año que calló el sistema”

asesinados cerca de 500 militantes de este partido, poniéndose en evidencia el trato de privilegio que recibía el PAN.

En la mayoría de las elecciones celebradas en este sexenio hubo protestas de los diferentes partidos de oposición. Justamente por ese motivo, Salinas de Gortari impulsó tres reformas electorales con las cuales pretendía recuperar parte de la legitimidad no alcanzada en las elecciones. Hubo una al inicio de su mandato en 1990, otra poco después de las elecciones federales en 1993 y otra más en mayo de 1994 a escasos tres meses de las elecciones presidenciales, todas tuvieron como característica común la conservación del predominio del partido oficial.

La reforma de 1990 originó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en el cual se incluía, la ampliación de los derechos de los partidos políticos; un nuevo mecanismo de financiamiento para los partidos con base en el número de votos obtenido en la última elección federal; la imparcialidad de los órganos electorales encargados de preparar, realizar, vigilar y calificar el proceso electoral; la credencial de elector con fotografía y la creación de un nuevo padrón electoral.

Igualmente, se estipula la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), definido en la Constitución ya no como un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación, sino como un “organismo autónomo”, con personalidad jurídica y patrimonio propio presidido por el Secretario de Gobernación, este nuevo instituto equilibró la representación de los partidos e incorporó a seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República pero aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Así también, se instituyó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) –máxima autoridad en materia electoral- con capacidad para conocer los recursos de apelación e inconformidad y sancionar los delitos electorales, los cuales son tipificados en el Código Penal Federal; así como una cláusula de gobernabilidad para que el partido que obtuviera entre el 35% y el 60% de la votación incrementara su número de diputados hasta tener mayoría.

Esta nueva ley fue aprobada con los votos de todos los diputados del PRI y la mayoría del PAN, ya que veintiséis diputados de este mismo partido concentrados en lo que ellos llamaron el Foro Democrático y Doctrinario votaron en contra, así como todos los diputados del PRD y los partidos pequeños que no estuvieron a favor de la reforma. Con la desaprobación de la reforma de 1990 por parte del PRD se perdía la legitimación que el gobierno quería alcanzar en el terreno político⁶¹.

Bajo la nueva ley electoral aprobada se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 1991 con las cuales el PRI recuperó cerca de cuatro millones y medio de votos más que los obtenidos en la elección de 1988 (Medina, 2010). La recuperación electoral del PRI en los comicios intermedios de 1991 fue una bocanada de aire fresco para la legitimidad que tanto buscaba el gobierno de Carlos Salinas y, sobre todo, fue la preparación para la elección presidencial de 1994.

Con el contexto de las elecciones intermedias y en medio de un ambiente político marcado por problemas internos de los tres principales partidos políticos, en Diciembre de 1992 el gobierno de Salinas convoca a otra reforma electoral con el fin de crear un mejor ambiente político para legitimar la elección presidencial por venir.

⁶¹ La negación de avalar la reforma de 1990 por parte del PRD fue, según Irma Méndez (2006), debido a la negación de parte del gobierno a otorgarle la autonomía total a las instituciones y órganos encargados de organizar las elecciones.

La nueva reforma fue aprobada en 1993 con el apoyo del PRI y el PAN como se venía haciendo ya desde 1989, el PRD no cambió su línea de confrontación hacia el sistema. A pesar de sus marcadas diferencias en cómo relacionarse con el gobierno, en 1993 llegaron a un acuerdo que estableció una presión significativa para que el gobierno abriera la agenda de la reforma (Méndez de Hoyos, 2006).

Así, en 1993 se promovieron varias reformas a la ley electoral de suma importancia para el juego electoral: se amplió la Cámara de Senadores con tres senadores electos por mayoría y uno asignable por el principio de primera minoría por cada entidad federativa, con lo que se abrían espacios en la cámara alta a los partidos distintos al PRI; desapareció la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados que garantizaba bajo ciertas condiciones la mayoría absoluta de ella al partido con el mayor número de votos, de igual manera se fijó en 65% (325 legisladores) el número máximo de asientos para un solo partido en la Cámara de Diputados, de forma tal que ninguno por si solo fuera capaz de enmendar la Constitución (Amparo,2010; Medina, 2010).

La reforma de 1993 también modificó a los organismos electorales al ampliar las atribuciones del Consejo General del IFE y establecer nuevos y más estrictos requisitos para el nombramiento del director general de este organismo con la finalidad de garantizar su imparcialidad. Igualmente se modificó la forma de integrar el TRIFE y se creó una sala de segunda instancia. Por otra parte, cabe mencionar que en esta reforma se modificaron 170 artículos del Cofipe con el objetivo de establecer condiciones de mayor equidad en las contiendas electorales y perfeccionar el proceso y la justicia electoral (Medina, 2010).

La reforma electoral de 1993 no pudo ser puesta a prueba en las elecciones presidenciales, ya que por diversos factores ocurridos en el acontecer político y social en 1994 se llevó a cabo otra reforma a la ley electoral. El año de 1994, fue evidentemente violento en lo político, cosa que no ocurría en México desde que la revolución se institucionalizó y esa violencia marcó el punto de quiebre de un sistema de gobierno que llevaba más de 50 años en el poder.

Los extraordinarios acontecimientos que surgieron antes de concluir su mandato Carlos Salinas, hechos que parecían enterrados en el pasado violento del país: primero fue el asesinato del cardenal Juan José Posadas Ocampo⁶² en el aeropuerto de Guadalajara, el 24 de mayo de 1993, siete meses después surge un segundo acontecimiento que desestabilizaría la vida política y social del país. El primero de enero de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) México amanece con una noticia diferente dominando los titulares de los noticieros: un levantamiento armado llevado a cabo por indígenas en el estado de Chiapas.

La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, según Graciela Márquez y Lorenzo Meyer (2010), “descuadró de inmediato la imagen ampliamente difundida por el gobierno, dentro y fuera del país, de un México que política y económicamente iba camino a ingresar a una etapa superior de desarrollo” (p. 759). Ante la aparición de EZLN la primera reacción del gobierno fue eliminarlos con el uso del ejército, sin embargo, una notable movilización social obligó a un rápido cambio de estrategia y puso el acento en la negociación. El 26 de enero, los partidos políticos

⁶² A decir de Francisco y Marco Antonio González (2007), el Cardenal Posadas participó en forma destacada en la negociación con el gobierno para establecer los términos de las nuevas relaciones entre el Estado y la iglesia y que a su vez éste representaba al ala conservadora del clero católico la cual había contribuido a destruir la obra progresista del obispo Sergio Méndez Arceo en el estado de Morelos.

nacionales firmaron un acuerdo por la paz y la democracia que, entre otras cosas, propuso darle mayor autonomía al órgano electoral.

Pero los acontecimientos que vinieron a convulsionar a todo el sistema político fueron el asesinato del candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio Murrieta el 23 de marzo en un acto de campaña en Tijuana que fue sustituido por su coordinador de campaña, Ernesto Zedillo; y el asesinato del Secretario General del PRI José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre en la Ciudad de México.

Para detener la alarmante desestabilidad política del país, el gobierno de Carlos Salinas se vio obligado a acelerar la reforma política que ciudadanizara la dirección del IFE, lo que implicaba que el gobierno dejara de ser juez y parte de las elecciones federales, con la reforma de 1994 el gobierno aceptó poner la organización y vigilancia de los comicios en manos de un grupo de consejeros ciudadanos independientes de los partidos y del gobierno⁶³.

No está de más mencionar que la agenda de la reforma electoral de 1994 era muy extensa ya que los temas que abordó cubrían gran parte del entramado electoral; entre los temas que se incluyó en esta reforma se presentaban los siguientes: integración de las autoridades electorales, igualdad en el acceso a los medios, uso no partidista de los fondos públicos, penalización a las restricciones de libertad política, imparcialidad de los miembros de las mesas directivas de casilla, observadores internacionales, revisión de la

⁶³ El Consejo General de IFE quedó integrado por los siguientes ciudadanos designados por los partidos políticos que estaban en la negociación de la reforma: Mtro. José Woldenberg Karakowsky, Mtro. Santiago Creel Miranda, Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti, Lic. Miguel Ángel Granados Chapa, Dr. Ricardo Pozas Horcasitas, Lic. Fernando Zertuche Muñoz. Para profundizar sobre el tema, véase Carpizo, Jorge. (1995). "La Reforma Federal Electoral de 1994" en *Elecciones, Diálogo y Reforma en México, 1994/I*, Jorge Alcocer, (Coord.), México, CEPNA, Nuevo Horizonte Editores, pp. 13-91.

burocracia encargada de la administración electoral y el voto de los mexicanos en el extranjero (Carpizo, 1995).

Según Jorge Carpizo (1995), en esta reforma el consenso se convirtió en el método predilecto entre los partidos, tanto para las negociaciones como para la toma de decisiones algo innovador en las reformas propuestas por Salinas. En este proceso de negociaciones por la reforma electoral los partidos cambiaron sus estrategias, como lo escribe Irma Méndez de Hoyos (2006) “el PRI reconoció la necesidad de incluir al PRD en las negociaciones para legitimar las nuevas reglas de la competencia y evitar conflictos pos-electorales; el PAN continuó su estrategia de cooperación gradual con el gobierno; finalmente el PRD dio un importante giro, mezclando cooperación y confrontación” (p. 58). Con estos acontecimientos por parte de los tres partidos dominantes se abría una nueva etapa en el sistema político la cual fue denominada por Jean Francois Prud'homme (1996) como la etapa de la cooperación limitada.

Con la nueva reforma, el 21 de agosto de 1994 se realizaron las elecciones presidenciales en las cuales el 78 % de los ciudadanos empadronados acudieron a votar, este fue el dato que más llamó la atención ya que nunca se había dado esta concurrencia en las casillas de votación. Estas elecciones fueron ganadas por el PRI pero con un porcentaje similar al de seis años atrás, según cifras de Graciela Márquez y Lorenzo Meyer (2010):

Zedillo ganó por mayoría relativa pues sólo logro captar 48.7% del total de votos válidos. Todo indicaba ya que más pronto que tarde el PRI terminaría por ser derrotado. El PAN, por su parte, recuperó su posición de segunda fuerza electoral - 25.9% -, en tanto que la izquierda alcanzo 16.6%: la mitad de lo que se le había reconocido seis años atrás (p.760).

Gracias a los acuerdos logrados por los partidos dominantes, las elecciones de 1994 fueron reconocidas por la mayoría de los partidos políticos⁶⁴ por su legalidad, aunque no por su equidad y justicia, ya que el PRD cuestionó los resultados de la elección, argumentando que se había perpetrado un fraude masivo por las irregularidades que se habían visto en la jornada electoral. Con los cuestionamientos del PRD, la mayoría de los observadores nacionales e internacionales coincidieron en que las irregularidades observadas durante la elección no cambiaban los resultados de la elección (Méndez de Hoyos, 2006), pero se mantenía la percepción de un sistema electoral débil, cooptado, ineficaz y poco confiable.

3.3. La Reforma de 1996: la Autonomía del Instituto Federal Electoral

Si bien las elecciones de 1994 transcurrieron en un ambiente de tranquilidad y los resultados fueron aceptados por casi todos los partidos en la contienda, la falta de confianza total en la transparencia y legalidad de la elección puso de manifiesto que aún faltaban mecanismos legales importantes para mejorar las condiciones de la competencia partidista, ya que persistía sobre todo la asimetría de los recursos financieros de los partidos.⁶⁵

En este contexto, el recién electo presidente de la República, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994 llamó a una reforma

⁶⁴ En la elección presidencial de 1994 también participaron en la contienda con sus respectivos candidatos: Partido del Trabajo, Cecilia Soto; Partido Verde Ecologista de México, Jorge González Torres; Partido Demócrata Mexicano, Pablo Emilio Madero; Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Rafael Aguilar Talamantes; Partido Popular Socialista, Marcela Lombardo Otero y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Álvaro Pérez Treviño.

⁶⁵ Jacqueline Peschard (2010) menciona que en “el dictamen de fiscalización de la Comisión de Consejeros Ciudadanos del IFE reveló que 71.4% de todos los recursos de la campaña electoral de 1994 había sido gastado por el PRI” (P. 382).

electoral “definitiva”⁶⁶ con la cual pretendía terminar con el proceso cíclico de reformar las leyes electorales e inaugurar un nuevo tipo de competencia sujeta a un código ético y para que diera resultado esta nueva reforma, pedía la colaboración de todos los partidos políticos.

En enero de 1995, los partidos que integraban el Congreso de la Unión firmaron el *Acuerdo Político Nacional* para promover un debate con la finalidad de hacer la reforma electoral. Así, después de 18 meses, los partidos alcanzaron un acuerdo y la reforma y se efectuó la cual incluyó enmiendas constitucionales y cambios al código electoral. Esta reforma fue publicada el 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, algunos de los puntos más sobresalientes fueron:

- El Instituto Federal Electoral (IFE), pasaría a ser un órgano totalmente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, con lo cual se constituía una autoridad electoral con plena independencia del gobierno.
- El Tribunal Federal Electoral se incorporaría como un órgano especializado al poder judicial. A este Tribunal le correspondía resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad (resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación).
- Se cambió el régimen legal de los partidos políticos. Se hicieron más claras las condiciones de existencia y permanencia de los partidos con registro legal, estableciendo un porcentaje de 2% o más como condición para mantener el registro y para la asignación de los escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados; también se creó la figura de agrupaciones políticas.
- Se dispuso que los partidos políticos contaran con elementos presupuestales para mejorar las condiciones de la competencia política. El financiamiento a partidos se distribuyó de manera más equitativa, se definieron toques claros a los gastos de campaña, restringiendo las aportaciones privadas y estableciendo mecanismos más estrictos de control, auditoría y vigilancia.
- Se estableció con mayor precisión el número de escaños parlamentarios correspondientes a los partidos de acuerdo al número de votos obtenido, tratando de evitar la sobrerrepresentación partidista y estableciendo un mayor pluralismo en la Cámara de Senadores, incluyendo la representación proporcional.
- Por último, sin dejar de tener una significación especial, la competencia electoral se abrió también en la ciudad de México, al establecerse la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997... Así mismo, se ampliaron las facultades

⁶⁶ Zedillo al proponer la nueva reforma identificó dos rubros fundamentales de inequidad en las elecciones: 1) el financiamiento de los partidos, y 2) el acceso a los medios de comunicación (Peschard, 2010).

de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y se sentaron las bases para la elección en las Delegaciones Políticas del D.F. en el año 2000 (González y González, 2007: 289).

Con esta reforma, al igual que en 1994, quedaba claro que en adelante la Constitución no podría ser modificada únicamente con los votos del partido del gobierno (PRI); en primera porque éste ya no contaba con una mayoría calificada en las cámaras; en segunda, porque para conseguir legitimidad a cualquier reforma constitucional importante, era imprescindible que concurrieran los otros dos partidos principales; por último, porque ya en este momento del contexto político se exigía también un acompañamiento adicional de la sociedad civil (Peschard, 2010).

En 1997, con un IFE autónomo⁶⁷, se llevaron a cabo las elecciones federales intermedias en las cuales el PRI resulta ser el gran perdedor, ya que por primera vez en su historia pierde la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, de tal suerte que el presidente perdió el control de una parte importante del Congreso y se eliminaba una de las reglas centrales en la que se había basado el presidencialismo autoritario mexicano: la subordinación política de facto del legislativo.

A la pérdida de la mayoría en el Congreso se tenía que sumar también el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno de la Ciudad de México y la existencia de varios gobiernos estatales y municipales en poder de la oposición⁶⁸, de modo tal que todos estos cambios en el entramado del sistema político hicieron inoperante toda la estructura

⁶⁷ La elección de 1997 sería la primera en que el partido del gobierno no tenía injerencia dentro de la autoridad que organizaba las elecciones, rompiendo con la regla prevalente desde 1946.

⁶⁸ Este fenómeno político fue denominado por Alain De Remes como gobiernos yuxtapuestos el cual se da “cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la Federación o el Estado)...”(De Remes, 2006: 436) y que estos gobiernos yuxtapuestos “están asociados con un conjunto de variables estructurales, como el ingreso, la educación y el grado de urbanización”(citado en Elizondo y Nacif, 2006: 35).

del poder presidencial mexicano la cual se basaba en la subordinación política del Congreso así como de las autoridades estatales y capitalinas.

3.4. Las Elecciones del año 2000: La Alternancia del Poder Ejecutivo

La debilidad del PRI llevó a que, al aproximarse las elecciones del año 2000, el PAN y el PRD iniciaran negociaciones para presentar un frente unido para competir contra el PRI y asegurar su derrota de forma pacífica, al final esta alianza electoral no se llevó a cabo presentándose en la elección otro tipo de alianzas políticas, así Vicente Fox compitió por Alianza por el Cambio (PAN, PVEM); Cuauhtémoc Cárdenas por la Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN, PAS⁶⁹) y de manera independiente Francisco Labastida Ochoa con el PRI, Gilberto Rincón Gallardo con Democracia Social, Manuel Camacho Solís con el Partido de Centro Democrático⁷⁰ y Porfirio Muñoz Ledo con el PARM, el cual casi en la recta final de la campaña, decide adherirse a la propuesta de la Alianza por el Cambio.

Desde el inicio de las campañas, las encuestas mostraron que la tendencia del electorado le favorecía a la alianza PAN-PVEM, a decir de los historiadores del Colegio de México Graciela Márquez y Lorenzo Meyer (2010), el candidato del PAN-PVEM consiguió como ningún otro candidato de oposición el apoyo del sector empresarial y, en general, de los grupos conservadores no priistas, así como el voto de una parte de la izquierda, lo que los especialistas en temas electorales llamaron “voto útil”.

⁶⁹ Los últimos tres partidos definidos como Convergencia Democrática, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social.

⁷⁰ Su fundador y candidato de este partido Manuel Camacho Solís sólo participó en estas elecciones cuyos resultados no le favorecieron ni al candidato ni a su partido ya que pierde su registro.

Con un instituto como el IFE fortalecido con la reforma electoral de 1996, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales el 2 de julio del año 2000, el gobierno y su partido conscientes de la frágil legitimidad política que tenían en ese momento ya no intentaron imponer a como diera lugar a su candidato - Francisco Labastida Ochoa- y las elecciones se desarrollaron dentro de la legalidad. Los resultados de las elecciones para Presidente de la República le dieron a la Alianza por el Cambio el triunfo con 42.5% de la votación; PRI obtuvo, 36.1%; Alianza por México, 16.6%; PCD, 0.5%; PARM, 0.4%; DS, 1.5% (González y González, 2007; Márquez y Meyer, 2010).

Con el triunfo de la oposición en las elecciones del año 2000, se cerraba un ciclo en la historia política de México, se le ponía fin a la dominación política priista⁷¹, la cual había durado 71 años y se abría la posibilidad de un cambio radical en el sistema político mexicano, este hecho equivalía no sólo a una alternancia en el poder sino también a un cambio de régimen⁷².

⁷¹ Rosendo Bolívar (2006) al respecto de la elección del año 2000 menciona que si bien la derrota del PRI en la contienda presidencial había sido un duro golpe para el partido, esto no significaba su desintegración, ya que en estas elecciones se mantuvo en primer lugar en el poder legislativo y controló la mayoría de las gubernaturas, congresos estatales y presidencias municipales.

⁷² A este proceso de cambio político algunos autores le llaman alternancia política (Rosendo Bolívar, 2006) y otros como Merino (2003) “transición votada”, cada uno con su enfoque específico pero con coincidencias significativas como: 1) que este proceso se dio en el terreno de lo electoral, 2) que nunca hubo una ruptura con el régimen anterior.

Rosendo Bolívar menciona que el proceso político que corre del año 1977 al 2000 se va construyendo no la transición a la democracia, sino la alternancia política acompañada de una democracia electoral, ya que la “transición a la democracia implica un nuevo pacto fundacional, es decir, nuevas leyes, nueva constitución, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores” (p. 14), cosa que no se dio en México ya que después de las elecciones del 2000, se siguió aplicando en buena medida el mismo marco institucional diseñado desde 1917.

Por su parte Mauricio Merino colocándose fuera del análisis clásico de las transiciones –el modelo ideal de pactos, rupturas y nuevas instituciones- formula un nuevo modelo de análisis para el caso mexicano el cual menciona que:

“la mexicana no ha sido una transición pactada entre élites que han buscado el poder. Sus acuerdos se han limitado, en el mejor de los casos, a las reformas electorales, y en la más importante de ellas, la de 1996, ni siquiera hubo pactos de los cambios legislativos: el PRI fue solo, aunque aquellas reformas hayan bastado para que los partidos de oposición ganaran la mayoría en el legislativo en 1997 y la presidencia de la República en el

Después de la euforia por el nuevo gobierno panista vendría la realidad del sistema político, la política del gobierno se topó con una realidad dominada por el enorme peso de las inercias, por la falta de acuerdos básicos entre los partidos, el fracaso de las principales iniciativas políticas del nuevo gobierno y por los intereses del pasado. Bajo esta realidad y con el apoyo de sus gobernadores en las elecciones intermedias de 2003, el PRI logró ser la primera minoría en la Cámara de Diputados, tras obtener 222 curules frente a 151 del PAN y 95 del PRD. Con estos resultados en la segunda mitad del sexenio, se diluía la posibilidad de llevar a cabo la agenda de gobierno como lo requería el gobierno foxista.

A partir de 2003, la ruta por donde se iría la lucha por la sucesión presidencial se perfiló de manera distinta, ya que no sería una lucha entre las propuestas de los principales partidos sino entre dos proyectos de nación: uno de derecha –Felipe Calderón por el PAN- con el cual se quería continuar con las políticas del gobierno saliente y otro de izquierda – Andrés Manuel López Obrador por el PRD- que proponía un cambio radical en la forma de dirigir el gobierno del país.⁷³

Ya con la elección en puerta, en 2005 los principales partidos nombraron a los que serían sus candidatos presidenciales. El PAN eligió a un personaje nacido de sus filas, hijo de un destacado panista y expresidente del partido: el michoacano Felipe Calderón, por su

año 2000. No hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral. de aquí puede concluirse que la mexicana no fue una transición pactada sino, por así decir, una transición votada” (p. 17).

Al igual que Rosendo Bolívar, el análisis de Mauricio Merino coincide en que el cambio político de México ha sido un proceso en el que los liderazgos del gobierno anterior comenzaron a convivir con las nuevas dirigencias derivadas de su oposición, y que por tanto el sistema político se mantuvo intacto y que derivado de esto el pasado aprendió a convivir con el presente.

⁷³ Juan Reyes del Campillo (2007), analiza este fenómeno en las elecciones de 2006 y lo traslada al ámbito del voto de los ciudadanos, destacando que los resultados de la elección fueron debido a tres factores: 1) la polarización izquierda-derecha, situación no vista en otras elecciones; 2) el fenómeno de la segmentación o territorialización del voto y 3) el fenómeno del voto diferenciado.

lado el PRI optó por una designación similar, y se inclinó por Roberto Madrazo, un candidato con fuertes lazos con el partido, exgobernador de Tabasco e hijo de un destacado priista tabasqueño de la década de los sesenta y finalmente el PRD tomando otras pautas para la elección de su candidato eligió a quien en ese tiempo era el jefe de gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, a quien las encuestas lo daban como favorito para ocupar el cargo que se disputaría en la elección.

Ya en pleno año 2006, las encuestas daban al candidato del PRD una ventaja de 10 puntos. Ante este escenario, el PAN y grupos empresariales prepararon en los meses de febrero y marzo una estrategia de publicidad política en contra del candidato perredista basada en el miedo –Andrés Manuel López Obrador fue presentado como un peligro para México, basándose en la comparación con el presidente de Venezuela Hugo Chávez, el cual dirigía un gobierno con políticas distintas a las de México- esta estrategia publicitaria fue apoyada por los principales concesionarios de los medios de comunicación masiva, lo cual tuvo un fuerte impacto sobre la percepción que tenía el electorado hacia el candidato de la izquierda.⁷⁴

Al igual que en el pasado con el PRI, el presidente tuvo un apoyo abierto al candidato de su partido así como de todo el sistema empresarial a tal grado que se violaron las normas electorales vigentes⁷⁵. En consecuencia ante toda esa campaña de spots, no se

⁷⁴ Sobre este tema, Sergio Aguayo (2010), hace un análisis detallado en su libro “vuelta en U. Guía para Entender y Reactivar la Democracia Estancada” (pp. 163-230).

⁷⁵ En el Dictamen de validación de la elección presidencial del año 2006 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se evidenció la violación de la ley, al mencionar que las intervenciones del presidente en el proceso electoral “...constituyeron un riesgo para la validez de los comicios que se califican” (p. 202) y que de igual forma El Consejo Coordinador Empresarial transgredió la Constitución y la ley electoral, pues “...durante el desarrollo del proceso electoral correspondiente a la elección presidencial, varias empresas mercantiles intervinieron ilegalmente a favor del candidato del Partido Acción Nacional, particularmente el Consejo Coordinador Empresarial, corporativo Alsea, Dulces De la Rosa, tiendas Coppel y

hicieron esperar las protestas del partido de oposición (PRD) y sus representantes ante el Consejo General del IFE, el cual se negó a intervenir aduciendo que no tenía facultades para moderar el tono de las campañas.

A pesar de la confrontación y de la intervención del gobierno en las campañas, las elecciones del 2 de julio trascurrieron sin mayores sobresaltos. Los resultados preliminares no se dieron a conocer al terminar las votaciones debido al margen tan estrecho en que se encontraban el primero y segundo lugar de los contrincantes de la elección. Así los candidatos tanto de izquierda como de derecha se declararon ganadores.

El 5 de julio el Instituto Federal Electoral informó que el candidato del PAN había obtenido la victoria con un margen de 0.56% de votos más que el candidato de la oposición, es decir que de las 130 mil 496 casillas repartidas en todo el territorio, menos de dos votos por casilla era la diferencia (González y González, 2007). Estos resultados no fueron aceptados por el PRD y su candidato, los cuales sostenían que se había gestado un fraude electoral y exigieron un recuento total de los votos de la elección.

Ante las protestas del recuento total de la elección, tanto el IFE como el TEPJF, sólo permitieron recuentos parciales apegándose estrictamente a la ley, lo que John M.

diversas empresas de carácter mercantil”(pp. 116-117). Estas violaciones fueron recurrentes en los spots pagados por la iniciativa privada en contra del candidato de izquierda, la ley electoral vigente en ese momento -el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)- señalaba en su Artículo 48 fracción primera y fracción décimo tercera:

Fracción primera:

Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).

Fracción décimo tercera:

En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

Ackerman (2009) ha denominado “minimalismo burocrático”⁷⁶ ya que las autoridades sólo cumplieron con la ley de manera pasiva y “letrista” y no colmaron de manera pro-activa las lagunas legales ni aplicaron directamente los principios constitucionales rectores de la actividad electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad⁷⁷) los cuales guían también la función estatal de la organización de las elecciones.

Dos meses después de la elección, el 5 de septiembre, el TEPJF declaró la victoria de Felipe Calderón con un 35.71% de la votación, seguido de Andrés Manuel López Obrador con una votación 35.15% y en tercer lugar el candidato del PRI con un distante 22.23%. Así, la embrionaria democracia electoral mexicana, que en el año 2000 logró la alternancia en el poder ejecutivo, con la elección de 2006 generó una regresión en los modos de hacer política, regresando a las prácticas del viejo priismo. Poderes formales y poderes fácticos se unieron haciendo uso de todo tipo de acciones y campañas para denigrar al adversario y ganar la elección. Ante esto, en algunos sectores de la sociedad se volvió a poner en duda el entramado electoral del país para poder generar una democracia verdadera.

⁷⁶ John M. Ackerman (2009) menciona que el *minimalismo burocrático* es una forma de actuar de las autoridades:

“porque imagina que el error más grande que puede cometer la autoridad es “extralimitarse” en sus funciones. Se basa en una fe casi religiosa, en una forma sumamente restringida de entender el “principio de legalidad” que reza que mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley” (p. 100).

Esta forma de entender el principio de legalidad por parte de las autoridades para John M. Ackerman es muy estrecha y no da ninguna garantía para mejorarla en los casos como el de la elección de 2006 y propone otra forma de entender el principio de legalidad desde el punto de vista del “garantismo constitucional” el cual “parte de un firme compromiso con la supremacía constitucional, así como una comprensión del carácter siempre abierto, contradictorio y dinámico del derecho” (Ackerman,2009: 100).

⁷⁷ Artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.5. La Reforma del año 2007: El Instituto Federal Electoral puesto en duda

Conscientes de la crisis de legitimidad que enfrentaba el sistema político después del proceso electoral, tanto los partidos políticos como el gobierno entrante, reconocieron la necesidad de acordar una nueva reforma electoral para restablecer la confianza hacia las instituciones y los procedimientos electorales que fueron cuestionados en la elección presidencial y así establecer mecanismos para reducir los excesivos recursos invertidos en las campañas mediáticas y la intervención de terceros, poniéndose la legalidad en primer plano otra vez (Núñez, 2008; Peschard, 2010).

Para finales del año 2007 y principios de 2008 fue aprobada la nueva reforma electoral la cual fue orientada por tres ejes: 1) disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; 2) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y 3) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos.⁷⁸ Para que resultaran viables estos tres ejes de la reforma, los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados determinaron ocho disposiciones específicas para reforzar la reforma y guiar el sentido de la misma, dichas disposiciones fueron integradas en el proyecto de Decreto las cuales señalan:

- Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales.
- Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
- Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.

⁷⁸ Véase, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I del viernes 14 de septiembre de 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
- Renovación escalonada de consejeros electorales.
- Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
- Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, 2007).

Con estas modificaciones a la ley electoral lo que pretendían los legisladores era: disminuir los gastos en las elecciones, fortalecer las autoridades electorales, diseñar un nuevo modelo de comunicación política⁷⁹ e ir a los comicios del 2009 sin una acentuada polarización social y política en el país (Núñez, 2008; Medina, 2009).

Ya con la reforma electoral de 2007 aprobada, en mayo de 2009 dieron inicio las elecciones intermedias del segundo sexenio panista con el fin de renovar 500 curules de la Cámara de Diputados. En el desarrollo de este proceso electoral se aplicó el nuevo modelo de comunicación política aprobado en la reforma electoral de 2007 que, como ya se mencionó, consistía básicamente en que los partidos políticos no podían comprar sus propios tiempos publicitarios a las empresas privadas de radio y televisión sino que serían dados a través de los tiempos oficiales de radio y televisión del estado que les otorgaría el IFE.

⁷⁹ Luis Eduardo Medina Torres (2009) menciona que las modificaciones y la aprobación a la ley se hicieron en un tiempo muy breve, lo cual es muy inusual en el poder legislativo y que dicho comportamiento lo único que dejó ver fue el interés y el consenso de los partidos en las cámaras legislativas por la iniciativa de reforma electoral. En este mismo sentido, Jacqueline Peschard (2010), menciona que esta reforma electoral tuvo tres grandes novedades en lo que respecta a su preparación y discusión:

- 1) La dirección del proceso de negociación ya no estuvo en manos de la Secretaría de Gobernación como había sucedido con las otras reformas.
- 2) La composición plural del Congreso y la existencia de un gobierno dividido obligaba a ayudarse de la estructura organizativa del Congreso y a determinar un esquema de negociaciones que fuera aceptado, al menos por las tres principales fracciones parlamentarias.
- 3) La participación de actores no institucionales, en específico los concesionarios de los medios de comunicación masiva que estaban en contra de la iniciativa.

Con estas tres novedades según Jacqueline Peschard se abrió un nuevo proceso de deliberación legislativa en el marco de una institucionalidad, caracterizada por el dominio de los actores parlamentarios y por una mayor visibilidad de los poderes fácticos cuando se sienten amenazados sus intereses económicos.

Estas elecciones se llevaron bajo un ambiente medianamente estable, ni los actores ni los partidos políticos tuvieron muchos sobresaltos, pero como nunca deja de haber algo trascendente en las elecciones, en esta ocasión, como menciona Javier Esteinou (2010), fue la difusión política quien tuvo la relevancia central, ya que los poderes mediáticos burlaron la acción de las nuevas normas que incorporó la reforma electoral.

Esta estrategia no la utilizaron todos los medios nacionales sino que hubo empresas específicamente focalizadas, en especial Televisa y Tv Azteca, las cuales utilizaron una amplia franja de su programación como instrumento persuasivo para influir sobre el electorado y darle la ventaja o desventaja a los candidatos que decidieron apoyar o desprestigiar, según la conveniencia de sus intereses. Con esta estrategia, los poderes fácticos de la televisión retaron abiertamente al Estado al no cumplir o acatar inadecuadamente las leyes electorales imponiendo así parcialmente sus reglas de poder empresarial mediático en la esfera política.

Esta misma maniobra se utilizaría para las elecciones presidenciales del año 2012 que representaron un acontecimiento extraordinario para el país por varios motivos.

En primer lugar, por primera vez en lo que corresponde a la elección de cargos públicos se elegían, de manera simultánea, el ejecutivo y el legislativo federales junto con 15 elecciones locales, más dos extraordinarias en otras entidades⁸⁰.

En segundo lugar, al igual que la elección federal de 2006, la contienda electoral la encabezaban dos candidatos con potencial electoral alto y con proyectos de nación muy

⁸⁰ Los estados que tuvieron procesos electorales locales fueron: Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. Hidalgo y Michoacán tuvieron una elección extraordinaria cada uno.

distintos, a esto se le unía, al igual que la elección federal pasada, que los poderes fácticos y formales, nacionales y regionales buscaran incidir en el proceso.

En tercer lugar, la inseguridad se hacía presente en varios lugares del territorio nacional debido a la lucha declarada por el gobierno saliente en contra del crimen organizado, lo que desató una ola de violencia desde inicios del segundo gobierno panista; con esto se veía amenazada la organización de la elección en lugares como Michoacán, Guerrero, Jalisco y Morelos donde el crimen organizado asentó su poder.

En cuarto lugar, el entramado del sistema de partidos, en cuanto a la competencia electoral, estaba totalmente cambiado debido a que el PRI, que había ocupado la tercera posición en la elección federal del 2006, se colocaba como un fuerte competidor para el cargo disputado en la elección de 2012 ya que después de las elecciones intermedias tuvo un incremento en cuanto a su votación. Además, el precandidato más visible del PRI, Enrique Peña Nieto, llevaba varios años de mantenerse visible en los medios electrónicos, lo que le había dado (de manera muy adelantada), bastante presencia en el país (Valdiviezo y Cazarín, 2013).

En cuanto a los otros dos partidos fuertes el PAN y PRD, el PAN había perdido mucha fuerza en la arena electoral debido a la estrategia de combate hacia el crimen organizado y aunado a esto que su candidata presidencial Josefina Vázquez Mota no fue definida desde el principio si no tuvo que pelear la candidatura en una contienda interna lo que significó un retraso en la estrategia de su candidata. Por su parte el PRD pretendía obtener la misma fuerza que tuvo seis años atrás y decidió presentar en coalición con los partidos de izquierda y por segunda ocasión como su candidato a Andrés Manuel López

Obrador y por último se integraba un nuevo competidor para disputar la presidencia, el Partido Nueva Alianza (PANAL) con Gabriel R. Quadri de la T.

Finalmente, en quinto lugar para las autoridades electorales esta elección se presentaba como el más grande desafío de toda su historia en cuanto a la organización y al arbitraje de la misma, por tres cuestiones:

1. De carácter demográfico, debido a que el padrón electoral a nivel federal contaba con un registro de 79.4 millones de electores de los cuales 10.5 millones de jóvenes votaban por primera vez en elecciones federales.
2. De carácter político, se generaba como ya lo habíamos mencionado debido a la concurrencia de elecciones en más de la mitad de las entidades federativas del país en la cual se disputaba la elección para elegir al ejecutivo de la nación, diputados federales, senadores, en seis entidades gobernadores y en varias de ellas ayuntamientos lo cual provocaba una elección excepcional en cuanto a la cantidad de cargos disputados en una sola jornada electoral.
3. De carácter institucional, debido a que a partir de la reforma electoral de 2007, donde se modificó el Cofipe, al IFE se le agregaron nuevas facultades dentro de las cuales destacaba la administración de 48 minutos diarios en radio y televisión para las campañas de publicidad de los partidos, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la implementación del Arbitraje de los Procedimientos Especiales Sancionadores; estas nuevas facultades ponían a prueba no sólo al IFE si no también al TRIFE (Valdiviezo y Cazarín, 2013).

Si bien estos acontecimientos fueron los que hicieron novedosa la elección de 2012, no serían los que la definirían, sino al contrario, a partir de éstos surgirían hechos que sí definirían la elección los cuales a decir de Jaime Cárdenas (2013) fueron: el exceso en el gasto electoral; la judicialización de las etapas de la elección; la compra y coacción del voto. Así como la violación a la ley electoral a través de la propaganda política encubierta con el apoyo de los grandes medios de comunicación electrónica; el uso de las encuestas con fines de propaganda electoral; los esquemas de financiamiento paralelo e ilícito y la presencia visible e invisible del crimen organizado⁸¹.

Con estas características se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en las cuales cifras del IFE, el PAN obtuvo 12'786,647 votos lo cual representaba el 25.41% de la votación total de la elección, el PRI junto con el PVEM obtuvieron 19'226,784 votos generándoles el 38.21% de la votación de la elección, la Coalición de la izquierda PRD, PT y Convergencia obtendrían 15'896,999 que en proporción sería el 31.59% de la votación nacional, el partido Nueva Alianza alcanzaría la votación mínima para mantener su registro con 1'150.662 votos.

Con los resultados de la elección a su favor, Peña Nieto y el PRI que gobernó México como poder único durante más de 70 años y que fue denominado por el escritor Mario Vargas Llosa como “la dictadura perfecta”, volvería a la Presidencia de la República después de 12 años de gobiernos panistas, los de Vicente Fox y Felipe Calderón y se abriría de nueva cuenta la sospecha de la utilización de todo tipo de habilidades para obtener el

⁸¹ Para profundizar en estas características véase a Cárdenas, Jaime. (2013). La dudosa validez de la elección presidencial 2012, en Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 3, enero-junio, pp. 263-286, México: UNAM-IJ.

poder, lo cual generaba un nuevo conflicto postelectoral abriéndose así la puerta para una nueva reforma electoral como remedio a los males del sistema.

3.6. La Reforma Electoral de 2014: El nuevo Instituto Nacional Electoral

Dada la falta de legitimidad y legalidad durante el proceso electorales de 2012, y debido a los cuestionamientos al proceso electoral que estuvieron centrados en el financiamiento ilegal de las campañas; el gasto excesivo por parte de los partidos políticos; la posible compra y coacción del voto; la presunta participación velada de los medios de comunicación y la discusión sobre el uso de las encuestas como propaganda política, así como el cuestionamiento al Instituto Federal Electoral por su supuesta inactividad frente a los hechos que generaron controversias durante el proceso electoral (Cárdenas, 2013; Sánchez y Moreno 2013).

El nuevo gobierno priista convocó a las principales fuerzas políticas del país a firmar un acuerdo político nacional, que llevaría por nombre El Pacto por México, entre sus objetivo se proponía buscar la aprobación de reformas que no habían sido transitadas por la falta de acuerdos lo cual se generaría mediante un mecanismo que privilegiara el dialogo entre las fuerzas partidistas.

Este acuerdo fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México, por el nuevo presidente priista, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del PAN; Cristina Díaz Salazar, (en ese entonces presidenta interina) del PRI; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD.

Ya con el Pacto por México en marcha y con las huellas de lo sucedido en la elección presidencial pasada, se abrió la discusión sobre una nueva reforma electoral la cual tenía como tema principal si había que modificar la estructura de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones federales o mantenerla con el mismo arreglo pero con más funciones, con esto se pretendía blindar las próximas elecciones.

Así, los integrantes del Pacto por México plantearon crear una sola autoridad electoral centralizada, es decir, que organizara tanto las elecciones federales como estatales; esta idea surge debido a que el PAN y el PRD plantearon que los gobernadores interferían en los institutos electorales y que a su vez los tenían capturados, al igual que a los tribunales electorales y debido a eso habría que cambiarlos y crear una autoridad electoral nacional única (Alcocer, 2014).

En la propuesta del Pacto por México se incluía también la creación de mecanismos de acuerdo político para responder oportunamente a retos coyunturales, reformar leyes y programas para mejorar la estructura de nuestros sistemas, y especialmente castigar a quienes cometieran delitos electorales beneficiándose con la pobreza que padecen millones de mexicanos. Ante la propuesta de desaparecer al IFE y crear un instituto nacional, académicos y consejeros electorales a nivel estatal y los mismos del Consejo General del IFE sugerían la permanencia del órgano electoral⁸².

A pesar del rechazo de académicos y consejeros electorales acerca de desaparecer el IFE, en 2014 el Poder Legislativo decide elaborar una nueva reforma constitucional en

⁸² Por parte de las dirigencias partidistas los que estaban a favor del cambio eran: El Presidente del PAN Gustavo Madero, El Presidente del PRD Jesús Zambrano; los académicos más destacados en oposición a la misma reforma eran: Jacqueline Peschard, José Woldenberg, Pablo Becerra, entre otros y el Consejo General, hasta ese momento vigente.

materia electoral, cambiar de nombre y agregarle facultades a la unidad encargada de administrar las elecciones federales, así pasa de ser el Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral (INE). Las modificaciones hechas a la ley electoral con esta reforma, se agruparon en seis ejes principales: 1) Régimen de gobierno, 2) Autoridades electorales, 3) Régimen de partidos, 4) Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, 5) Comunicación política y 6) Instrumentos de participación ciudadana, las cuales se resumen de la siguiente forma⁸³.

- **Régimen de gobierno:** con esta nueva ley surge la figura de gobierno de coalición, por el que podrá optar el presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (art. 89, fracción XVII).

Así mismo se introduce la reelección legislativa, la cual queda asentada en el artículo 59 constitucional el cual menciona “los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos”. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato, además esta reforma adelanta también la jornada electoral para el primer domingo de junio (art. Segundo Transitorio, fracción II, inciso a) y cambia la fecha de toma de protesta del Presidente electo para el primero de octubre (art. 83). Ese último cambio operará hasta la elección de 2024 (décimo quinto transitorio).

⁸³ El resumen de las modificaciones a la norma constitucional en materia electoral, se elaboran con base en la información obtenida en su página web del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE): <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> consultado el día 18 de febrero de 2016.

- **Autoridades electorales:** Se crea el Instituto Nacional de Elecciones (INE), que sustituye al IFE en la organización y vigilancia de las elecciones federales. Se coordinará con los órganos locales para las elecciones estatales. El número de consejeros electorales federales pasa de nueve a 11 con una duración de nueve años en el cargo. La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. En principio, será una autoridad supervisora y que de lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a)

Los organismos públicos locales electorales estarán integrados por un consejero Presidente y 6 consejeros electorales; todos serán nombrados directamente por el INE para un periodo de siete años, sin reelección.

Con esta reforma se introduce nuevas facultades al INE en cuanto a los procedimientos sancionadores, a partir de ahora, el INE queda encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (art. 41, base III, apartado D).

- **Régimen de partidos:** Se incrementa del 2 al 3% el porcentaje mínimo de votos requerido a los partidos políticos para conservar su registro (art. 41, base I). Asimismo, todo partido político que alcance el 3% del total de votos válidos emitidos tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales (art. 54, base II).

También se dictamina la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

- **Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña:** Se establece que una elección podrá anularse cuando rebase el tope de gastos de campaña (art. 41, base VI). Asimismo, El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.
- **Comunicación política:** se formula una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI) de igual forma se reformula la restricción a la propaganda negativa, que dando de la siguiente manera “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).
- **Instrumentos de participación ciudadana:** queda asentado en el artículo 35 constitucional que las consultas populares, podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor

al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII)⁸⁴.

Con esta reforma electoral se daba una transformación institucional en el ámbito de la autoridad administrativa electoral y por supuesto en el sistema político debido a la integración de facultades en el ámbito estatal por parte del nuevo instituto electoral, poniéndose en el centro del debate el federalismo electoral. Debido a que después de las reformas de 1990 según Javier Santiago (2014) el federalismo electoral fue una pieza clave para la democratización del país ya que tenían una clara definición de los ámbitos de competencia, subsidiariedad e independencia entre los organismos electorales autónomos locales y federales.

Con la reforma político electoral 2013-2014, menciona Javier Santiago (2014), el federalismo electoral se “transformó en un modelo híbrido con atribuciones concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), donde la soberanía estatal y el carácter autónomo de los poderes públicos locales se ven mermados” (p. 2). Así, con la reforma de 2014 se le pone fin a una institución como

⁸⁴ Aunado a estas reformas a la constitución se expidieron varias leyes secundarias para implementar de manera adecuada las nuevas reformas en materia electoral como son: **Ley General de Partidos Políticos**, con la que se busca regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos, tanto a nivel federal como local, así como distribuir competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales; **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** su objetivo de esta ley es reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales, debe mencionarse que con el surgimiento de esta ley desaparece el Código Federal de Procedimientos Electorales creado a finales de los años ochenta y que había regulado las elecciones durante más de veinte años; **Ley General en Materia de Delitos Electorales**, en esta ley se establecen los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; así como la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, en la cual queda establecido que las elecciones federales o locales serán anuladas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Boletín n° 64, 4 de agosto 2014).

el IFE que surgió de la pugna entre los actores políticos y el descontento de la sociedad por tener mayor credibilidad en la organización de las elecciones tanto federales como locales, para forjar una nueva institución que centraliza las funciones de la administración electoral.

Capítulo 4: Análisis de la Autoridad Administrativa Electoral a través de las Reformas Electorales 1990-2014

En este capítulo nos centraremos en analizar la evolución de la autoridad administrativa electoral a través de las distintas reformas electorales del periodo 1990- 2014 que es donde se concentra este estudio, no sin antes hacer un breve recorrido de dónde venimos en términos de los procesos electorales y las distintas reformas que nos han colocado en esta parte de la historia donde se sigue analizando el devenir de la institución encargada de organizar las elecciones.

Este análisis se realizó, como mencionamos en el primer capítulo, a través de las variables legalidad y legitimidad, las cuales nos dan la base teórica para abordar el análisis en cuestión.

Entendemos por legalidad, el apego a la norma, o sea la existencia de un ordenamiento jurídico de conformidad con el cual se ejerce el poder político. Mientras que el segundo concepto legitimidad lo entendemos como el atributo del Estado que consiste en la existencia del consenso de una parte relevante de la población tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza.

Lo que vamos a identificar en el periodo de análisis ya dicho con nuestras variables, es si se utiliza la legalidad, en este caso con las reformas electorales, como desarrollo y fortalecimiento del marco institucional o como instrumento para generar legitimidad hacia el sistema.

Lo anterior se realizó a través de analizar y comparar la situación que genera cada una de las reformas electorales, estableciendo claramente los puntos de conflicto o confrontación por los cuales se genere la necesidad de una reforma electoral y si ésta busca realmente remediar fallas estructurales o si sólo son para legitimar el sistema.

Como mencionamos en los capítulos anteriores, en el proceso de institucionalización del régimen posrevolucionario, las elecciones no se establecieron en espacios de disputa política para acceder al gobierno, sino en ratificaciones formales de decisiones políticas ya tomadas en el interior del gobierno y del partido oficial (Pacheco, 2000).

La voluntad pronunciada por parte de la élite política de no renunciar al poder conquistado por las armas, cerró las posibilidades de acceder al gobierno a grupos ajenos a la cúpula política dominante o de aquellos sectores que, aun perteneciendo a la misma élite, intentaron escapar al control partidario y buscaron constituirse en una alternativa política diferente como los casos del almanismo y el henriquismo que constituyeron experiencias traumáticas tanto para la oposición como para el propio sistema electoral (Luján, 2009).

La función que desempeñaron las elecciones como fuente de legitimidad del régimen posrevolucionario configuró instituciones electorales que permitían el control autoritario de los procesos y los resultados electorales (Becerra, 2003). Así, en el contexto del partido de Estado, las elecciones eran sólo un trámite establecido en las leyes, su relevancia política residía en que servían para legitimar al régimen, la legitimidad era más a los ojos de la propia élite gobernante, ya que los ciudadanos sólo participaban para ratificar las decisiones previamente adoptadas por la cúpula dirigente (Peschard, 2010).

Entre 1918 y 1946 la organización de elecciones careció de criterios y controles centrales, debido a que las elecciones estuvieron controladas por caciques y los grupos en el poder (Lujan, 2009; Becerra, 2003) ya que la ley que regía los comicios electorales era la creada en 1918 la cual dejaba el control de las elecciones al ámbito municipal, territorios controlados por los grupos dominantes.

Es a partir de la aprobación de la ley electoral de 1946 que comienza a configurarse una institución encargada de la organización y vigilancia de las elecciones con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia. La promulgación de esta ley pone, en primer plano, la efectiva administración de los comicios electorales por parte del Estado y la centralización de los mismos.

Más de treinta años estuvo en vigor este esquema de acaparamiento total del sistema electoral por parte del gobierno (1946-1977). Sin embargo, diversas reformas legales se fueron adoptando en el transcurso del tiempo, influidas, por un lado, por los distintos movimientos sociales y las fuerzas políticas opositoras del régimen y, por el otro lado, la impostergable liberalización del régimen que desde el mismo gobierno se descubría como algo indispensable para mantener el poder y el régimen mismo. Esta idea residió en impulsar una apertura controlada del sistema político⁸⁵.

⁸⁵ El ejemplo más claro es la reforma electoral de 1973 la cual modificó el número de escaños que se le darían a los partidos políticos que alcanzaran el mínimo de la votación nacional, elevando de 20 a 25 el número de tope de diputados de partido y concediendo la representación a todos los partidos existentes y con registro ante las instancias electorales federales, así también el Congreso de la Unión desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y en su lugar crea la Comisión Federal Electoral en la cual participarían con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro, con esta reforma el gobierno trataba que la ciudadanía percibiera un sistema electoral y político con más apertura (Medina, 2010).

Como lo menciona Rosa María Mirón Lince (2011), la apertura del sistema se originó debido a que al PRI le convenía sostener la legitimidad del régimen político, así como mantener la cooperación del resto de los partidos políticos.

La reforma política de 1977 puede ubicarse como el punto de arranque de la apertura del sistema, al tener como propósito central la organización de las elecciones, la ampliación del sistema de partidos y la participación de amplios sectores de la sociedad. Así con esta reforma, el proceso de cambio político-electoral en México inicia de manera clara, ya que ninguna de las reformas electorales anteriores significó un cambio tan radical como la de finales de la década de los setenta.

Si bien la reforma de finales de los años setenta había permitido que en las contiendas electorales se incorporaran nuevos partidos a la arena política dando una apariencia democrática al sistema electoral, el gobierno y el PRI seguían manteniendo el mando de los organismos electorales, generando con esto un gran desgaste a la legitimidad del sistema político. De ahí que el conflicto generado por los comicios presidenciales de 1988 y los cuestionados resultados que arrojó la elección, desestabilizaron el sistema político y por consiguiente se decidió dotar de legitimidad democrática a las instituciones electorales encargadas de llevar a cabo los comicios.

Los hechos suscitados en el proceso electoral de 1988 pusieron en evidencia el modelo del sistema electoral basado en la hegemonía del PRI y en instituciones electorales carentes de autonomía (Luján, 2009). Con el debilitamiento del modelo de organización de las elecciones, se abrió paso a un proceso de transformación gradual de las instituciones electorales. En 1990, 1994 y 1996 se aprobaron reformas en materia electoral destinadas a

la conformación de organismos electorales autónomos y años después 2007 y 2013, de dotarlas de mayores atribuciones y facultades para su desempeño.

Es precisamente que, de esta última etapa de reformas electorales, se centrará nuestro análisis para ver si era necesaria una reforma a su estructura ya que ha tenido un papel fundamental en la construcción del fortalecimiento de la democracia mexicana.

4.1. Reforma de 1990: Creación del IFE

Como hemos podido observar, la búsqueda de un Estado democrático en México se ha basado en las normas que regulan las contiendas electorales ya que la democracia trae en su esencia la existencia de una normatividad idónea que garantice la vigencia de las libertades, los derechos y las obligaciones que fundamenten un modo de convivencia pacífica, tolerante y civilizada (Núñez, 1993). Con esto, el gobierno ha tratado que la legitimidad guarde un estrecho vínculo con el orden jurídico vigente en el país.

Las normas que constituyen la legalidad democrática han sido parte esencial de nuestro entramado político ya que han producido comportamientos que sólo existen a la luz de la propia legislación que las contiene, en otras palabras, las leyes electorales han forjado desde 1977 cambios en el sistema que no se habrían dado si estas leyes no hubieran involucrado a todos los actores que participan en los procesos electorales, ciudadanos, partidos políticos y a las mismas autoridades. Pero estos cambios no siempre han sido para ayudar a la democratización del país, estas normas también han sido utilizadas para darle legitimidad al sistema político como ocurrió después de las elecciones presidenciales de 1988.

Como bien menciona Jacqueline Peschard (2010), la crisis de la elección de 1988 reveló que la lucha política del país pasaba ya por la arena electoral y que, por ello, “era necesario que el gobierno contara con el respaldo legitimador de origen, es decir, el proveniente del proceso electoral, pues no era suficiente invocar la legitimidad de gestión o la proveniente de la lejana herencia revolucionaria. Se requería, entonces, un sistema electoral confiable a los ojos de propios y ajenos” (p. 372).

Con lo dicho por Peschard, se explica que en 1990 se aprobaron reformas a la Constitución en materia electoral de manera totalmente novedosa ya que las iniciativas para modificar la ley ya no procedían desde el presidente de la República, como se hacía en los años de mayor fuerza del presidencialismo, sino que surgían del grupo parlamentario del partido gobernante⁸⁶, con esto se ponía en evidencia un factor importante en la política mexicana, la pérdida de autosuficiencia del gobierno y su partido para aprobar la reforma electoral que resultaban indispensables para que el gobierno recuperara legitimidad (Peschard, 2010).

Así, a partir de la crisis poselectoral de 1988 el partido del gobierno, como nunca lo había hecho, tuvo que negociar con la oposición las nuevas reglas del juego electoral. Con esto quedaba claro que la estructura electoral creada en 1977 había sido superada por los hechos ocurridos en la elección y que en el centro del debate quedaba la actuación de la autoridad electoral, la cual con su desempeño en la forma de llevar el proceso electoral

⁸⁶ Esta nueva manera de plantear reformas a la ley por parte del grupo en el poder se debía a dos factores, el primer factor fue la crisis de legitimidad con la que llegaba al gobierno Carlos Salinas, el segundo factor fue la composición de la Cámara de Diputados ya que el PRI por primera vez carecía de mayoría calificada para hacer modificaciones a la ley al tener un total de 260 curules contra 240 alcanzadas por los partidos de oposición.

había forjado una enorme sombra de dudas e inconformidades a los distintos actores políticos.

Las negociaciones entre el gobierno y los partidos de oposición comenzaron en los primeros meses 1989, si bien al principio de estas negociaciones participaron todos los partidos, llegando a un consenso en torno a 11 puntos centrales de discusión. Los 11 puntos con los que se logró el acuerdo de los tres partidos mayoritarios en las cámaras legislativas dibujaban un perfil de la autoridad administrativa electoral que necesitaban en ese momento los procesos electorales, pero que no se llevó a cabo por el desacuerdo del gobierno en la manera de integrar el órgano de dirección de esta autoridad.

Los puntos referidos de la negociación eran los siguientes:

1) En el artículo 41 deben contenerse las bases normativas que regirán los organismos y funciones electorales. 2) El proceso electoral es una función estatal y pública. 3) Los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precisara la ley. 4) El organismo [encargado] de este proceso debe ser de carácter público. 5) Dotado de autoridad. 6) Debe ser un organismo profesional. 7) Autónomo en sus decisiones. 8) Los principios rectores de los procesos electorales deben incluir la certeza, la imparcialidad y la objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos con las salvedades que propone la ley. 9) La integración de los organismos será con personal profesional calificado. 10) Las funciones electorales deberán ser remuneradas salvo en los casos y niveles que señale la ley. 11) Debe encontrarse un sistema confiable que proporcione un padrón electoral cierto (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2008; pp. 239-240).

Al final el PRI y el PAN aprobaron la reforma a la Constitución no respetando los puntos de la negociación. El recién creado PRD votó en contra de la reforma, debido a su oposición a la llamada “cláusula de gobernabilidad”, o premio de mayoría, que se otorgaría al partido que obtuviera al menos 35% de los votos y por la negación de parte del gobierno

a otorgarle la autonomía total a las instituciones y órganos encargados de organizar las elecciones.

Meses después en julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), debemos hacer notar que si bien el PRI contaba con los votos necesarios para aprobar él solo la reforma a la ley secundaria, es decir, el COFIPE, a diferencia de lo sucedido con la reforma constitucional se logró el respaldo de cinco fracciones parlamentarias (PRI, PAN, PPS, PARM y PFCRN), después de un largo proceso de negociación. Los que se opusieron a esta ley secundaria sería de nueva cuenta el grupo parlamentario del PRD, una veintena de diputados de PAN y algunos diputados independientes desprendidos del PFCRN. Con la desaprobación de la reforma de 1990 por parte del PRD se perdía la legitimación que el gobierno quería alcanzar en el terreno político.

Así, la reforma de 1990 originó el COFIPE, en el cual se incluía la ampliación de los derechos de los partidos políticos; un nuevo mecanismo de financiamiento para los partidos con base en el número de votos obtenido en la última elección federal; la imparcialidad de los órganos electorales encargados de preparar, realizar, vigilar y calificar el proceso electoral; la credencial de elector con fotografía y la creación de un nuevo padrón electoral.

Igualmente, se estipula la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), definido en la Constitución ya no como un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación, sino como un “organismo autónomo”, con personalidad jurídica y patrimonio propio presidido por el Secretario de Gobernación, este nuevo instituto equilibró la representación

de los partidos e incorporó a seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República pero aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Con la reforma electoral de 1990, se adoptó una nueva fórmula organizativa en la que cambió radicalmente la conformación de los órganos de decisión política, tanto en el ámbito nacional, estatal, así como en el distrital, ya que en la conformación de los órganos directivos se le dio participación no sólo a los poderes políticos y a los partidos políticos, sino también al cuerpo ciudadano a través de los llamados consejeros magistrados (Consejo General) y de los consejeros ciudadanos (consejos locales y distritales) (Patiño, 2006).

Cabe añadir que con esta reforma constitucional se faculta al Consejo General del IFE como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía con relación a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral el cual en ese momento se integraría con cinco representantes estatales, seis consejeros magistrados⁸⁷ y con representantes de los partidos políticos en proporción a la fuerza electoral alcanzada en las elecciones precedentes, pudiendo oscilar el número de votos de los representantes de cada partido entre uno y cuatro, dependiendo ello de su respectivo peso electoral. Todos los integrantes de dicho Consejo contaban con voz y voto (Patiño, 2006).

Con todo lo antes expuesto, el resultado de la reforma electoral en el tema específico de los organismos electorales mostró que el gobierno y el PRI estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir la falta de credibilidad a este rubro de la organización de las elecciones en respuesta a la crisis de legitimidad que presentó en la elección de 1988, pero sin perder el control del nuevo instituto, lo que reveló la resistencia

⁸⁷ El COFIPE de 1990 estipulaba que los consejeros magistrados serían nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de la propuesta que al respecto emitiera el presidente de la República, con la restricción que los únicos que se podían postular eran los abogados de profesión.

del sistema para evitar emprender cambios profundos en el ordenamiento electoral usando la ley como instrumento de su legitimidad (Becerra, 2003; Peschard, 2010).

En el siguiente cuadro se compara la situación en la que se generan las reformas electorales de 1977, 1987 y 1990 donde quedan establecidos claramente los puntos de conflicto o confrontación con los cuales se funda la necesidad de una reforma electoral así como los actores y si ésta busca realmente remediar fallas estructurales o si solo son para legitimar el sistema.

Cuadro.2.1. Reformas electorales

Fuente: (Elaboración Propia)

Reforma 1977	
Situación	El partido en el poder no tiene competencia en el terreno electoral en las elecciones presidenciales de 1976, lo cual ponía en duda su legitimidad.
Problemas	La tendencia del electorado hacia el partido dominante cambiaba drásticamente y el entramado electoral vigente ya no resultaba idóneo para el sistema.
Actores	Gobierno (Secretario de Gobernación) El partido dominante (PRI). La oposición no es tomada en cuenta
Respuesta /cambios	Reformar la ley, la cual buscaba legalidad electoral, así como legitimar los procesos electorales con una mayor competencia en el sistema de votación esto a través de modificar la ley.
Resultados	Se incorporan nuevos partidos a la arena electoral dando un aliento democrático y de legalidad hacia el sistema político.
Reforma 1987	
Situación	La entrada de nuevos partidos a la arena electoral, comenzó a poner en riesgo el tradicional control que el gobierno, junto con el partido oficial, mantenía sobre el sistema electoral, así como una crisis de legitimidad por parte del gobierno en la mayor parte de país.
Problemas	Las elecciones locales de 1983 y 1986 en Chihuahua y en 1985 en Coahuila en las cuales se dejó ver que los procesos electorales tradicionales -donde todo el proceso y los resultados eran controlados por el gobierno- estaban llegando a su fin.
Actores	Gobierno (Presidente) El partido dominante (PRI). La oposición no es tomada en cuenta.
Respuesta /cambios	Reformar la ley, sus objetivos primordiales se centraron en cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a los diputados de representación proporcional.
Resultados	Se utiliza la ley electoral para contrarrestar los efectos de su antecesora la reforma electoral de 1977, la cual había abierto la puerta a los partidos de oposición.
Reforma 1990	
Situación	Descontento de los partidos de oposición, así como de la población debido a la lentitud en dar los resultados de la elección presidencial de 1988 y el hecho ocurrido con el sistema de registro y procesamiento del voto lo cual exhibió al gobierno forjando una manipulación de los resultados de la elección.
Problemas	La crisis de la elección de 1988 reveló que la lucha política del país pasaba ya por la arena electoral y que, por ello, era necesario que el gobierno contara con el respaldo legitimador proveniente del proceso electoral. A esto se le añadía la pérdida de autosuficiencia del gobierno y su partido para aprobar la reforma electoral
Actores	El partido del gobierno, como nunca lo había hecho, tuvo que negociar con la oposición las nuevas reglas del juego electoral. Al final el PRI y el PAN aprobaron la reforma a la Constitución.
Respuesta /cambios	se reforma la constitución en materia electoral se expide el COFIPE y se crea el IFE con esto se adoptó una nueva fórmula organizativa de los órganos de decisión política la cual faculta al Consejo General del IFE como el órgano de mayor peso, rango y jerarquía con relación a la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
Resultados	El PRI estaba dispuesto a restituir la falta de credibilidad en el tema de la organización de las elecciones en respuesta a la crisis de legitimidad que presentó en la elección de 1988, pero sin perder el control del nuevo instituto, usando la ley como instrumento de su legitimidad.

Como podemos observar, la etapa que va de 1977 a 1990 se caracteriza por la entrada en la escena electoral de partidos de izquierda, por la necesidad de legitimación del régimen, la creación de la Comisión Federal Electoral, la incorporación de los partidos de oposición a la vigilancia de los procesos a través de su intervención en este tipo de organismos electorales, la aprobación de normas electorales favorecedoras del régimen, la notoria tendencia a la caída electoral del régimen, el uso de los partidos satélites como forma de asegurar el dominio del PRI en los organismos electorales y para reducir la presión de los partidos opositores con mayor peso electoral, la tendencia selectiva para admitir los triunfos de la oposición en las instancias locales, la ausencia en la oposición de un proyecto común democratizador que oponer al PRI y al gobierno y finalmente la división en el seno del régimen.

4.2. Las Reformas de 1993 y 1994: La violencia como factor de cambio

Bajo la nueva ley electoral aprobada se llevó a cabo la elección intermedia de 1991 con la cual el PRI recuperó cerca de cuatro millones y medio de votos más que los obtenidos en la elección de 1988 (Medina, 2010). La recuperación electoral del PRI en los comicios intermedios de 1991 fue una bocanada de aire fresco para la legitimidad que tanto buscaba el gobierno de Carlos Salinas y, sobre todo, fue la preparación para la elección presidencial de 1994, y en efecto, la recuperación del PRI fue muy exitosa ya que en la Cámara de Diputados tan sólo le faltaron diez curules para recuperar la mayoría calificada lo cual le permitiría negociar modificaciones a la constitución y a las leyes secundarias con el apoyo de cualquier fuerza política así fuera la más pequeña.

Si bien el avance del PRI en las elecciones de 1991 fue exitoso, no pasaba lo mismo con la estructura del sistema ya que esta misma elección mostró que algunas piezas del sistema electoral ya no estaban funcionando de la mejor manera, dentro de estas piezas ya muy cuestionadas por la oposición se encontraban la autocalificación de los legisladores, la cláusula de gobernabilidad, la cual servía para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la tuviera en las urnas, así como la supuesta representación ciudadana en los consejeros del IFE ya que estos eran vistos como representantes de los mismos partidos políticos.

Un acontecimiento en 1992 marcaría el inicio de la reforma electoral de 1993, la publicación en la prensa mexicana de una reunión del presidente de la República con un grupo de empresarios que se comprometían a donar millones de pesos para la campaña presidencial de 1994 lo cual puso en primer plano la discusión de que la ley electoral carecía de mecanismos para revisar los gastos de los partidos, en particular, el referido a las aportaciones privadas y a la inyección de recursos del gobierno en las campañas del PRI⁸⁸. Ante este escenario de fuertes reclamos por parte de la oposición, el sistema se verá en la necesidad de recurrir otra vez a plantear una nueva reforma electoral (Peschard, 2010).

Con la nueva reforma en marcha, uno de sus primeros puntos que se debatió fue si la reforma alcanzaría a la Constitución como insistía el PAN o si sólo se modificaría el COFIPE como defendían el gobierno y el PRI. La resistencia a hacer cambios profundos al sistema electoral por parte del gobierno llevó a que, por primera vez, el PAN y el PRD fijaran una agenda común de oposición, la cual demandaba: “un tribunal autónomo, la

⁸⁸ El código electoral sólo hacía referencia a un informe anual sin que existieran consecuencias jurídicas por su incumplimiento.

apertura del Senado a escaños de representación proporcional, un nuevo sistema de financiamiento de los partidos, la equidad en el acceso a los medios y revisar los requisitos de nacionalidad de los candidatos presidenciales” (Peschard, 2010: 378).

Al igual que en 1990 las negociaciones entre la oposición con respecto a la reforma electoral de 1993 se rompieron ya que el PRD no reconoció los acuerdos logrados por considerarlos insuficientes y tendenciosos a favorecer al PAN y al PRI, ante esta negativa de reconocer lo acordado para realizar la reforma, una vez más desde la llegada de Salinas de Gortari a la presidencia, las reformas a la ley electoral sólo fueron respaldadas por el PRI, el PAN y el PARM.

Los cambios hechos a la ley en 1993 fueron de gran trascendencia ya que se concretó: la eliminación de la auto calificación para las elecciones de legisladores; el tope de 60% de curules para el partido mayoritario; un senador más por la primera minoría; reglas de financiamiento público más ceñidas; limitaciones a las aportaciones privadas y topes a los gastos de campaña, así como atribuciones de fiscalización para el Tribunal Federal Electoral. Se estableció la credencial para votar con fotografía, la reglamentación de observadores electorales nacionales, la contratación exclusiva por parte de los partidos políticos de espacios en medios de comunicación, entre otros.

En lo concerniente a la autoridad administrativa electoral, en esta reforma, se introdujeron modificaciones secundarias que no afectaron la estructura fundamental diseñada en 1990, ya que la dualidad entre órganos de dirección política y órganos de dirección operativa se mantuvo. Con la eliminación de la autocalificación para las elecciones de legisladores se facultó a los consejeros del IFE emitir la declaración de

validez de las elecciones y otorgar las constancias de mayoría a diputados y senadores, también se le facultó al Consejo General del Instituto fijar los topes de gastos de campaña a los partidos para la elección presidencial (Becerra, 2003).

Ya con la reforma electoral aprobada, el PRD que votó en contra de la aprobación de la reforma, demandando en octubre de 1993 modificar la ley para dar confianza a todos los actores para las elecciones de 1994. Ante la demanda de la oposición por que el gobierno diera certeza a la elección por venir, Salinas de Gortari se comprometió a presentar periódicamente un informe de gastos de campaña, del mismo modo el candidato del PRI Luis Donald Colosio al protestar como candidato presidencial en diciembre de 1993, ofreció llevar un debate sobre los cambios que hacían falta en la legislación electoral.

Si bien es cierto que el PRI contaba con una mayoría en el congreso y tenía como aliado al PAN, la legitimidad del sistema electoral y de las elecciones presidenciales que se acercaban requerían el apoyo de todos los partidos mayoritarios y en este caso del PRD que no dejaba de insistir en que resultaba imprescindible modificar sustancialmente la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper su fuerte lazo de dependencia con respecto al gobierno (Becerra, 2003).

La reforma electoral de 1993 no pudo ser puesta a prueba en las elecciones presidenciales, ya que por diversos factores ocurridos en el acontecer político y social en 1994 se llevó a cabo otra reforma a la ley electoral. El año de 1994, fue evidentemente violento en lo político, cosa que no ocurría en México desde que la revolución se institucionalizó y esa violencia marcó el punto de quiebre de un sistema de gobierno que llevaba más de 50 años en el poder.

Los extraordinarios acontecimientos que surgieron antes de concluir su mandato Carlos Salinas, hechos que parecían enterrados en el pasado violento del país: primero fue el asesinato del cardenal Juan José Posadas Ocampo en el aeropuerto de Guadalajara, el 24 de mayo de 1993, siete meses después surge un segundo acontecimiento que desestabilizaría la vida política y social del país. El primero de enero de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) México amanece con una noticia diferente dominando los titulares de los noticieros: un levantamiento armado llevado a cabo por indígenas en el estado de Chiapas.

Pero los acontecimientos que vinieron a convulsionar a todo el sistema político fueron el asesinato del candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio Murrieta el 23 de marzo en un acto de campaña en Tijuana; y el asesinato del Secretario General del PRI José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre en la Ciudad de México.

Para detener la alarmante desestabilidad política del país, el gobierno de Carlos Salinas se vio obligado a acelerar la reforma política que ciudadanizara la dirección del IFE, lo que implicaba que el gobierno dejara de ser juez y parte de las elecciones federales. Ante los acontecimientos de principio de año el 28 de enero de 1994, ocho de los nueve candidatos presidenciales, junto con los dirigentes nacionales de sus respectivos partidos políticos, firmaron un acuerdo para la organización de elecciones imparciales, aceptables en las cuales todos estuvieran de acuerdo.

Ya con el acuerdo del 28 de enero, el gobierno convocó a una mesa de negociación que se conoció popularmente como la Mesa de Barcelona⁸⁹ y que se caracterizó porque la convocante fue la Secretaría de Gobernación y porque, a diferencia de las mesas anteriores, a ésta sí acudió el PRD (Peschard, 2010).

Jorge Carpizo (1995), menciona que en esta reforma el consenso se convirtió en el método predilecto entre los partidos, tanto para las negociaciones como para la toma de decisiones, algo innovador en las reformas propuestas por Salinas. En este proceso de negociaciones por la reforma electoral los partidos cambiaron sus estrategias, como lo escribe Irma Méndez de Hoyos (2006) “el PRI reconoció la necesidad de incluir al PRD en las negociaciones para legitimar las nuevas reglas de la competencia y evitar conflictos pos-electorales; el PAN continuó su estrategia de cooperación gradual con el gobierno; finalmente el PRD dio un importante giro, mezclando cooperación y confrontación” (p. 58). Con estos acontecimientos por parte de los tres partidos dominantes se habría una nueva etapa en el sistema político la cual fue denominada por Jean François Prud'homme (1996) como la etapa de la cooperación limitada.

Con los concesos alcanzados por la cúpula política, se dio la reforma constitucional que transformó el artículo 41, el cual modificó la denominación y forma de elección de los consejeros ciudadanos del IFE, los cuales serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, los nuevos consejeros serian

⁸⁹ Para una explicación más detallada sobre este tema véase, Carpizo, Jorge. (1995). La Reforma Federal Electoral de 1994. En Alcocer V, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. Tomo I*, México: Nuevo Horizonte Editores-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, A.C.

propuestos por los grupos parlamentarios y no por el presidente como había quedado en la reforma de 1990.

También se reformó la ley secundaria (COFIPE) en la cual se detalló los aspectos ya contenidos en la reforma a la constitución, así quedó establecida la representación paritaria de los partidos en todos los consejos del IFE, pero exclusivamente con derecho a voz en ellos; se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General, cargo que todavía desempeñaría el Secretario de Gobernación, un detalle interesante que quedó plasmado en el COFIPE fue el relativo a la elección de los consejeros los cuales ya no solo podían postularse los abogados de profesión si no todos los que tuvieran un título profesional y acreditaran que tenían conocimiento en la materia político-electoral.

Con la reforma de 1994 el gobierno aceptó poner la organización y vigilancia de los comicios en manos de un grupo de consejeros ciudadanos independientes de los partidos y del gobierno, así la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisión recaía en los nuevos consejeros ciudadanos, con estos cambios a la ley el sistema pretendía mostrar que era posible que las elecciones de 1994 fueran limpias y apegadas a derecho.

Con la nueva reforma, el 21 de agosto de 1994 se realizaron las elecciones presidenciales en las cuales el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a votar, este fue el dato que más llamó la atención ya que nunca se había dado esta concurrencia en las casillas de votación, estas elecciones fueron ganadas por el PRI pero con un porcentaje similar al de seis años atrás.

Gracias a los acuerdos logrados por los partidos dominantes, las elecciones de 1994 fueron reconocidas por la mayoría de los partidos políticos por su legalidad, aunque no por

su equidad y justicia, debido a la desigualdad en los recursos financieros de los diferentes partidos, la imposibilidad de revisar los casos polémicos en las elecciones locales, así como la tan cuestionada autonomía de los órganos electorales, ante esto, el PRD cuestionó los resultados de la elección, argumentando que se había perpetrado un fraude masivo por las irregularidades que se habían visto en la jornada electoral. Con los cuestionamientos del PRD, la mayoría de los observadores nacionales e internacionales coincidieron en que las irregularidades observadas durante la elección no cambiaban los resultados de la elección (Méndez de Hoyos, 2006).

Como pudimos observar, durante el mandato de Carlos Salinas se da un mejoramiento en las leyes electorales y se abren algunos espacios para la oposición, pero lo real es que la consolidación de la democracia estaba lejos de cumplirse. El entramado electoral vigente en ese momento seguía mostrando una serie de vicios y candados, no se respetaba la legalidad escrita en las leyes impulsadas por el mismo sistema y ante este escenario se optaba por las soluciones negociadas, como es el caso del PAN con la llamadas “concertaciones” con el gobierno.

Así, las reformas a la ley electoral y las elecciones en el sexenio de Salinas de Gortari seguían presentando un espectáculo en la cúpula política de forcejeos y ataques de credibilidad al sistema lo cual llevó al gobierno y a la oposición a la negociación e inclusive a la modificación de la ley como se manifestó con las reformas electorales de 1993 y 1994.

A continuación se presenta un cuadro en el cual se compara la situación en la que se generan las reformas electorales de 1993 y 1994.

Cuadro: 2.2. Reformas Electorales

Reforma 1993	
Situación	La elección intermedia de 1991 el PRI recuperó la legitimidad que tanto buscaba el gobierno de Carlos Salinas, pero esta misma elección mostró que algunas piezas del sistema electoral ya no estaban funcionando de la mejor manera.
Problemas	Cuestionamientos de la oposición por la autocalificación de los legisladores, la cláusula de gobernabilidad, la integración de los consejeros del IFE, así como la falta de mecanismos en la ley electoral para revisar los gastos de los partidos, en particular, el referido a las aportaciones privadas y a la inyección de recursos del gobierno en las campañas.
Actores	Uno de sus primeros puntos que se debatió fue si la reforma alcanzaría a la Constitución como insistía el PAN o si sólo se modificaría el COFIPE como defendían el gobierno y el PRI. El PAN y el PRD fijaron una agenda común de oposición pero las negociaciones entre la oposición con respecto a la reforma electoral se rompieron, así, las reformas a la ley electoral sólo fueron respaldadas por el PRI, el PAN y el PARM.
Respuesta /cambios	La eliminación de la autocalificación para las elecciones de legisladores, el tope de 60% de curules para el partido mayoritario; reglas de financiamiento público más ceñidas, se facultó a los consejeros del IFE emitir la declaración de validez de las elecciones y otorgar las constancias de mayoría a diputados y senadores, también se le facultó al Consejo General del Instituto fijar los topes de gastos de campaña a los partidos para la elección presidencial.
Resultados	Con la nueva reforma se trataba de legitimar al sistema electoral y las elecciones presidenciales que se acercaban debido a que aún no había acuerdos entre todos los partidos mayoritarios en particular el PRD.
Reforma 1994	
Situación	Inestabilidad política en el país debido a los extraordinarios acontecimiento que surgieron antes de concluir el mandato Carlos Salinas.
Problemas	Para detener la alarmante inestabilidad política del país, el gobierno de Carlos Salinas se vio obligado a acelerar la reforma política que ciudadanizara la dirección del IFE, lo que implicaba que el gobierno dejara de ser juez y parte de las elecciones federales.
Actores	El PRI reconoció la necesidad de incluir al PRD en las negociaciones para legitimar las nuevas reglas de la competencia y evitar conflictos pos-electorales; el PAN continuó su estrategia de cooperación gradual con el gobierno; finalmente el PRD dio un importante giro, mezclando cooperación y confrontación.
Respuesta /cambios	La reforma constitucional modificó la denominación y forma de elección de los consejeros ciudadanos del IFE, los cuales serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, los nuevos consejeros serían propuestos por los grupos parlamentarios y no por el presidente como había quedado en la reforma de 1990.
Resultados	El gobierno aceptó poner la organización y vigilancia de los comicios en manos de un grupo de consejeros ciudadanos independientes de los partidos y del gobierno, así la responsabilidad esencial en los procesos de toma de decisión recaía en los nuevos consejeros ciudadanos. Así el gobierno pretendía mostrar que las elecciones serían confiables y apegadas a la legalidad.

Fuente: (Elaboración Propia)

4.3 La Reforma Electoral de 1996: La Reforma “Definitiva”

Si bien las elecciones de 1994 transcurrieron en un ambiente de tranquilidad y los resultados fueron aceptados por casi todos los partidos en la contienda, la falta de confianza total en la transparencia y legalidad de la elección puso de manifiesto que aún faltaban mecanismos legales importantes para mejorar las condiciones de la competencia partidista, ya que persistía sobre todo la asimetría de los recursos financieros de los partidos.

Con el proceso electoral anterior como telón de fondo, el recién electo presidente de la República, Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994 llamó a una reforma electoral “definitiva” con la cual pretendía terminar con el proceso cíclico de reformar las leyes electorales e inaugurar un nuevo tipo de competencia sujeta a un código ético y para que diera resultado esta nueva reforma, pedía la colaboración de todos los partidos políticos.

Ante la convocatoria del presidente para la discusión de una nueva reforma electoral, el 17 de enero de 1995, los dirigentes de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados en conjunto con el Poder Ejecutivo firman el documento “Compromiso para un Acuerdo Político Nacional” en el cual se establecía la necesidad de impulsar la reforma electoral, los temas centrales que quedaron asentados en este documento fueron los relativos a las demandas de tener procesos electorales equitativos y confiables para así asegurar su legalidad y transparencia (Bolívar, 2006).

Paralelamente al trabajo de los partidos y del gobierno, los consejeros del IFE desempeñaron un papel relevante en la promoción de la discusión para la reforma, al elaborar una propuesta de agenda para una nueva reforma electoral, en noviembre de 1995,

de la misma manera el IFE organizó foros de debate en las cabeceras de las cinco circunscripciones electorales.

Atendiendo a la discusión de la nueva reforma, se conformó un grupo alentado por dos de los consejeros ciudadanos del IFE que propusieron un espacio de discusión extrainstitucional, al que acudieron destacados intelectuales y figuras políticas de diversos partidos, conocido como el Seminario del Castillo de Chapultepec, con el propósito de elaborar y presentar una posición unificada sobre la reforma electoral en la cual desatancaban los siguientes temas:

Autonomía e independencia plena del IFE; control constitucional del ejercicio de los derechos políticos; igualdad en el otorgamiento del financiamiento público a los partidos; equidad en el acceso a los medios de comunicación; prohibición al usos de los colores y los símbolos patrios por los partidos políticos; desaparición del registro condicionado a los partidos; reducir los requisitos para la formación de coaliciones y asociaciones políticas; creación de la cédula de identidad ciudadana; prohibición a la identificación de los programas públicos con los programas partidistas; así como prohibición de la afiliación colectiva a los partidos políticos (Bolívar, 2006:131-132).

El Seminario del Castillo de Chapultepec propuesto por los consejeros resulto ser exitoso ya que se desprendieron de éste los temas ejes de la nueva reforma los cuales eran: imparcialidad de los órganos electorales; equidad en la competencia electoral; representación equitativa; y sistema de partidos fuerte, así el Seminario del Castillo de Chapultepec se erigió en el referente de validación de la reforma lo cual significaba que la reforma contaba con el respaldo de la opinión pública (Bolívar, 2006; Peschard, 2010).

En el mes de Julio de 1996 se aprueba la reforma Constitucional en materia electoral la cual lleva consigo la revisión y reformación también del COFIPE, para adecuarlo a la nueva reforma constitucional algunos de los puntos más sobresalientes fueron:

- El Instituto Federal Electoral (IFE), pasaría a ser un órgano totalmente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, con lo cual se constituía una autoridad electoral con plena independencia del gobierno.
- El Tribunal Federal Electoral se incorporaría como un órgano especializado al poder judicial. A este Tribunal le correspondía resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad (resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación).
- Se cambió el régimen legal de los partidos políticos. Se hicieron más claras las condiciones de existencia y permanencia de los partidos con registro legal, estableciendo un porcentaje de 2% o más como condición para mantener el registro y para la asignación de los escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados; también se creó la figura de agrupaciones políticas.
- Se dispuso que los partidos políticos contaran con elementos presupuestales para mejorar las condiciones de la competencia política. El financiamiento a partidos se distribuyó de manera más equitativa, se definieron toques claros a los gastos de campaña, restringiendo las aportaciones privadas y estableciendo mecanismos más estrictos de control, auditoría y vigilancia.
- Se estableció con mayor precisión el número de escaños parlamentarios correspondientes a los partidos de acuerdo al número de votos obtenido, tratando de evitar la sobrerrepresentación partidista y estableciendo un mayor pluralismo en la Cámara de Senadores, incluyendo la representación proporcional.
- Por último, sin dejar de tener una significación especial, la competencia electoral se abrió también en la ciudad de México, al establecerse la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997... Así mismo, se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y se sentaron las bases para la elección en las Delegaciones Políticas del D.F. en el año 2000 (González y González, 2007: 289).

Como se puede ver con esta reforma se rediseño el IFE, ya que se cumplió lo que tanto habían pedido los partidos de oposición el retiro de la representación del poder ejecutivo en el Consejo General, de tal manera que el secretario de Gobernación, quien desde la creación del instituto presidía el máximo organismo electoral, con la modificación a la ley ya no participa en él. Asimismo, los representantes del Poder Legislativo ya no tendrían ninguna facultad de voto, también, estarían representados con derecho a voz todos los partidos que contaran con grupo parlamentario en alguna de las dos cámaras.

Con el nuevo diseño del IFE, el Consejo General se integraría por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales (ya no “ciudadanos”) con voz y voto, los cuales

serían propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los consejeros durarían en su cargo siete años y no podrían tener otro empleo remunerado, a diferencia de la situación de los consejeros ciudadanos de la reforma de 1994. Con este nuevo diseño de la autoridad administrativa, la toma de todas las decisiones en el Consejo ahora correspondería a estos nueve consejeros. Los partidos políticos mantendrían su representación a razón de un representante por partido exclusivamente con derecho a voz, tal como se aprobó desde la reforma de 1994 (Becerra, 2003).

La modificación del artículo 41 constitucional y del COFIPE de 1996 en cuanto al IFE se puede resumir de la siguiente manera:

- Se le otorga la autonomía e independencia al IFE al sacar por completo al Poder Ejecutivo de la integración del instituto y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.
- Se estableció en el artículo 41 de la Constitución que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.
- Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.
- Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.
- Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:
 - El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto)
 - Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto)
 - Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz)
 - Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz)
 - tres representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz).

Con todos los cambios hechos a la ley electoral, al igual que en 1994, quedaba claro que en adelante la Constitución no podría ser modificada únicamente con los votos del partido del

gobierno (PRI); en primera porque éste ya no contaba con una mayoría calificada en las cámaras; en segunda, porque para conseguir legitimidad a cualquier reforma constitucional importante, era imprescindible que concurrieran los otros dos partidos principales; por último, porque ya en este momento del contexto político se exigía también un acompañamiento adicional de la sociedad civil (Peschard, 2010).

Con todo lo anterior se puede decir que entre 1988 y 1994 el PRI pierde su carácter hegemónico y pasa a ser un partido dominante, así, la expectativa con la que los actores políticos procesaron las demandas de una mayor confianza en las instituciones se concretaron en la reforma de 1996.

Por primera vez en esta reforma se logra un amplio consenso entre todos los partidos, sobre todo en la parte constitucional, ya que en las reformas anteriores el consenso se rompía cuando el PRD trataba de conseguir un cambio rotundo, lo cual no pasaba con el PAN ya que terminaba por aceptar los avances parciales a través de la negociación con el gobierno, en consecuencia el PRI cedía en algunos asuntos, pero se protegía y conservaba el control. Esa había sido la experiencia en las reformas de 1990, 1993 y 1994, por ello un nuevo intento tenía que romper con esta tendencia.

La reforma de 1996 cambió radicalmente las condiciones de la competencia electoral, ya que el gobierno deja el control de los organismos electorales, los partidos y los poderes pierden el voto y se crea por primera vez una autoridad administrativa electoral con autonomía, esta reforma electoral significaba una refundación institucional.

Enseguida se presenta un cuadro en el cual se encuentran expuestas las características fundamentales de la reforma electoral de 1996.

Cuadro. 2.3 Reformas Electorales

Fuente: (Elaboración Propia)

Reforma 1996	
Situación	Las elecciones de 1994 fueron reconocidas por la mayoría de los partidos políticos por su legalidad, aunque no por su equidad y justicia, debido a la desigualdad en los recursos financieros de los diferentes partidos, la imposibilidad de revisar los casos polémicos en las elecciones locales, así como la tan cuestionada autonomía de los órganos electorales. Puso de manifiesto que aún faltaban mecanismos legales importantes para mejorar las condiciones de la competencia partidista.
Problemas	Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994 llamó a una reforma electoral “definitiva” con la cual pretendía terminar con el proceso cíclico de reformar las leyes electorales e inaugurar un nuevo tipo de competencia sujeta a un código ético.
Actores	Los dirigentes de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados en conjunto con el poder ejecutivo firman el documento “Compromiso para un Acuerdo Político Nacional” en el cual se establecía la necesidad de impulsar la reforma electoral. Paralelamente al trabajo de los partidos y del gobierno, los consejeros del IFE desempeñaron un papel relevante en la promoción de la discusión para la reforma.
Respuesta /cambios	La nueva reforma le otorga la autonomía e independencia al IFE al sacar por completo al Poder Ejecutivo de la integración del instituto, se estableció en el artículo 41 de la Constitución la organización de las elecciones la cual es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.
Resultados	Se dotó al IFE de autonomía plena, así el IFE se convirtió en una de las instituciones con mayor credibilidad y confianza en el país debido al fortalecimiento que se le dio al ciudadanizar la institución para dar mayor imparcialidad a sus decisiones.

4.4 El Nuevo Escenario Electoral

La reforma de 1996 fue un acontecimiento importante en el proceso de democratización en México, pues dotó al IFE de autonomía plena, así el IFE se convirtió en una de las instituciones con mayor credibilidad y confianza en el país debido al fortalecimiento que se le dio al ciudadanizar la institución para dar mayor imparcialidad a sus decisiones. Como bien lo precisa Rosa María Mirón Lince (2011):

Durante los primeros años del tránsito de un sistema de partido hegemónico a otro pluripartidista, la independencia de los órganos electorales fue sin duda la característica más buscada y también más apreciada, sobre todo por los partidos de oposición que sabían de su centralidad para garantizar confianza en los comicios, credibilidad en los resultados y legitimidad en los ganadores (p. 29).

En 1997, con un IFE autónomo, se llevaron a cabo las elecciones federales intermedias en las cuales el PRI resulta ser el gran perdedor, ya que por primera vez en su historia pierde la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, de tal suerte que el presidente perdió el control de una parte importante del Congreso y se eliminaba una de las reglas centrales en la que se había basado el presidencialismo autoritario mexicano: la subordinación política de facto del legislativo.

A la pérdida de la mayoría en el Congreso se tenía que sumar también el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno de la Ciudad de México y la existencia de varios gobiernos estatales y municipales en poder de la oposición, de modo tal que todos estos cambios en el entramado del sistema político hicieron inoperante toda la estructura del poder presidencial mexicano la cual se basaba en la subordinación política del Congreso así como de las autoridades estatales y capitalinas.

Con todos los acontecimientos políticos surgidos a finales de los años noventa, la lucha electoral fue modificada de raíz, las contiendas se volvieron más equitativas y confiables, lo cual dio como resultado inevitable la alternancia en los puestos de gobierno en todos los niveles y latitudes, acontecimientos que años atrás eran inimaginables. Una pieza fundamental para todas estas transformaciones se encontraba en la construcción de órganos electorales profesionales, integrados por ciudadanos distinguidos, expertos en cuestiones electorales, quienes contaban con la aprobación unánime de los partidos políticos (Mirón, 2011).

Así, con un instituto como el IFE fortalecido con la reforma electoral de 1996, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales el 2 de julio del año 2000, el gobierno y su

partido conscientes de la frágil legitimidad política que tenían en ese momento ya no intentaron imponer a como diera lugar a su candidato y las elecciones se desarrollaron dentro de la legalidad.

Con el triunfo de la oposición en las elecciones del año 2000, se cerraba un ciclo en la historia política de México, se le ponía fin a la dominación política priista, la cual había durado 71 años y se abría la posibilidad de un cambio radical en el sistema político mexicano, este hecho equivalía no sólo a una alternancia en el poder sino también a un cambio de régimen.

Después de la euforia por el nuevo gobierno panista vendría la realidad del sistema político, la política del gobierno se topó con una realidad dominada por el enorme peso de las inercias, por la falta de acuerdos básicos entre los partidos, el fracaso de las principales iniciativas políticas del nuevo gobierno y por los intereses del pasado. Bajo esta realidad y con el apoyo de sus gobernadores en las elecciones intermedias de 2003, el PRI logró ser la primera minoría en la Cámara de Diputados, tras obtener 222 curules frente a 151 del PAN y 95 del PRD. Con estos resultados en la segunda mitad del sexenio, se diluía la posibilidad de llevar a cabo la agenda de gobierno como lo requería el gobierno foxista.

Habría que decir también, que en 2003 se rompe el principio de confianza que había forjado años atrás el IFE, debido a que en ese año, al renovar el Consejo General del instituto no se logra el consenso de los partidos políticos para designar a los nuevos consejeros, con esto el nuevo Consejo General del IFE surgía con un estigma de origen, la desconfianza (Mirón, 2011).

4.5 La Reforma de 2007: El cuestionamiento al IFE

Al nuevo Consejo General del IFE le correspondió enfrentar la elección con la mayor competitividad en la historia de México, la cual desde antes había tenido episodios ya muy marcados por los conflictos entre la esfera política, como el cambio de los consejeros del IFE en 2003 como ya se había dicho, el desafuero del Jefe de gobierno del Distrito Federal en 2005 y la campaña de guerra sucia hacia el candidato de oposición en pleno 2006; hechos que crearon un clima cuyo resultado fue una elección cerrada y sumamente conflictiva, así como una crisis poselectoral de mucho desgaste para las instituciones encargadas del sistema electoral.

Con todos estos sucesos la embrionaria democracia electoral mexicana, que en el año 2000 logró la alternancia en el poder ejecutivo, con la elección de 2006 generó una regresión en los modos de hacer política, regresando a las prácticas del viejo priismo. Poderes formales y poderes fácticos se unieron haciendo uso de todo tipo de acciones y campañas para denigrar al adversario y ganar la elección. Ante esto, en algunos sectores de la sociedad se volvió a poner en duda el entramado electoral del país para poder generar una democracia verdadera.

Los problemas y las lagunas legales que fueron evidenciadas en el diseño electoral por las elecciones de 2006, mostraron que en lo referente al sistema electoral no hay “reformas definitivas” como se dijo en 1996, por que las normas deben adecuarse constantemente frente a los nuevos problemas y vacíos de la ley, los cuales son puestos al descubierto por la dinámica propia de la vida política (Córdova, 2008).

Conscientes de la crisis de legitimidad que enfrentaba el sistema político después del proceso electoral, tanto los partidos políticos como el gobierno entrante, reconocieron la necesidad de acordar una nueva reforma electoral para restablecer la confianza hacia las instituciones y los procedimientos electorales que fueron cuestionados en la elección presidencial y así establecer mecanismos para reducir los excesivos recursos invertidos en las campañas mediáticas y la intervención de terceros, poniéndose la legalidad en primer plano otra vez (Núñez,2008; Peschard,2010).

Entre septiembre y diciembre de 2007 y principios de 2008 fue aprobada la nueva reforma electoral la cual fue orientada por tres ejes: 1) disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; 2) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y 3) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos. Para que resultaran viables estos tres ejes de la reforma, los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados determinaron ocho disposiciones específicas para reforzar la reforma y guiar el sentido de la misma, dichas disposiciones fueron integradas en el proyecto de Decreto las cuales señalan:

- Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales.
- Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Límites menores para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
- Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.
- Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
- Renovación escalonada de consejeros electorales.
- Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
- Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión (Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, 2007).

Como se puede ver las reformas constitucionales y legales que se aprobaron fortalecieron y ampliaron el rango de atribuciones del organismo responsable de organizar las elecciones y, de manera análoga, se introdujeron algunas adecuaciones en su organización y funcionamiento.

Así, con esta nueva reforma uno de los fines del Instituto establecido expresamente en la ley fue el de fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión y que se destine a los objetivos del propio Instituto, de otras autoridades electorales y a los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia (Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), 2012).

En lo que concierne a la organización del Consejo General del IFE, se mantiene el principio de que los nueve integrantes con derecho a voz y voto que lo integran, que son el consejero presidente y los ocho consejeros electorales, sean elegidos con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Sin embargo, se introdujeron algunas modificaciones:

- La elección de todos ellos debe darse previa realización de una amplia consulta a la sociedad.
- El consejero presidente durará en el cargo seis y no siete años y podrá ser reelegido una sola vez.
- Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve y no siete años, serán renovados de manera escalonada y no podrán ser reelegidos.

Así mismo, se ratifica el carácter permanente de las comisiones de capacitación electoral y educación cívica, organización electoral, prerrogativas y partidos políticos, registro federal de electores, servicio profesional electoral y de quejas y denuncias, así como la facultad del

Consejo General para integrar las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones. Sin embargo, ahora las comisiones se integrarán con un máximo de tres consejeros electorales y podrán participar en ellas, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, excepto en la del servicio profesional electoral (CDD, 2012).

Con estas modificaciones a la ley electoral lo que pretendían los legisladores era: disminuir los gastos en las elecciones, fortalecer las autoridades electorales, diseñar un nuevo modelo de comunicación política e ir a los comicios del 2009 sin una acentuada polarización social y política en el país (Núñez, 2008; Medina, 2009).

Luis Eduardo Medina Torres (2009) menciona que las modificaciones y la aprobación a la ley se hicieron en un tiempo muy breve, lo cual es muy inusual en el poder legislativo y que dicho comportamiento lo único que dejó ver fue el interés y el consenso de los partidos en las cámaras legislativas por la iniciativa de reforma electoral. En este mismo sentido Jacqueline Peschard (2010) menciona que esta reforma electoral tuvo tres grandes novedades en lo que respecta a su preparación y discusión:

1. La dirección del proceso de negociación ya no estuvo en manos de la Secretaría de Gobernación como había sucedido con las otras reformas.
2. La composición plural del Congreso y la existencia de un gobierno dividido obligaba a ayudarse de la estructura organizativa del Congreso y a determinar un esquema de negociaciones que fuera aceptado, al menos por las tres principales fracciones parlamentarias.
3. La participación de actores no institucionales, en específico los concesionarios de los medios de comunicación masiva que estaban en contra de la iniciativa.

Con estas tres novedades según Jacqueline Peschard se abrió un nuevo proceso de deliberación legislativa en el marco de una institucionalidad, caracterizada por el dominio

de los actores parlamentarios y por una mayor visibilidad de los poderes fácticos cuando se sienten amenazados sus intereses económicos.

Como podemos observar con todo lo expuesto anteriormente durante los primeros años de la alternancia se crearon condiciones de lucha por el poder que al igual que en los tiempos que dominaba el PRI estaban muy alejadas de una contienda política democrática.

Así, como bien lo refiere Alberto Aziz (2009) “los proyectos políticos de las llamadas derechas e izquierdas, ambas gobernantes en diferentes niveles, se empezaron a dirimir por dentro y por fuera de los espacios institucionales” (p. 27) lo cual generó una aguda polarización social que se inició después de las elecciones intermedias de 2003, hechos como la designación de consejeros del IFE, el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal en 2005 y la campaña en contra de éste en la lucha por la presidencia en 2006, generaron un ambiente áspero cuyo resultado fue una elección cerrada y conflictiva, así como una crisis poselectoral y de legitimidad hacia el sistema.

Con la crisis poselectoral y de legitimidad hacia el sistema como telón de fondo otra vez, como en el pasado, la clase política respondió con una reforma a las reglas para el juego electoral, la cual después de más de una década desde la última reforma electoral vino a modificar de nuevo el modelo de competencia política.

Esta nueva reforma a diferencia de su antecesora que se generó para alcanzar condiciones de mayor democracia, se planteó para modificar uno de los problemas estratégicos de la democracia de México: el modelo de relación entre el acceso a medios, el financiamiento público y las nuevas atribuciones de la autoridad electoral.

4.6 La Reforma de 2014: La creación del INE⁹⁰

Ya con la reforma electoral de 2007 aprobada, en mayo de 2009 dieron inicio las elecciones intermedias del segundo sexenio panista con el fin de renovar 500 curules de la Cámara de Diputados. En el desarrollo de este proceso electoral se aplicó el nuevo modelo de comunicación política aprobado en la reforma electoral de 2007 que, como ya se mencionó, consistía básicamente en que los partidos políticos no podían comprar sus propios tiempos publicitarios a las empresas privadas de radio y televisión sino que serían dados a través de los tiempos oficiales de radio y televisión del estado que les otorgaría el IFE.

Dada la falta de legitimidad y legalidad durante el proceso electorales de 2012, y debido a los cuestionamientos al proceso electoral que estuvieron centrados en el financiamiento ilegal de las campañas; el gasto excesivo por parte de los partidos políticos; la posible compra y coacción del voto; la presunta participación velada de los medios de comunicación y la discusión sobre el uso de las encuestas como propaganda política, así como el cuestionamiento al Instituto Federal Electoral por su supuesta inactividad frente a los hechos que generaron controversias durante el proceso electoral (Cárdenas, 2013; Sánchez y Moreno 2013).

El nuevo gobierno priista convocó a las principales fuerzas políticas del país a firmar un acuerdo político nacional, que llevaría por nombre El Pacto por México. Entre sus objetivo se proponía buscar la aprobación de reformas que no habían sido transitadas

⁹⁰Este es el resumen del trabajo elaborado en el capítulo 3, el cual describe con mayor detalle los acontecimientos que forjaron la elaboración de la reforma electoral de 2014, pero que es preciso retomarlo aquí debido a la información que contiene, la cual genera el marco de análisis para el estudio de esta reforma electoral.

por la falta de acuerdos lo cual se generaría mediante un mecanismo que privilegiara el dialogo entre las fuerzas partidistas.

Este acuerdo fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México, por el nuevo Presidente priista, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, presidente del PAN; Cristina Díaz Salazar (en ese entonces presidenta interina) del PRI; y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD.

Ya con el Pacto por México en marcha y con las huellas de lo sucedido en la elección presidencial pasada, se abrió la discusión sobre una nueva reforma electoral la cual tenía como tema principal si había que modificar la estructura de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones federales o mantenerla con el mismo arreglo pero con más funciones, con esto se pretendía blindar las próximas elecciones.

Así, los integrantes del Pacto por México plantearon crear una sola autoridad electoral centralizada, es decir, que organizara tanto las elecciones federales como estatales; esta idea surge debido a que el PAN y el PRD plantearon que los gobernadores interferían en los institutos electorales y que a su vez los tenían capturados, al igual que a los tribunales electorales y debido a eso habría que cambiarlos y crear una autoridad electoral nacional única (Alcocer, 2014).

En la propuesta del Pacto por México se incluía también la creación de mecanismos de acuerdo político para responder oportunamente a retos coyunturales, reformar leyes y programas para mejorar la estructura de nuestro sistema, y especialmente castigar a quienes cometieran delitos electorales beneficiándose con la pobreza que padecen millones de mexicanos. Ante la propuesta de desaparecer al IFE y crear un instituto nacional

académicos y consejeros electorales a nivel estatal y los mismos del Consejo General del IFE sugerían la permanencia del órgano electoral⁹¹.

A pesar del rechazo de académicos y consejeros electorales acerca de desaparecer el IFE, en 2014 el Poder Legislativo decide elaborar una nueva reforma constitucional en materia electoral, cambiar de nombre y agregarle facultades a la unidad encargada de administrar las elecciones federales, así pasa de ser el Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral (INE). Las modificaciones hechas a la ley electoral con esta reforma, se agruparon en seis ejes principales: 1) Régimen de gobierno, 2) Autoridades electorales, 3) Régimen de partidos, 4) Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, 5) Comunicación política y 6) Instrumentos de participación ciudadana, las cuales se resumen de la siguiente forma⁹².

- **Régimen de gobierno:** con esta nueva ley surge la figura de gobierno de coalición, por el que podrá optar el presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (art. 89, fracción XVII).

Así mismo se introduce la reelección legislativa, la cual queda asentada en el artículo 59 constitucional el cual menciona “los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos”. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia

⁹¹ Por parte de las dirigencias partidistas los que estaban a favor del cambio eran: El Presidente del PAN Gustavo Madero, El Presidente del PRD Jesús Zambrano; los académicos más destacados en oposición a la misma reforma eran: Jacqueline Peschard, José Woldenberg, Pablo Becerra, entre otros y el Consejo General, hasta ese momento vigente.

⁹² El resumen de las modificaciones a la norma constitucional en materia electoral, se elaboran con base en la información obtenida en su página web del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE): <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> consultado el día 18 de febrero de 2016.

antes de la mitad de su mandato, además esta reforma adelanta también la jornada electoral para el primer domingo de junio (art. Segundo Transitorio, fracción II, inciso a) y cambia la fecha de toma de protesta del Presidente electo para el primero de octubre (art. 83). Ese último cambio operará hasta la elección de 2024 (décimo quinto transitorio).

- **Autoridades electorales:** Se crea el Instituto Nacional de Elecciones (INE), que sustituye al IFE en la organización y vigilancia de las elecciones federales. Se coordinará con los órganos locales para las elecciones estatales. El número de consejeros electorales federales pasa de nueve a 11 con una duración de nueve años en el cargo. La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. En principio, será una autoridad supervisora y que de lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a).

Los organismos públicos locales electorales estarán integrados por un consejero Presidente y 6 consejeros electorales; todos serán nombrados directamente por el INE para un periodo de siete años, sin reelección.

Con esta reforma se introduce nuevas facultades al INE en cuanto a los procedimientos sancionadores, a partir de ahora, el INE queda encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (art. 41, base III, apartado D).

- **Régimen de partidos:** Se incrementa del 2 al 3% el porcentaje mínimo de votos requerido a los partidos políticos para conservar su registro (art. 41, base I). Asimismo, todo partido político que alcance el 3% del total de votos válidos emitidos tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales (art. 54, base II).

También se dictamina la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establece un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

- **Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña:** Se establece que una elección podrá anularse cuando rebase el tope de gastos de campaña (art. 41, base VI). Asimismo, El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, instituye que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

- **Comunicación política:** se formula una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI) de igual forma se reformula la restricción a la propaganda negativa, que dando de la siguiente manera “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).

- **Instrumentos de participación ciudadana:** queda asentado en el artículo 35 constitucional que las consultas populares, podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los

ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII)⁹³.

Con esta reforma electoral se daba una transformación institucional en el ámbito de la autoridad administrativa electoral y por supuesto en el sistema político debido a la integración de facultades en el ámbito estatal por parte del nuevo instituto electoral, poniéndose en el centro del debate el federalismo electoral. Debido a que después de las reformas de 1990 según Javier Santiago (2014) el federalismo electoral fue una pieza clave para la democratización del país ya que tenían una clara definición de los ámbitos de competencia, subsidiariedad e independencia entre los organismos electorales autónomos locales y federales.

Con la reforma político-electoral 2013-2014, menciona Javier Santiago (2014), el federalismo electoral se “transformó en un modelo híbrido con atribuciones concurrentes

⁹³ Aunado a estas reformas a la constitución se expidieron varias leyes secundarias para implementar de manera adecuada las nuevas reformas en materia electoral como son: **Ley General de Partidos Políticos**, con la que se busca regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos, tanto a nivel federal como local, así como distribuir competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales; **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** su objetivo de esta ley es reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales, debe mencionarse que con el surgimiento de esta ley desaparece el Código Federal de Procedimientos Electorales creado a finales de los años ochenta y que había regulado las elecciones durante más de veinte años; **Ley General en Materia de Delitos Electorales**, en esta ley se establecen los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; así como la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, en la cual queda establecido que las elecciones federales o locales serán anuladas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Boletín n° 64, 4 de agosto 2014).

entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), donde la soberanía estatal y el carácter autónomo de los poderes públicos locales se ven mermados” (p. 2). Así, la reforma de 2014 tiene cambios significativos y aspectos que en la operación van a generar serias dificultades como la facultad de atracción de elecciones locales por parte del Instituto la cual estimulará el conflicto político pre-electoral, pues los partidos de oposición en los estados buscarán casi siempre que el Instituto atraiga la elección para evitar que el gobernador del partido en el poder intente influir en favor de su candidato, ya que esto fue una de las cuestiones que dieron origen a esta reforma.

Así también, la dificultad para definir con precisión cuándo el INE deberá asumir la organización de las elecciones locales será un problema mayor y restará objetividad y certeza a los comicios en México ya que esto puede provocar que el proceso electoral se comience a viciar antes de su inicio formal.

Entre los aspectos importantes de esta reforma se encuentra la promulgación de la Ley general de Partidos Políticos, la paridad de género, la Formalización de las candidaturas independientes y el reemplazo del IFE por el INE.

Con la reforma de 2014 se le pone fin a una institución como el IFE que surgió de la pugna entre los actores políticos y el descontento de la sociedad por tener mayor credibilidad en la organización de las elecciones tanto federales como locales para forjar una nueva institución que centraliza las funciones de la administración electoral.

En el siguiente cuadro se comparan las reformas de 2007-2014 mostrando los principales aspectos de las reformas.

Cuadro. 2. 4. Reformas electorales

Reforma 2007	
Situación	El triunfo de la oposición en las elecciones del año 2000 hecho que no sólo equivalía a una alternancia en el poder sino también a un cambio de régimen. El nuevo gobierno panista se topó con una realidad dominada por el enorme peso de las inercias, por la falta de acuerdos básicos entre los partidos y el fracaso de las principales iniciativas políticas propuestas en el Congreso de la Unión.
Problemas	En el año 2003 se rompe el principio de confianza que había forjado años atrás el IFE, debido a que en ese año, al renovar el Consejo General del instituto no se logra el consenso de los partidos políticos para designar a los nuevos consejeros. Al nuevo Consejo General del IFE le correspondió enfrentar la elección con la mayor competitividad en la historia de México, cuyo resultado fue una elección cerrada y sumamente conflictiva, así como una crisis poselectoral.
Actores	Conscientes de la crisis de legitimidad que enfrentaba el sistema político después del proceso electoral, tanto los partidos políticos como el gobierno entrante, reconocieron la necesidad de acordar una nueva reforma electoral. Algo nuevo fue la participación de actores no institucionales, en específico los concesionarios de los medios de comunicación masiva que estaban en contra de la iniciativa.
Respuesta /cambios	Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales. Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas. Renovación escalonada de consejeros electorales. Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión
Resultados	La disminución de los gastos en las elecciones, el fortalecimiento de las autoridades electorales, el nuevo modelo de comunicación política, todos estos cambios se hicieron para poder ir a los comicios del 2009 sin una acentuada polarización social y política en el país debido al halo de ilegitimidad con que había llegado el gobierno de Felipe Calderón al poder.
Reforma 2013	
Situación	El regreso de PRI al Poder Ejecutivo Federal. Los cuestionamientos al proceso electoral estuvieron centrados en el financiamiento ilegal de las campañas; el gasto excesivo por parte de los partidos políticos; la posible compra y coacción del voto; la presunta participación velada de los medios de comunicación y la discusión sobre el uso de las encuestas como propaganda política.
Problemas	El cuestionamiento al Instituto Federal Electoral por su inactividad frente a los hechos que generaron controversias durante el proceso electoral.
Actores	El nuevo gobierno priista convocó a las principales fuerzas políticas del país a firmar un acuerdo político nacional, este acuerdo fue firmado por el nuevo Presidente de la República, el presidente del PAN, la presidenta interina del PRI; y el presidente del PRD.
Respuesta /cambios	El Poder Legislativo decide elaborar una nueva reforma constitucional en materia electoral, cambiar de nombre y agregarle facultades a la unidad encargada de administrar las elecciones federales, así pasa de ser el Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral (INE).
Resultados	Con la reforma de 2013 se le pone fin a una institución como el IFE que surgió de la pugna entre los actores políticos y el descontento de la sociedad por tener mayor credibilidad en la organización de las elecciones tanto federales como locales, para forjar una nueva institución que centraliza las funciones de la administración electoral.

Fuente: (Elaboración Propia).

Como hemos podido ver, el IFE ha sido una pieza fundamental en la vida política del país, ya que desde su creación en 1990, aún bajo el control del gobierno, fue una institución creada para dar una mayor confianza a los comicios que cada vez eran más cuestionados. Así este instituto resultó esencial para la organización de las elecciones de un turbulento 1994. En 1996 inicia una nueva etapa para esta institución y para la política mexicana; para el IFE su autonomía plena y con ella se hacían más confiables tanto el IFE como los comicios electorales, mientras que en la vida política de México se dieron episodios inéditos en la historia electoral: el primer Congreso sin mayoría del PRI en 1997; la alternancia en el poder en 2000 y el fin del partido hegemónico.

Pero esta confianza de parte de los actores políticos no duraría mucho ya que en 2003 se rompe el principio de confianza que había forjado años atrás el IFE, debido a que en ese año, al renovar el Consejo General del instituto no se logra el consenso de los partidos políticos para designar a los nuevos consejeros, con esto, el nuevo Consejo General del IFE surgía con un estigma de origen la desconfianza.

Así, a partir de 2006, el IFE entró en una nueva fase que lo transformó de ser un factor de confianza en los procesos electorales a un árbitro de contiendas fuertemente cuestionadas, principalmente por los partidos de izquierda. De la denuncia de fraude en 2006 se pasó a las objeciones por su incapacidad para fiscalizar los recursos e impedir que fuera el dinero un punto central para acceder al poder, lo cual generó la transformación del IFE por el INE el cual centraliza las funciones de la administración electoral.

Reflexiones finales

Como hemos podido observar a través de todo este trabajo de investigación, la importancia de tener una autoridad administrativa electoral sólida en México ha sido de vital importancia, ya que la misma autoridad, ha generado un marco de referencia cultural a partir de la cual los ciudadanos y las organizaciones políticas construyen preferencias e interpretan la realidad.

Desde la creación del IFE, en los años noventa, la autoridad administrativa electoral ha tenido un papel central en el proceso de democratización del gobierno mexicano, pues se ha encargado directamente de la organización de las elecciones e indirectamente de darle mayores niveles de legalidad y legitimidad a los procesos electorales, ya que el IFE surgió como una institución que bajo su supervisión e intervención tendría que transmutar el sistema político, pasar de un sistema caracterizado por un partido hegemónico a uno con características de pluralidad democrática.

No tenemos la menor duda que el IFE se ideó como una institución que caracterizaría la transición política de México, pues su creación fue el resultado del acelerado devenir político que se experimentó desde finales de la década de los setenta y que tuvo su punto más crítico en las elecciones de 1988, la creación de esta autoridad electoral fue la respuesta que encontró el sistema para poder paliar la crisis en la que estaba sumido y tomarlo como hoja de ruta para la democratización del país.

Las elecciones de finales de los años ochenta y principios de los noventa colocaron al régimen en un estado de franco debilitamiento institucional por el mal manejo de los procesos electorales, lo cual lo llevo a una fuerte crisis tanto de legitimidad como de fuertes

cuestionamientos hacia la legalidad que imperaba hacia los procesos electorales por parte de los actores políticos que intervenían en las contiendas electorales lo cual llevo al instituto a asumir la exigencia de la organización técnica y profesional de las elecciones, con el propósito de restablecer la confianza en los procesos electorales y la legitimidad del propio sistema.

Esta crisis de legitimidad y los cuestionamientos de la legalidad de cómo se llevaban a cabo las elecciones fue lo que generó que las reformas electorales giraran en torno a fortalecer el entramado legal electoral y darle credibilidad a un sistema político como el mexicano que busca la consolidación de la democracia.

Así, las diferentes reformas electorales que se han dado desde 1990 hasta 2014 han tenido en su esencia subsanar problemas tanto de legitimidad como de legalidad en el sistema político pero esta legitimidad y legalidad que tanto ha buscado alcanzar el sistema político mexicano, está directamente relacionado con la autonomía e independencia de la autoridad encargada de organizar las elecciones con respecto al gobierno como de los mismos partidos políticos inmersos en la lucha electoral ya que desde la creación del IFE hasta su desaparición y creación del INE, la autonomía de este instituto ha sido la piedra de toque para generar muchos de los cambios en su estructura.

Hemos pasado de una autoridad electoral en la cual el gobierno tenía injerencia en las decisiones prioritarias de esta autoridad (1990, 1993,1994) a tener una autoridad electoral totalmente autónoma del gobierno (1996-2014) aunque no de los partidos políticos los cuales siguen teniendo su dosis de injerencia al ser ellos los encargados de designar a los consejeros electorales.

La historia nos ha demostrado que no es suficiente que los partidos políticos y los actores involucrados en los procesos electorales alcancen un consenso o pacto relativo en cuestiones importantes del entramado electoral sino que aunado a esto, tanto los partidos políticos como los actores involucrados, deben percibir que las instituciones electorales dan una garantía razonable para que sus intereses no sean afectados por la competencia democrática como se vislumbró en las últimas dos elecciones presidenciales 2006 y 2012.

Para que exista una plena confianza de parte de todos los actores que participan en las elecciones (partidos políticos, candidatos de elección popular, electores...) las autoridades encargadas de planear y organizar los comicios deben contar con los mecanismos para producir cooperación y desestimular o castigar la violación de las leyes, ya que los procesos electorales realizados desde 2006, demuestran que en ocasiones los partidos políticos y los actores interesados en las contiendas consideran que están mejor si buscan la plena realización de sus intereses prevaleciendo sobre los demás por cualquier medio, como fue el caso del Partido Verde de México y el PRI en las elecciones de 2012.

Así, el darle mayores herramientas a la autoridad electoral servirá para mejorar su trabajo en los procesos electorales como lo ocurrido en los procesos electorales de 1994, 1996, 1997 y 2000, pero este mejoramiento en la tarea organizacional de las elecciones no es algo que se dé con la simple voluntad de la autoridad electoral si no se debe dar en un marco en el que todos los actores políticos e institucionales respeten la legalidad establecida. De otra manera, frente a elecciones sumamente cerradas y polarizadas tendremos siempre como resultado instituciones en crisis y una democracia electoral débil.

Por lo tanto podemos concluir que los hallazgos encontrados en esta investigación son:

- I. El sistema electoral mexicano se ha determinado por constantes crisis políticas y reformas electorales, que han definido la representación política y el acceso al poder en nuestro sistema político.
- II. La evolución de la administración electoral se puede ver en tres modelos electorales: el primero que va de 1824 a 1946 en el que la organización y vigilancia de las elecciones era totalmente descentralizada y se le asignaba la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales o a la sociedad misma y que justamente este aspecto de la autoridad electoral en nuestro país produjo un sistema electoral poco propicio para la realización de elecciones confiables y realmente competitivas debido a que no existía una institución formal que organizara y llevara a cabo las elecciones.

El segundo modelo se presentaría de 1946 a 1990 en el cual el gobierno centralizó toda la organización y vigilancia de los comicios electorales en la Secretaría de Gobernación a través de la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Así se pone en primer plano la efectiva administración de los comicios electorales por parte del Estado con una institución dedicada a organizar y validar las elecciones, con este modelo el gobierno pondría en marcha lo que serían dos pilares en el control del poder estatal: uno sería el partido de Estado y el otro se daría a través de la manipulación de la autoridad electoral, ya que la intervención del Poder

Ejecutivo Federal en la organización de las elecciones queda establecida en la Ley Electoral Federal de 1946.

Por último el modelo actual que se forja desde 1990 hasta la actualidad, en el cual se definen los rasgos esenciales de la autoridad administrativa electoral autónoma, donde el denominador común es la clara definición de la autonomía e independencia en torno a las decisiones del órgano electoral.

- III. La transición a la democracia en México sólo puede ser vislumbrada íntegramente si se la entiende como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose parcialmente, en la cual, la autoridad administrativa electoral ha servido como motor para la aun inacabable democracia, que a través de asumir la organización técnica y profesional de las elecciones pudo infundir confianza en la mayoría de los actores políticos y credibilidad frente a la ciudadanía. Así el proceso gradual a la democracia efectiva se ha reflejado con mayor fuerza a través de las distintas reformas electorales.
- IV. Desde su surgimiento esta autoridad ha puesto en el centro de su trabajo la generación de una política de educación cívica y cultura política para incentivar que los ciudadanos, quienes son los que concurren las casillas de votación, lo hagan mediante un voto más consciente, informado y razonado.
- V. La autoridad administrativa electoral ha fortalecido la competitividad entre las fuerzas políticas al propiciar que los procesos electorales se lleven a cabo en un entorno más equitativo, en el cual esta autoridad electoral tiene la responsabilidad de ser la generadora y garante al mismo tiempo de la adecuada distribución de las

prerrogativas a favor de los contendientes y de la misma forma contribuir a la transparencia en cuanto al origen y destino de los recursos recibidos por los propios partidos.

- VI. Esta autoridad electoral ha establecido un muro legal en contra de los factores externos a los procesos electorales los cuales contaban con cierta capacidad de injerencia en los procesos, como se pudo ver en la elección presidencial de 2006, en la cual la injerencia de estos factores externos propició la necesidad de articular un sólido catálogo de sanciones para penalizar cualquier injerencia indebida que ponga en riesgo la equidad en los comicios.

Por otro lado los problemas que se resolvieron en el devenir de la institución encargada de la organización de las elecciones los podríamos mencionar de la siguiente manera:

- I. Las elecciones que se consideraban como meros ejercicios de legitimación del poder, se lograron instituir como único elemento legitimador del poder público.
- II. Se consolidó un sistema electoral más plural y competitivo.
- III. Se remodeló el sistema de refinanciamiento de los partidos así como el modelo de comunicación política en una pretensión de evitar el riesgo de que las elecciones y sus resultados quedaran subordinados al poder del dinero y de los medios de comunicación generando mayores grados de competencia entre estos.
- IV. Ahora bien, el problema mayor que pudimos observar que se generó con la nueva reforma, fue que el federalismo electoral se vio trastocado debido al modelo híbrido

que implica atribuciones concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, donde la soberanía estatal y el carácter autónomo de los poderes públicos locales se va a ver reducido. Así, en la operación de las elecciones se van a generar serias dificultades debido a que lo que tenemos ahora es un sistema híbrido en donde la confusión de competencias va a ocasionar enormes problemas en la operación del Instituto Nacional Electoral.

Ejemplo de lo antes dicho se verá en la facultad de atracción de elecciones locales por parte del INE, ya que ésta estimulará el conflicto político pre-electoral, pues los partidos de oposición en los estados buscarán casi siempre que el INE atraiga la elección para evitar que el gobernador del partido en el poder intente influir en favor de su candidato ya que esto fue una de las cuestiones que dieron origen a la reforma de 2014. Así también, la dificultad para definir con precisión cuándo el INE deberá asumir la organización de las elecciones locales será un problema mayor y restará objetividad y certeza a los comicios en México ya que esto puede provocar que el proceso electoral se comience a viciar antes de su inicio formal.

Para concluir es preciso mencionar si después de todo lo expuesto en esta investigación era necesaria la reforma electoral de 2014, la cual desapareció al IFE y se creó el INE, para nosotros no era necesaria una reforma tan radical debido a que el IFE contaba ya con una larga estela de profesionalización en lo que se refiere a la organización de las elecciones y porque la desaparición del IFE sólo generó una desconfianza sin fundamento para la ciudadanía, las nuevas atribuciones del INE se hubieran subsanado sólo si los partidos y los actores en disputa respetaran las leyes vigentes.

Si las autoridades dejaran de cumplir la ley de manera pasiva y “letrista” y colmaran de manera pro-activa las lagunas legales, si aplicaran directamente los principios constitucionales rectores de la actividad electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad) los cuales guían también la función estatal de la organización de las elecciones.

Con esta enmienda a la ley electoral por parte de la clase política, han querido legitimar y subsanar los males que ellos mismos han provocado, así esta reforma no producirá, como lo hicieron las demás, beneficios tangibles para mejorar la calidad de las elecciones ni la confianza de los ciudadanos. Nada se ha ganado desapareciendo al IFE para dar paso al INE; como es de esperarse cada decisión relevante del nuevo Instituto tendrá que invocar la experiencia del extinto IFE.

Glosario de abreviaturas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)

Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE)

Centro para el Desarrollo Democrático (CDD)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Código Penal Federal (CPF)

Comisión Federal Electoral (CFE)

Comité Central Ejecutivo (CCE)

Comité Revolucionario para la Reconstrucción Nacional (CRRN)

Confederación de Trabajadores de México (CTM)

Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Convergencia Democrática (CD)

Democracia Social (DS)

Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

Frente Democrático Nacional (FDN)

Frente Democrático Nacional (FDN)

General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Instituto Nacional Electoral (INE)

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)

Movimiento al Socialismo (MAS)

Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)
Partido Alianza Social (PAS)
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
Partido Comunista Mexicano (PCM)
Partido de Acción Nacional (PAN)
Partido de Centro Democrático (PCD)
Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Partido de la Revolución Mexicana (PRM)
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)
Partido del Trabajo (PT)
Partido Demócrata Mexicano (PDM)
Partido Frente Cardenista de los Trabajadores (PFCRN)
Partido Laborista Mexicano (PLM)
Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)
Partido Nacional Agrarista (PNA)
Partido Nacional Cooperativista (PNC)
Partido Nacional Revolucionario (PNR)
Partido Nueva Alianza (PANAL)
Partido Popular Socialista (PPS)
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)
Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN)
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Partido Social Demócrata (PSD)
Partido Socialista de los Trabajadores (PST)
Partido Socialista Obrero (PSO)
Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Procuraduría General de la República (PGR)

Socialista del Sureste (PSS)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Tribunal Federal Electoral (TRIFE)

Bibliografía

Aboites, Luis y Loyo, Engracia. (2010). La Construcción del Nuevo Estado, 1920-1945, *En Nueva Historia General de México*, México: El Colegio de México, p.595-651.

Ackerman M. John. (2009). Mitos de la Institucionalidad Electoral en México, En John M. Ackerman (Coord.) *Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: Los Retos de la Reforma de 2008-2007*, México: IJ, UNAM, pp. 95-145.

Aguayo, Sergio. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México: Taurus.

Alcocer, Jorge. (2014). *El ciclo de las reformas electorales en México*, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México: UNAM-IJ, pp. 123-139.

Anaya, Martha. (2009). *1988 El Año en que Calló el Sistema*, México: Edición Debolsillo.

Andrade, Eduardo. (2006). *Introducción a la Ciencia Política*, México: Oxford.

Andrade, Eduardo. (2010). *Derecho Electoral*, México: Oxford.

Angulo, Leticia. (2000). *Las Reformas Electorales en México 1989-1996 en el proceso de Modernización del Estado Mexicano*, tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: México, UNAM.

Antillón, Walter. (2003). Proceso Electoral, en *Diccionario Electoral tomo II*, México: UNAM-IJ-TEPJF-IFE-IIDH, pp.1014-1026.

Arreola, Álvaro. (2008). La Justicia Electoral en México Breve Recuento Histórico, *Temas selectos de Derecho Electoral (5)*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Arreola, Edwin. (2003). *Los Partidos Políticos, las Reformas Electorales y las Elecciones en México 1986-2000*, tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios Políticos y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México: UNAM.

Attili, Antonella y Salazar, Luis. (2010). *Más Allá de la Transición. Los Cambios Políticos en México 1977-2008*, México: UAM.

Ávalos, Gerardo. (Coord.). (2009). *El Estado Mexicano. Historia, Estructura y Actualidad de una Forma Política en Transformación*, México: UAM.

Aziz, Alberto. (2009). El Desencanto de una Democracia Incipiente. México Después de la Transición, en Rodríguez, Octavio. (coord.). *México, ¿Un Nuevo Régimen Político?*, México: Siglo Veintiuno Editores, pp. 9-62.

Bandala, Omar. (2012). *Sistema Político Mexicano*, México: Red Tercer Milenio S.C.

Becerra, Pablo. (2003). El Instituto Federal Electoral. La Ruta de las Reformas Recientes y la Agenda Actual, en Becerra, Pablo., Olguín Víctor y Bardán, Cuitláhuac, *Contextos y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica-UAM, pp. 41-82.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. (1996). *La Reforma Electoral de 1996*, México: Fondo de Cultura Económica.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. (2008). *La mecánica del cambio político en México*, México: Cal y Arena.

Bobbio, Norberto. (1985). Legalidad, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México: Siglo XIX, pp. 890-892.

Bobbio, Norberto. (1985). Política, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México: Siglo XIX, pp. 1240-1252.

Bobbio, Norberto. (2002). En torno a la Noción de Justicia, en Norberto Bobbio: *El Filósofo y la Política Antología*, México: Fondo de Cultura económica, pp. 203-214.

Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2008). *Proceso de reforma constitucional electoral, Mayo, Año 1, México*: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bolívar, Rosendo. (2006). *La Construcción de la Alternancia Política en México*, México: Instituto Politécnico Nacional.

Brea, Julio. (1989). Administración Electoral, en *Diccionario electoral*, San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp.6-30.

Cabanellas, Guillermo. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*, Argentina: Heliasta.

Cárdenas, Jaime. (2005). *La Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Cárdenas, Jaime. (2013). La dudosa validez de la elección presidencial 2012, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio, México: UNAM-IIIJ, pp. 263-286.

Carpizo, Jorge. (1988). Ninguna había regido tanto tiempo a México, En *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La constitución mexicana 70 años después*. México: T, V, UNAM.

Carpizo, Jorge. (1995). La Reforma Federal Electoral de 1994. En Alcocer V, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, Tomo I*, México: Nuevo Horizonte Editores-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, A.C, pp. 13-92.

Casar, María. (2010). *El Sistema Político Mexicano*. México: Oxford University Press.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2009). *Autoridades electorales*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Noviembre, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2010). *Sistemas electorales y de partidos: manual del participante*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Junio, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2011a). *Autoridades electorales en México: manual del participante*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Abril, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2011b). *Proceso Electoral Federal*. Libro de texto, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Abril, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2011c). *Partidos políticos: manual del participante*, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Marzo, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

Centro para el Desarrollo Democrático IFE. (2008). *Análisis Comparado de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008*, México: Instituto Federal Electoral.

Centro para el Desarrollo Democrático. (2012). *Reformas Estructurales de nuestro sistema electoral*, México: IFE.

Contreras, Ariel. (1977). *México 1940: industrialización y crisis política*, México: Siglo XXI.

Cordera, Rolando (et al.). (1988). *El Reclamo Democrático*, México: Siglo XXI.

Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro. (coord.). (2008) *Estudios Sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Córdova, Lorenzo. (2008). La Reforma Electoral y El Cambio Político en México, en Zovatto, Daniel y Orozco J. Jesús. (coord.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: IJ, UNAM, IDEA, pp.653-703.

Córdova, Lorenzo. (2010). Representación Política y Democrática, *En Instituto Federal Electoral 20 años México*, México: Instituto Federal Electoral, pp.37-66.

Cortarelo, Ramón. (1985). *Los partidos políticos*, Madrid: Editorial Sistema.

Cosío, Daniel. (1978). *El Sistema Político Mexicano*, México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

D'Ors, Álvaro. (1979). *Ensayos de Teoría Política*, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

De Remes, Alain. (2006). Gobiernos Yuxtapuestos en México: Hacia un Marco Analítico para el Estudio de las Elecciones Municipales, En Carlos Elizondo y Benito Nacif. (Comps.) *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*, México: FCE, pp.431-463.

De Vega, Pedro. (2003). La democracia como proceso (Algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo), en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) num.120. abril-junio, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 7-43

Deutsch, Karl. (1998). *política y Gobierno*, México: Fondo de Cultura Económica.

Elizondo, Carlos y Nacif, Benito. (2006). La Lógica del Cambio Político en México, En Carlos Elizondo y Benito Nacif. (Comps.) *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*, México: FCE, pp.7-38.

Espinoza, Ricardo. (2007). *Sistemas Parlamentarios, Presidencial y Semipresidencial*. En Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm.20. México: Instituto Federal Electoral.

Esteinou, Javier. (2010). El poder mediático y su lucha contra la democracia electoral en 2009 en México, en *Revista Sociológica UAM*, enero-abril año 2 número 72, pp. 14-41.

Fernández, Francisco. (2003). Legitimidad, en *Diccionario Electoral Tomo II*, México: UNAM, IJ, TEPJF, IFE, CAPEL.

García, María. (2010). *Foucault y el poder*, México: UAM-X.

Garciadiego, Javier y Kuntz, Sandra. (2010). La Revolución Mexicana, *En Nueva Historia General de México*, México: El Colegio de México, pp. 537-594.

Gómez, Silvia. (2009) *¿Cuántos Votos Necesita la Democracia? La Participación Electoral en México, 1961-2006*, México: Instituto Federal Electoral.

González, Francisco y Marco. (2007). *Del Porfirismo al Neoliberalismo*, México: Ediciones Quinto Sol.

González, Héctor. (1972). *Teoría Política*, México: Porrúa.

Guy, B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo, Teoría Institucional En Ciencia Política*, España: Gedisa.

Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2003). *Metodología de la Investigación*, México: Mac Graw Hill.

Hobbes, Thomas. (2004). *Leviatan o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, México: Fondo de Cultura Económica.

Huntington, Samuel. (1994). *La Tercera Ola la Democratización afinales del siglo XX*, Barcelona: Paidós.

Instituto Federal Electoral. (2011). *El IFE y el Costo de la Vida Democrática en México*, México: Instituto Federal Electoral.

Kelsen, Hans. (1958). *Teoría General del Derecho y el Estado*, México: UNAM.

Labastida, Julio y López, Miguel. (2004). México: una Transición Prolongada (1988-1996/97), *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, (núm. 4), octubre-diciembre, pp.749-806.

Levi, Lucio. (1985). Legitimidad, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México: Siglo XIX, pp. 892-897.

Lijphart, Arend. (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method*, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3: American Political Science Association.

López, Miguel. (1998). *Las Reformas Electorales: Legitimidad y Control (1988-1996)*, tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México: UNAM.

Luján, Noemí. (2009). El Papel de lo Electoral en el Proceso de Cambio Político en México 1988-2006, En Gerardo Ávalos. (Coord.) *El Estado Mexicano. Historia, Estructura y Actualidad de una Forma Política en Transformación*, México: UAM, pp. 263-276.

Márquez, Graciela y Meyer, Lorenzo. (2010). Del Autoritarismo Agotado a la Democracia Frágil, 1985-2010, *En Nueva Historia General de México*, México: El Colegio de México, pp.747-791.

Medina, Luis Eduardo. (2009). Alcances y límites de la reforma electoral 2007, en Cortés, Marco y Espinoza, Víctor (coord.) *México Después. Las Reformas Poselectorales*, México: Eón-U de G-UAM, pp. 61-81.

Medina, Luis. (2004). *Invenición del sistema político mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica.

Medina, Luis. (2010). *Hacia el Nuevo Estado. México 1920-2000*, México: Fondo de Cultura Económica.

Meixieiro, Gustavo y Pliego, Iván. (2010). Reformas Electorales en México: Evolución y Pendientes, *Documento de Trabajo núm. 91*, Mayo, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Méndez de Hoyos, Irma. (2006). *Transición a la Democracia en México, Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México: FLACSO México-Fontamara.

Merino, Mauricio. (2003). *La Transición Votada. Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México*, México: Fondo de Cultura Económica.

Meyer, Lorenzo. (1985). La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales, 1911-1940 En González Casanova, Pablo (coord.), *Las Elecciones en México Evolución y Perspectivas*, México: siglo veintiuno editores, pp.69-99.

Meyer, Lorenzo. (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México: Océano.

Mirón, Rosa María. (2011). *Democracia en Clave Electoral La Ruta Mexicana en la Conformación de los Órganos Electorales*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral n° 9, México: TEPJF, CCJE.

Molinar, Juan. (1991). *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, México: Cal y Arena.

Nohlen, Dieter. (2003). Derecho Electoral, en *Diccionario electoral tomo I*, México: UNAM-IIIJ-TEPJF-IFE-IIDH, pp.381-391.

Nohlen, Dieter. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE-UNAM.

Núñez, Arturo. (1993). *La Reforma Electoral de 1989-1990*, México: Fondo de Cultura Económica.

Núñez, Arturo. (2008). La experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral (1977-2008), *En Revista Vista de Derecho Electoral Tribunal Superior de Elecciones San José Costa Rica*, N. ° 6, Segundo Semestre.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. (2006). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Buenos Aires: Paidós.

Ortega, Reynaldo. (2010). De la Hegemonía al Pluralismo: Elecciones Presidenciales y Comportamiento electoral, 1976-2006 En Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coord.) *Instituciones y procesos políticos*, México: El Colegio de México, pp.407-445.

Pacheco, Guadalupe. (2000). *Caleidoscopio Electoral Elecciones en México, 1979-1997*, México: IFE, UAM, FCE.

Paoli, Francisco. (1985). Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1982, En González Casanova, Pablo (coord.), *Las Elecciones en México Evolución y Perspectivas*, México: siglo veintiuno editores, pp.129-162.

Pasquino, Gianfranco. (2011). *Nuevo curso de Ciencia política*, México: Fondo de Cultura Económica.

Patiño, Javier. (2006). *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, México: UNAM, III.

Pérez, Aníbal. (2009). *El método comparativo y el análisis de configuraciones causales*, Pittsburgh: Departamento de Ciencia Política Universidad de Pittsburgh.

Peschard, Jacqueline. (2010). De la Conducción Gubernamental al Control Parlamentario: 30 años de Reformas Electorales, En Loaeza y Jean-François Prud'homme (coord.) *Instituciones y procesos políticos*, México: El Colegio de México, pp.356-402.

Poom, Juan. (2007). Formas de Gobierno. En Fráncico Javier Aparicio Castillo (Comp.) *Sistema Político Electoral*, Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Posas, Ricardo. (1983). El Maximato: El Partido Del Hombre Fuerte (1929-1934), en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Volumen IX Instituto de Investigaciones Históricas, México: UNAM.

Prud'homme, Jean François. (1996). La Negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994) en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre 1996, México, CIDE, pp. 93-126.

Quivy, Raymond y Carnpenhoudt Luc Van. (2005). *Manual de Investigación en Ciencias Sociales*, México: Limusa.

Ramos, Leónidas. (2012). Método comparado: precisiones y características en *Revista de Ciencia Política* de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global, N°16: Argentina.

Reyes, Juan. (2007). 2006: El Nuevo Mapa Electoral, En Roberto Gutiérrez, Alberto Escamilla y Luis Reyes (Coords.) *México 2006: Implicaciones y Efectos de la Disputa por el Poder Político*, México: UAM-A, pp. 153-177.

Salinas, Hugo. (1999). *La Trascendencia de las Reformas Electorales en el Nuevo Sistema Político Mexicano* tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, México: UNAM.

Sánchez, Arturo y Moreno, Margarita. (2013). La reforma que viene: los temas a regular en materia política, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio, México: UNAM-IIIJ, pp. 431-452.

Sanín, Javier. (2000). *Diccionario Electoral*, España: Instituto Americano de Derechos Humanos.

Santiago, Javier. (2003). El Federalismo Electoral Mexicano en el Siglo XXI. Una Propuesta de Rediseño en Becerra, Pablo., Olgún, Víctor y Bardán, Cuitláhuac. *Contextos y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica-UAM, pp.169-182.

Santiago, Javier. (2014). *Del Federalismo al Nacionalismo Electoral*, en *Revista Mexicana Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México: UNAM-IIIJ, pp. 103-120.

Sartori, Giovanni. (1987). *Partidos y sistemas de partidos, 1*. Madrid: Alianza Universidad.

Sartori, Giovanni. (2010). *Ingeniería Constitucional Comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni. (2012). *Cómo hacer ciencia política*, México: Taurus.

Sartori, Giovanni. (2013). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.

Serra, Andrés. (1978). *Ciencia Política*, México: Porrúa.

Serrano, Fernando. (2007). Sistema de Partidos. En Fráncico Javier Aparicio Castillo (Comp.) *Sistema Político Electoral*, Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Skirius, John. (1978). *José Vasconcelos y la cruzada de 1929*, México: Siglo XXI.

Stoppino, Mario. (1985). Autoridad, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México: Siglo XIX, pp. 136-143.

Valdés, Leonardo. (1995). El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral, En *Revista Política y Cultura*, núm. 5, otoño, México: UAM-X, pp. 29-41.

Valdez, Leonardo. (2007). Sistemas Electorales y de Partidos. En *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm.7.México: Instituto Federal Electoral.

Valdez, Leonardo. (2010). Pluralismo y Reformas Electorales: Los Motores del Cambio Político en México, En *Instituto Federal Electoral 20 años México*, México: Instituto Federal Electoral, pp.14-35.

Valdiviezo, Réne y Cazarín, Angélica. (coord.).(2013). *México 2012 La Elección del Ejecutivo Federal en los Estados*, México: BUAP, SOMEE, IFE, UAN, ICGDE.

Vallès, Josep M. (2007). *Ciencia Política una Introducción*, Barcelona: Ariel.

Villoro, Luis. (1994). La Reforma Política y las Perspectivas de Democracia, En *México Hoy*. Coord. Pablo González Casanova y Enrique Florescano, México: Siglo XXI.

Weber, Max. (2002). *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura económica.

Woldenberg, José. (1992). Consideraciones Políticas en Torno a La Legislación Electoral, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral, año 1 No 1*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp.53-60.

Zovatto, Daniel y Orozco J. Jesús. (coord.). (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: IJ, UNAM, IDEA.