



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

LA TRANSICIÓN DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL AL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL: LAS NUEVAS
ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

DANIEL CAMPOS ANAYA



ASESORA: DRA. GRACIA MIREYA OJEDA MARÍN

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

La lista de personas a quienes quiero agradecer por todo esto es larga. A quienes están en ella, sepan que las palabras que les quiero dedicar son muchas más de las que aparecen en este brevísimo espacio. Éste es un pequeño homenaje por todas las cosas maravillosas que han hecho por mí y que valoro enormemente. Quiero agradecer antes que a nadie a mi madre, Minerva Anaya, por impulsarme, y enseñarme con su esfuerzo a nunca rendirme, a jamás bajar los brazos. Sin ella este humilde trabajo de investigación no habría sido posible. Por haber creído en mí en todo momento, los valiosos consejos, y el auténtico cariño de familia a mi mamá Juana, así como a mi tía Chayo y mi tío Juan a quienes indiscutiblemente veo también como mis padres. Asimismo hago constar aquí mi gran agradecimiento a la Dra. Mireya Ojeda, por conducir este proyecto, su valiosa orientación durante todo el proceso, su paciencia y esmero. A mis sinodales, Mtra. Adriana Garduño, Mtra. Ma. Del Socorro Martínez de la Vega, Lic. Fernando Ruvalcaba y Lic. Manuel Romo, ya que sus observaciones y recomendaciones contribuyeron enormemente a enriquecerlo. Mucho agradezco también el valioso tiempo que dedicaron a su revisión. Hago también una mención especial a la Lic. Lorenza Moran y al Lic. Juan Pedro Dávalos por su permanente apoyo. Mucho les debo por permitirme llevar a cabo este proyecto hasta el final.

A todas y todos ustedes muchas gracias.

Daniel Campos Anaya

Mayo de 2016

A mi mamá, Minerva Anaya.

Gracias infinitas por darme esta oportunidad.

Esta tesis es tuya.

Te amo.

Índice

Introducción.....	1
1. Las elecciones post-revolucionarias y la era institucional en México: el nacimiento, auge y decadencia de la hegemonía oficialista	4
1.1. No reelección, partido hegemónico y el nacimiento de la oposición. Las elecciones de 1911, 1929 y 1940	4
1.1.1. El inicio de la revolución mexicana y las elecciones de 1911	7
1.1.2. El fin de la revolución y el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR)	10
1.1.3. El surgimiento de la oposición: sinarquismo, almazanismo y el Partido Acción Nacional	15
1.2. El auge del presidencialismo mexicano. Las elecciones de 1952 y la domesticación de la oposición.....	17
1.2.1. El contexto de la elección federal de 1952.....	19
1.2.2. La candidatura de Henríquez Guzmán y la Federación de Partidos Políticos de México	21
1.2.3. Las campañas y la jornada electoral de 1952.....	22
1.3. La reforma constitucional de diciembre de 1977 y la elección de 1988....	25
1.3.1. La reforma de diciembre de 1977.....	26
1.3.2. La elección presidencial de 1988 y el gran salto en el proceso de democratización	31
2. El cambio político y el inicio de la era democrática en México: el nacimiento del Instituto Federal Electoral	35
2.1. La reforma de 1990 y el nacimiento del Instituto Federal Electoral	36
2.1.1. Cambio político y cambio institucional.....	37
2.1.2. Una aproximación a la reforma política de 1990 y el nacimiento del Instituto Federal Electoral	39
2.1.3. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales....	43
2.2. El Instituto Federal Electoral.....	47

2.2.1. La ciudadanización de las elecciones	49
2.3. Descripción general de la reforma constitucional del	
10 de febrero de 2014	55
2.3.1. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	58
3. Del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral. Las distintas	
facultades y atribuciones.....	64
3.1. El cambio del COFIPE a la LGIPE	64
3.2. El IFE en el COFIPE de 2008.....	67
3.3. El sistema nacional de elecciones y el Instituto Nacional Electoral	69
3.4. Las nuevas tareas del Instituto Nacional Electoral	71
Conclusiones.....	82
Índice de acrónimos	88
Bibliografía	89
Legisgrafía.....	92
Webgrafía.....	93

Introducción

La reciente reforma a la Ley en materia electoral ha cambiado el modo en que interactúan algunas de las más esenciales instituciones políticas en nuestro país: el –hasta hace unos meses– Instituto Federal Electoral (IFE, creado con la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 abril de 1990 y que inició sus funciones el 11 de octubre de ese año), los partidos políticos y el Congreso de la Unión. Dicha reforma implicó el cambio de 30 artículos de la Constitución, que en síntesis se concentró en las reglas electorales, y de ello se pueden resaltar las nuevas facultades y atribuciones del ahora Instituto Nacional Electoral (INE, creado con la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014), las candidaturas independientes y las modificaciones al modo en que se gestionan los tiempos en radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos, por ejemplo.

El ahora INE goza de nuevas facultades y atribuciones que por sus características es posible englobar en tres dimensiones principales: a) la de su interacción con los partidos políticos y el Congreso, b) la de su interacción con la ciudadanía y c) la de la interacción que tiene con los Institutos Electorales Locales.

La existencia del Instituto es, en sí, el resultado de un proceso constante de cambios a la Ley en materia electoral que data de 1977, y que se ha mantenido en un margen de renovación casi frecuente que si bien ha permitido una reestructuración en puntos clave del ejercicio del poder en México (como por ejemplo, la integración del Congreso sin una mayoría absoluta del partido oficial desde 1997),¹ también ha impedido un análisis profundo de los costos o beneficios que de ello derivan. No obstante, no hay que hacer a un lado el papel fundamental que ha tenido la institución en el desarrollo de la democracia mexicana.

¹ Casar, María Amparo. Para entender la reforma de las instituciones políticas del Estado mexicano. Nostra, ediciones. México. 2014. Pp. 77

Desde su creación, el IFE jugó un papel clave en el arbitraje que requería nuestro país para que los comicios fueran más confiables.² El modelo que se adoptó para dichos fines fue el de la inclusión de la ciudadanía como pieza fundamental para su funcionamiento y el de los procesos electorales, esto último concretamente, por hacer recaer en las y los votantes la tarea del escrutinio y vigilancia de los comicios en que podemos tomar parte como funcionarias y funcionarios de casilla. Dicho de otro modo, la apertura y la participación han sido en conjunto la llave que permite una mayor legitimidad en los resultados del ejercicio de *votar y ser votado*; en esto último la Ley ha sufrido un cambio clave que permite a la ciudadanía competir por un cargo de elección popular sin necesidad del respaldo de un partido político.³

Entre otras cosas, el INE ahora puede organizar las elecciones internas de los partidos políticos a petición de éstos últimos, asumir las elecciones locales de las entidades federativas y nombrar consejos generales a nivel local.⁴ Determinar con precisión los cambios a la ley que harán esto posible es un ejercicio crucial para encarar un proceso electoral con nuevas reglas y como nunca antes se habían visto, tomando siempre en cuenta el contexto histórico y la relevancia que en la actualidad conlleva esta transición del IFE al INE.

Dada la importancia que ello conlleva, esta investigación en forma de una tesis monográfica, aportará una descripción general de los cambios a la Ley para el caso mexicano. Se espera que los datos referidos en ella sean útiles para explicar en qué cambió el esquema de reglas sin mayores complicaciones.

Además, reunirá los elementos descriptivos necesarios para futuros trabajos de investigación que se enfoquen en aquellas modificaciones que harán posible las elecciones federales por venir, es decir, pretende ser útil como referencia básica para estudiantes y profesores que necesiten de un punto de partida para desarrollar nuevas explicaciones y generar nuevas opiniones sobre el tema.

² J, Mark Payne, et. Al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2006

³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴ *Ibíd.*

Ayudará a quienes busquen los puntos clave de esta reforma a las instituciones políticas del Estado mexicano, porque pondrá a su disposición algunos de los datos que probablemente serán de los más solicitados para realizar un diagnóstico de la reforma electoral de 2014. En este sentido se espera que el desarrollo monográfico que incluirá, abrirá las puertas para quienes se quieran adentrar en el ejercicio de sopesar los pros y contras con el fin de contribuir al desarrollo de una opinión fundada, ya que aportará también elementos que hagan posible una evaluación de los supuestos que preceden a dichos cambios a la constitución.

A partir de esto último, será posible generar nuevas hipótesis que con el tiempo, podrían transformarse en nuevo conocimiento empírico que permita dar una explicación a lo que sucederá en la próxima elección, sea para comprobar o refutar los antecedentes de esta reforma.

El objetivo de esta investigación es conocer los cambios a la Ley en materia electoral y detallar un antes y un después en la conformación jurídica del INE, que haga posible una yuxtaposición entre IFE e INE, útil para explicar sus diferencias de forma precisa. En ese sentido, es preciso aclarar que esta investigación se enfocará en los aspectos que permitan aclarar el paso de lo Federal a lo Nacional en cuanto a las tareas institucionales del INE, haciendo énfasis en sus nuevas facultades y atribuciones.

Para lograrlo, se hará un estudio tanto de las atribuciones y facultades del IFE establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),⁵ como de las ahora dispuestas para el INE en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁶ con el objetivo de encontrar sus diferencias.

La presente investigación consta de tres capítulos. En el primero, abordamos de forma general la historia de las elecciones más sobresalientes en el México post-revolucionario. En el segundo, exponemos el cambio político que permitió elecciones más competitivas y plurales. Por último, en el tercer capítulo, hacemos

⁵ Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014

una breve exposición de las nuevas tareas del INE frente a las que previamente desempeñaba el IFE.

1. Las elecciones post-revolucionarias y la era institucional en México: el nacimiento, auge y decadencia de la hegemonía oficialista

En este capítulo haremos una breve descripción de las costumbres políticas que predominaron durante el porfiriato y el comienzo de la vida institucional en México después de la revolución. Además, expondremos de forma general el desarrollo de las elecciones que a nuestro juicio, son las más importantes por aquellos elementos coyunturales que permiten hacer un acercamiento al *statu quo* de las elecciones durante buena parte del siglo XX en nuestro país.

1.1. No reelección, partido hegemónico y el nacimiento de la oposición. Las elecciones de 1911, 1929 y 1940

Durante la época colonial y el siglo XIX, la vida política en nuestro país era casi exclusiva para las élites económicas, sociales y políticas. En las últimas décadas del virreinato dichas élites comenzaron a adoptar las ideas liberales provenientes de la Ilustración, así como de las revoluciones francesa y estadounidense. Las ideas se enfocaban por lo general en el papel del *pueblo* como legítimo detentor del poder que de sí emanaba, no obstante dichas ideas no llegaron a materializarse. Ya consumada la independencia, el sistema político nacional adoptó algunas de las

ideas ilustradas imperantes en Europa, principalmente las que provenían de España, que surgieron durante la lucha contra la invasión del imperio napoleónico.⁷

En ese punto se establecieron las bases ideológicas de una *democracia* aunque sólo formalmente, ya que los partidos políticos, la ciudadanía, etc., no existían como tales. La cultura y las prácticas políticas eran básicamente las mismas de la época colonial. De hecho se puede resaltar un Estado nacional débil caracterizado por poderes regionales fuertes estructurados sobre una extensa red de caudillos y caciques. El poder político continuó siendo detentado por élites y representantes de los poderes regionales, aunque se legitimaban periódicamente mediante elecciones en las que predominó el control corporativo del sufragio dentro de una sociedad tradicionalista en la que la Iglesia, los militares y las organizaciones gremiales tenían influencia decisiva.

La etapa de la debilidad del Estado mexicano como Estado nacional llegó a su fin con el arribo de Porfirio Díaz al poder en 1877. Por primera vez en México como nación independiente se conformó un Estado nacional basado en un poder central que se ejercía desde la capital a través de la figura presidencial. En torno al Ejecutivo se consolidó una red piramidal de vínculos que logró subordinar a los poderes regionales, con lo que fue posible la destitución de los viejos caciques, que subsecuentemente fueron sustituidos por individuos que eran de la confianza de Porfirio Díaz. La élite surgida a partir de ese modelo controló el aparato estatal en los distintos niveles de gobierno y se posicionó en los cargos públicos más influyentes de la época. Estas medidas fueron elementales para conformar un modelo de gobierno funcional que se mantuvo relativamente estable –aunque no exento de conflictos– hasta ya iniciado el siglo XX.

Aunque la élite que llegó al poder durante el gobierno porfirista se mantuvo en sus cargos de manera casi vitalicia, como se dijo anteriormente, buscaban legitimar sus cargos con elecciones periódicas controladas por los caciques aunque bajo la

⁷ Ávila Espinosa, Felipe Arturo. “Las elecciones de 1911, un ensayo democrático”, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 23. UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas. México. 2002. Pp. 13-53

supervisión de Díaz. A efecto de llevar a cabo estas elecciones se creaban clubes políticos que surgían casi de manera espontánea en torno a una figura política importante. Entre sus funciones se encontraba la de simular una campaña justo antes de las elecciones, y aunque eran en cierta forma similares a los partidos políticos, estos clubes no constituyeron la presencia de este tipo de instituciones, ya que desaparecían casi tan rápido como eran creados. Con el paso de los años, a la sombra de este sistema se preparó el terreno para el cambio político que comenzaría a manifestarse claramente hacia el final del porfiriato.

Concretamente, el progreso económico que caracterizó al gobierno de Porfirio Díaz, gestó nuevos actores políticos y sociales en las ciudades y en el medio rural que reclamaban la apertura del medio político que se había concentrado casi exclusivamente en la élite política porfiriana. Estos nuevos actores provenían de grupos de obreros, arrendatarios, burócratas, clases medias, etc., que poco a poco manifestaron su existencia en el contexto de la incertidumbre que se generó alrededor del envejecimiento de Porfirio Díaz, lo que supuso un conflicto de cara a la sucesión presidencial. Esto último ocasionó que la élite política porfiriana se fracturara en dos bandos principales: a) los *científicos*, que se congregaban alrededor de la figura política de José Yves Limantour, y b) los *reyistas*, que tenían como líder al militar Bernardo Reyes.

Al margen de estos dos grupos principales, en la sociedad mexicana a principios del siglo XX se condensaron los primeros clubes liberales a través de los cuales comenzó a expresarse una nueva corriente política. Sin embargo, estos clubes carecían de un líder único con presencia nacional y su ideología sólo se extendió a partir de grupos pequeños y aislados desde 1903. No obstante, su surgimiento marcó el desgaste del sistema político porfiriano, y su popularidad fue creciendo hacia el ocaso del gobierno de Porfirio Díaz, época durante la cual lograron trascender al ámbito local y conformaron verdaderos movimientos de oposición. Esta corriente renovadora se expresó, aunque de manera parcial, con la aparición del Partido Democrático, el *reyismo* popular de 1908-1909 y el *antirreleccionismo*

de Madero de 1909-1910. Estos dos últimos fueron movimientos multclasistas con una amplia base social.

1.1.1. El inicio de la revolución mexicana y las elecciones de 1911

La elección de 1910 se llevó a cabo bajo el mismo sistema que había mantenido en el poder a Porfirio Díaz y generó el mismo resultado de los últimos años: su reelección. Madero utilizó los recursos legales disponibles para impugnar lo que consideró un fraude electoral, algo que resultó infructuoso. Poco después se inició la lucha armada que precipitó la renuncia de Díaz y su subsecuente salida del país a Francia a principios de 1911. Si bien la renuncia de Díaz catalizó un cambio radical en la composición de la clase política en el poder, su organización se mantuvo prácticamente intacta, es decir, la estructura cimentada en el clientelismo, caudillismo y caciquismo que caracterizó al gobierno de Díaz, se mantuvieron durante el interinato de Francisco León de la Barra.

Madero tuvo que recurrir al reemplazo de la clase política en altos cargos, comenzando por el ámbito local, algo que se hizo de manera discrecional y escalonada eligiendo directamente a gobernadores y jefes de territorio, aunque en algunos casos incluyó a miembros de la vieja clase política porfiriana que habían buscado mantener su estatus tras la salida de Díaz. Con ello, Madero logró de algún modo, mezclar nuevos y viejos actores políticos en un contexto diferente, y desde luego excluyendo a otros más, como los líderes militares rebeldes y grupos insurgentes plebeyos que continuaban armados, y que en gran medida habían contribuido al triunfo de la insurrección.⁸

Ello a todas luces no solucionó el problema de la representatividad y acceso a los espacios de la política nacional que demandaba la sociedad mexicana de la primera

⁸ *Ibíd.*

década del siglo XX, lo que en primer lugar había desencadenado todo el conflicto. Sin embargo, ésta no parece haber sido la intención. Las acciones de Madero se enfocaron a controlar la política nacional conciliando los intereses de la clase privilegiada porfiriana con los de la clase política nacional emergente, lo que poco a poco fue mermando el apoyo del sector de la población que llevó a Madero a la victoria. Por ello, aunque la autoridad de Madero como líder de la insurrección triunfante era incuestionable, no logró ostentar el poder hegemónico que tuvo Díaz en su gobierno, al contrario, la inestabilidad política dejaba en evidencia el vacío de poder que dejó tras de sí el General.

Dicha problemática impidió que se aprobara en el Congreso de la Unión una nueva Ley electoral, pese a que existían críticas al sistema electoral vigente en la época. Esto orilló al gobierno interino a organizar las elecciones según la Ley electoral de 1902.⁹ El sistema electoral vigente en 1911, año en el que se convocaría a elecciones para elegir un nuevo presidente, limitaba la participación de nuevos actores políticos que surgieron a partir de una nueva realidad social y económica que tuvo auge durante los años del gobierno de Porfirio Díaz.

A partir de esto surge una interrogante clave: ¿quiénes votaban? La ley electoral de 1901 establecía que con base en los artículos 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, tenían derecho a votar:

a) Los mexicanos, que según el artículo 30, eran:

I. Todos los nacidos dentro ó [sic.] fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.

II. Los extranjeros que se naturalicen conforme á [sic.] las leyes de la federación.

III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República ó [sic.] tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.”

⁹ Aunque no hubo una ley electoral aprobada en ese año, Ávila Espinosa pudo referirse a la que se publicó el 18 de diciembre de 1901, misma que se utilizó para el proceso electoral de 1902.

- b) Los ciudadanos de la República, según el artículo 34 eran los mexicanos que cumplieran con las características de:

“I. Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, ó [sic.] veintiuno si no lo son.

II. Tener un modo honesto de vivir.”

Sin embargo, los ciudadanos votantes no podían ejercer sufragio directo, es decir, según las leyes en la materia vigentes en la primera década del siglo XX, cada ayuntamiento debía dividir sus municipios en secciones de las cuales tenían que resultar, por cada una, un elector.¹⁰ El sistema que las leyes vigentes en la época ordenaban para el primer proceso electoral de la era revolucionaria estaba basado en la votación indirecta por medio de la elección de electores. Las mesas de votación se integraban por un presidente, dos escrutadores y dos secretarios, que eran nombrados entre los individuos presentes en el sitio público designado para la elección, a las 9 de la mañana.¹¹ El sistema electoral se basaba en la elección de electores que conformaban “Colegios Electorales”, que a su vez se encargaban de nombrar los cargos respectivos. En este caso, dicha ley únicamente tenía prevista la elección de diputados federales titulares y suplentes, además de senadores titulares y sus suplentes. El escrutinio se llevaba a cabo por los mismos Colegios Electorales.

La consigna *antirreleccionista* de Madero también complicó el panorama político de la época, ya que era necesario respetar esa propuesta en aras de legitimar su gobierno. Por ello, el propio Madero no podía ocupar la presidencia interina surgida de la renuncia de Díaz. Sin embargo, pudo postularse como candidato a la presidencia de la república, misma que tuvo cabida en elecciones libres, equitativas e imparciales organizadas en acuerdo con León de la Barra, en las que se respetaría la soberanía de los estados. Aunque los candidatos maderistas hicieron valer su

¹⁰ Autor desconocido. Descripción general del contenido de la Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901 Consultado el 8 de mayo de 2015 en:

<http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/18121901.html>.

¹¹ *Ibíd.*

condición favorable para ganar las elecciones y las prácticas fraudulentas prevalecieron, las elecciones comenzaron a ser distintas. En lo general, se respetó la legalidad y comenzó a hacerse válido el sufragio. Las impugnaciones al proceso electoral fueron aisladas, con lo que se puede concluir que fue más positivo que negativo.¹²

1.1.2. El fin de la revolución y el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR)

Pero el encanto con este nuevo respeto a la legalidad y a los resultados electorales no duraría demasiado. La traición a Madero, la dictadura huertista y su caída, el carrancismo, villismo y zapatismo, se condensaron a lo largo de alrededor de seis años en una guerra civil que dejó tras de sí una economía maltrecha, desconfianza en los inversionistas extranjeros y una sociedad dañada. El fin de la revolución mexicana significó la necesidad de reconstruir al Estado mexicano y como herramienta, ya en 1917, estaba disponible una nueva Constitución. Lo que faltaba para conseguir dicha tarea era *algo* que lograra emular el poder hegemónico que logró someter a los poderes locales durante la administración de Díaz. Sin embargo, el contexto hacia el final de la revolución era completamente distinto y dificultaba aún más las cosas.

Para empezar, los sectores de la población que durante el porfiriato habían quedado relegados, por primera vez estaban adoptando un papel fundamental en el desarrollo de los procesos políticos nacionales. Los sectores campesinos, obreros y la clase media urbana que había crecido notablemente, habían obtenido para ciertos representantes estratégicos una serie de prerrogativas que significaron que el poder de la oligarquía porfiriana había pasado a manos distintas. En segundo lugar, estos sectores de la población necesitaban ver sus intereses reflejados en la victoria revolucionaria y había que poner fin a los conflictos armados a como diera

¹² Ávila Espinosa, Felipe Arturo. Óp. Cit. Pp. 35

lugar. La solución se encontraba en la incorporación subordinada de los grupos más importantes de las clases populares en la vida política, es decir, incluirlos en el escenario pero bajo estricto sometimiento.¹³

Para capitalizar la victoria era necesario institucionalizar su sistema de dominación política y la reestructuración del económico. Los problemas derivados de la necesidad de aglomerar las fuerzas políticas no estuvieron exentos de violencia. El asesinato de Venustiano Carranza abrió la puerta a un nuevo poder hegemónico revolucionario que estuvo en manos de Álvaro Obregón como caudillo, aunque la política nacional continuó siendo inestable por algunos años más:

*“Para acabar con esa inestabilidad fue necesario, entre otras cosas, institucionalizar la actividad de la nueva clase política mediante la creación de un partido de Estado, (el Partido Nacional Revolucionario, PNR), limitar la autonomía de los caudillos locales, y diversificar y organizar las bases de poder introduciendo al sistema a grupos obreros y campesinos como actores para neutralizar el predominio original de los jefes militares”.*¹⁴

Esto se llevó a cabo coordinando las acciones de los hombres fuertes herederos de la revolución en las diferentes regiones del país con la finalidad de evitar conflictos armados entre ellos, además para conformar un frente común ante quien pudiese convertirse en una amenaza para el monopolio.¹⁵ Este se institucionalizó como un partido político, el PNR, cuya creación se atribuye a Plutarco Elías Calles. Sin embargo, aunque la problemática que representaba la división en la familia revolucionaria pueda ser el motivo principal para su origen, también lo era el intento

¹³ Meyer, Lorenzo. *La institucionalización del nuevo régimen*, en Bernal, Ignacio, et. Al. Historia General de México. El Colegio de México. México. 2009. Pp. 825

¹⁴ *Ibíd.* Pp. 827

¹⁵ Lajous Vargas, Alejandra. “*El Partido Nacional Revolucionario y la Campaña Vasconcelista*”, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Álvaro Matute (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 7, 1979, p. 147-165

¹⁰ Meyer, Jean. “*El pnr/prm como la nueva maquinaria electoral*” en, Alberro, Irina, et. Al. El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp. 116

por resolver el conflicto que planteó la sucesión presidencial luego del asesinato de Obregón. Además podía ayudar a prevenir posibles conflictos en el futuro.

“En 1929 se crea el pnr [sic.], algo que ha sido bien estudiado, de modo que no es necesario repetir al detalle lo ya sabido: se crea para resolver la crisis de sucesión planteada por la desaparición del caudillo Obregón y también para evitar crisis futuras a todos los niveles. Por lo mismo, hubo que conseguir arreglos y componendas, aceptar concesiones, reformar el sistema electoral: no reelección absoluta para la presidencia, que se prolonga de cuatro a seis años, no reelección consecutiva para diputados y senadores (se alarga la diputación de dos a tres años y la senaduría a seis), pero posibilidad de pasar en seguida de la Cámara de Diputados al Senado y viceversa, o de optar por un puesto de elección local en su estado de origen”.¹⁶

El partido logró conformarse entonces como una gran maquinaria política nacional que se apoyaba a su vez de las maquinarias locales del mismo tipo para su funcionamiento, es decir, en buena medida se convirtió en un instituto político que logró emular el poder hegemónico que detentó Díaz durante su administración. Básicamente se sostenía de la misma estructura de caciques locales que además, conformaban grupos pequeños que eran capaces de utilizar la violencia a través de grupos armados cuando fuese necesario.

Si bien ahora existía un *nuevo régimen político* en México autodenominado como *democrático*, los sucesos de los que se tiene registro son útiles para relatar el contexto en el que las elecciones se llevaron a cabo luego de la fundación del PNR. Por ejemplo en 1929, año en que se fundó dicha institución, el entonces presidente interino Emilio Portes Gil, convocó a elecciones extraordinarias para elegir a un nuevo titular del ejecutivo federal tras el asesinato de Álvaro Obregón. La apuesta del PNR fue Pascual Ortiz, candidato que tenía el pleno respaldo de la maquinaria política post-revolucionaria –y se encontraba bajo la influencia de Plutarco Elías

¹⁶ Meyer, Jean. “El pnr/prm como la nueva maquinaria electoral” en, Alberro, Irina, et. Al. El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp. 116

Calles, *el Jefe Máximo de la revolución*¹⁷, José Vasconcelos por el Partido Nacional Antireeleccionista (PNA)¹⁸ y Pedro Rodríguez Triana por el Partido Comunista de México (PCM).¹⁹

*“José Vasconcelos Calderón se propuso la quijotesca tarea de despertar la conciencia política del pueblo y, con base en ello, vencer en las elecciones presidenciales de 1929. Su fe en la democracia lo hizo lanzarse a una campaña presidencial destinada irremisiblemente al fracaso, ya que en ella habría de enfrentarse, no a un individuo, sino a una organización de reciente creación pero apoyada en realidades y mecanismos muy arraigados en nuestro país”.*²⁰

En palabras de Lajous, fue una contienda electoral del idealismo contra la realidad. Si bien Vasconcelos no pudo vencer en las elecciones extraordinarias de 1929, sí demostró –probablemente sin querer– la gran efectividad de la maquinaria política que acababan de institucionalizar a través de la creación de un partido político. Además puso en evidencia que las viejas prácticas de la política continuaban siendo de carácter decisivo aún ante una nueva realidad que planteaba la reestructuración del Estado mexicano post-revolucionario. La maquinaria política-electoral que representó el PNR, continuó funcionando de ese modo incluso hasta mucho después del fin del *caudillismo institucionalizado* y el Maximato a manos de Lázaro Cárdenas, quien la dejó intacta y perfeccionada.²¹

Tanto antes como después de 1935 –en su momento por el *Jefe Máximo* y después de ese año a manos del Presidente de la República–, las reglas electorales salían sobrando, pues entre otras cosas, las candidaturas se decidían en la cúpula del partido y gracias a la maquinaria política-electoral los triunfos electorales se

¹⁷ De acuerdo con Jean Meyer, en 1929 el PNR contaba con 1800 “unidades de apoyo” que eran constituidas por los antiguos “partidos”, “ligas”, “organizaciones”, etc., y para arbitrar entre todos ellos fue necesaria la tutela de Elías Calles, de lo cual surgió la figura del “*Jefe Máximo*”, que a su vez dio nombre al periodo de seis años y medio conocido como el Maximato. (Óp. Cit. Pp. 117)

¹⁸ Partido creado en 1909 para participar en la sucesión presidencial de 1910

¹⁹ Partido político oficialmente activo desde 1919 hasta 1981

²⁰ Lajous, Alejandra. Óp. Cit. Pp. 147

²¹ Meyer, Jean. Óp. Cit. Pp. 118

aseguraban. Esto sin duda alguna implicaba que en más de una ocasión los miembros de la misma familia revolucionaria compitieran por el mismo cargo, algo que se solucionó compensando a los “descartados”, quienes podían tener la esperanza de que algún día los ocuparían. En otras palabras, la tendencia del partido fue la de impedir que se construyeran grupos locales antagónicos, por lo que hay que destacar que este no sólo era la norma sino que también era el escenario. Abandonarlo significaba quedar fuera –por completo– de toda contienda política.²²

Sin embargo, aunque las prácticas políticas fueron muy similares a las de la época precedente, el poder político, sentó bases institucionales aun cuando las elecciones continuaron siendo una especie de medio de legitimación, tal como sucedía en el porfiriato. En este sentido, Jean Meyer consideró que:

*“En conclusión, para 1934 ya existía un verdadero partido, cuyo carácter oficial había sido claramente anunciado desde un principio: instrumento del Estado mexicano. Le tocaba cumplir con la función electoral, si bien afirmaba ser el lazo de unión entre “las masas obreras y campesinas”, el “pueblo” y las instituciones constitucionales. Aceptado como un mal menor por las “masas” que se desinteresaban de la política y de las elecciones, fue mal querido tanto por las clases medias opositoras como por las partidarias de la Revolución que vieron en el pnr (sic.) hegemónico la negación del sufragio efectivo y de la libertad pregonados por Madero”.*²³

Y fue esa misma estructura hegemónica la que llevó a la presidencia a Lázaro Cárdenas: un partido político unificado que logró condensar en una sola fuerza los intereses de la clase política nacional en la tercera década del siglo XX y por varios años más. Con el *fin* del callismo, la liquidación política de Calles y el fin del Maximato, “por primera vez el Presidente de la República acumulaba las funciones del Ejecutivo Federal y de líder real del partido”.²⁴

²² *Ibíd.* 119

²³ *Ibíd.* Pp. 122

²⁴ *Ibíd.* Pp. 124

1.1.3. El surgimiento de la oposición: sinarquismo, almanismo y el Partido Acción Nacional

Con la victoria de Cárdenas la política nacional continuó siendo controlada por el partido oficial en manos de la figura presidencial, aun cuando el *caudillismo institucionalizado* llegó a su fin con el Maximato. Podemos hablar en ese sentido de un déficit democrático post-revolucionario 1938 – 1940. En este contexto de control prácticamente total sobre los resultados electorales a manos del partido oficial, surge la Unión Nacional Sinarquista (UNS), fundada en 1937, que fue una organización que se negó a ser reconocida como un partido político y promovía el abstencionismo entre la población.²⁵ Según aprecia Jean Meyer, los sinarquistas eran hombres *jóvenes y sinceros* manipulados por una dirección secreta clerical-empresarial, y pudieron contar con alrededor de 400,000 militantes además de los simpatizantes.

Sus manifestaciones eran masivas y pacíficas, aunque con frecuencia eran disueltas violentamente por los grupos armados al mando de los caciques locales. Esto lejos de solucionar el problema de la oposición sinarquista, lo agravó, ya que *la sangre de los mártires* multiplicaba el número de militantes. De acuerdo con Meyer, la desconfianza de los sinarquistas era justificable en razón de lo ocurrido en las elecciones entre 1920 y de 1940, y *votar era seguirle el juego a los malvados dueños del poder*. Por otro lado, el Partido Acción Nacional (PAN),²⁶ surge con la premisa opuesta: apostaba a tomar la palabra a los gobernantes revolucionarios. Seguramente al tanto de las irregularidades previas, la intención del PAN era convertir el *teatro electoral* en una verdadera realidad democrática.

Su fundador, Manuel Gómez Morín apoyó a Vasconcelos en 1929. Jean Meyer relata que después de la derrota electoral, Gómez Morín le aconsejó Vasconcelos renunciar a su proyecto de levantamiento para concentrarse en la creación de un

²⁵ Según relata Jean Meyer, los sinarquistas operaban bajo la premisa de que los partidos parten -o dividen-, motivo por el cual hacía falta una unión: una *Unión Nacional*. (Óp. Cit. Pp. 128)

²⁶ Fundado en 1939.

partido político democrático y moderno. Entre 1937 y 1938, Gómez Morín consideró que el momento había llegado y se dio a la tarea de crear el PAN, que creía en la vía electoral al tiempo que aceptaba ser leal al partido oficial.²⁷

Hacia la sucesión presidencial de 1940, el ya entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM)²⁸ comenzó a experimentar complicaciones para mantener unida a la familia revolucionaria, mismas que se manifestaron en la inestabilidad del sistema de sucesiones. Surgieron diversos grupos disidentes al interior del partido oficial que conformaron una oposición con el objetivo de derrotar al candidato oficial impuesto desde el centro: un movimiento electoral a favor del general Juan Andreu Almazán. El general encabezaba clases medias, artesanos, comerciantes y campesinos no beneficiados por el reparto agrario, trabajadores petroleros, rieleros, sindicatos de burócratas, viejos carrancistas, callistas, un hermano de Madero, los hijos de Zapata y el pintor Diego Rivera, entre otros.

A pesar de ser tan heterogéneo, el almazanismo debía su fuerza a la división del partido oficial y al interés común de derrotar al candidato oficial, Manuel Ávila Camacho. Esto se sumaba a la promesa del entonces Presidente, Lázaro Cárdenas, de que las elecciones serían completamente libres y se respetaría el resultado electoral cualquiera que fuese. Aunque la candidatura de Ávila Camacho era políticamente conveniente en varios sentidos, la imposición del candidato central disgustó a un gran número de personas que terminaron apoyando a Almazán, incluyendo a los simpatizantes de los eliminados. Sin embargo, el candidato oficial también gozaba de apoyo que provenía de muchos sectores incluyendo el eclesiástico encabezado por el arzobispo de México, el michoacano Luis María Martínez.

Transcurrieron las elecciones del domingo 7 de julio de 1940 en un ambiente enrarecido y lleno de violencia. Por ejemplo, la fila de electores en una casilla ubicada en el barrio de la Condesa en la Ciudad de México, fue ametrallada. Se

²⁷ *Ibíd.* Pp. 129

²⁸ El otrora Partido Nacional Revolucionario, luego llamado Partido de la Revolución Mexicana por Lázaro Cárdenas en 1938.

encontraban en ella los miembros del Comité Nacional del PAN, Manuel Gómez Morín, Manuel Ulloa, Aquiles Elorduy, entre otros. El saldo general de las elecciones fue de al menos 30 muertos en la ciudad y entre 50 y 100 en provincia.²⁹

Un millón de votos rurales –inexistentes, a lo que se suma la ausencia general de casillas fuera de la capital–,³⁰ dieron la victoria a Manuel Ávila Camacho. Este sistema se afianzó con este mismo funcionamiento durante muchos años, y el partido que luego se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI),³¹ se conformó como una poderosa maquinaria electoral que “cuando no ganaba, arrebatava”. Según las memorias de Gonzalo N. Santos, Almazán ganó y el gobierno de Cárdenas fue el primero en fabricar mayorías ficticias “para que la revolución no se perdiera”. Hay que señalar la importancia de las elecciones de 1940, porque quedó claro que la posibilidad de una alternancia se había esfumado si es que alguna vez existió. Las viejas prácticas de la administración de Porfirio Díaz habían vuelto en la forma de un partido político, tal como lo describió Vasconcelos: “el PRI es el porfiriato colectivizado”.³²

1.2. El auge del presidencialismo mexicano. Las elecciones de 1952 y la domesticación de la oposición

Después de las elecciones de 1940, el PRM quedó consolidado como la institución política que aseguraba la victoria a los candidatos que lanzaba a cargos de elección popular, mismos que se elegían desde la cúpula a través de la figura presidencial.³³ Lo ocurrido en esas elecciones dejó en evidencia un déficit democrático importante, sin embargo, durante las décadas de los 50 y 60, el régimen permitió la existencia condicionada de la oposición y se consolidaron las bases para un sistema de

²⁹ *Ibíd.* Pp. 135

³⁰ *Ibíd.* Pp. 134

³¹ Se denominó Partido Revolucionario Institucional a partir de 1946.

³² *Ibíd.* Pp. 136

³³ Singer Sochet, Martha. “Partido dominante y domesticación de la oposición” en, Alberro, Irina., et. Al. El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp.138, 139

partidos políticos. Se trataba de la creación y conservación de opositores leales al régimen, marginados por la vasta influencia y poder político nacional del partido oficial, aunque su existencia fue útil para suprimir la de los partidos coyunturales y contribuyó a la consecución de una época de relativa estabilidad política.

La mayoría de los partidos políticos surgidos en este periodo no lograron permanecer en el sistema, dado que su influencia no abarcó territorialmente lo necesario para desarrollarse al lado del PRI, institución imposible de vencer en las urnas. Así, el partido oficial logró monopolizar los cargos de elección popular con triunfos de 70% o más de las votaciones al auspicio de un marco legal que con el paso de los años se fue flexibilizando lo suficiente para como para permitir el voto femenino.³⁴ No obstante en el plano electoral el partido oficial se esmeró por mantener el *statu quo* principalmente a través de la Secretaría de Gobernación que gozaba de facultades que le permitían otorgar y retirar registros a los partidos políticos de manera discrecional, lo que frenó el potencial político en una sociedad con nuevas y diversas demandas.

La hegemonía del partido oficial se manifestó incluso en los demás poderes de la unión, por lo que durante muchos años era el ejecutivo federal el que sometía tanto al legislativo como judicial federales, lo que durante mucho tiempo favoreció la creación de leyes pensadas en las necesidades particulares del partido oficial para mantenerse en el poder y dejar a la oposición sin posibilidad alguna de hacerle un

³⁴ Según relata Ignacio Marván Laborde en el libro “El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia”, pese a los esfuerzos para que se incluyera el voto femenino —omitido por Carranza— en la Constitución de 1917, no fue incluido en la redacción debido principalmente a la negativa de la 1era Comisión, que argumentó en su dictamen que aunque hubiese “mujeres excepcionales” que podrían ejercer satisfactoriamente derechos políticos, no era motivo suficiente como para otorgárselo a todas las demás. Aclaremos que aunque posteriormente hubieron intentos por incluir el voto femenino, primero a nivel local (Yucatán en 1923, San Luis Potosí en 1924 y Chiapas en 1925) no fue sino hasta 1937 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, que hubo una propuesta seria por incluir el derecho femenino a votar en la Constitución federal, y aunque en el Congreso la propuesta de reforma fue aprobada, ésta se quedó en el tintero presuntamente porque el voto femenino podría estar a favor de la oposición en las elecciones siguientes. Finalmente el 17 de octubre de 1953, con Adolfo Ruíz Cortines como titular del Ejecutivo Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que por primera vez reconocía constitucionalmente el derecho las mujeres a sufragar, así como el de ser electas.

contrapeso típico en una democracia. La elección federal de 1952 puso a prueba la calidad de la democracia contrastando “*lo dicho*” con “*lo hecho*”.

1.2.1. El contexto de la elección federal de 1952

La sucesión presidencial del año 1952 enmarca la mecánica electoral que prevalecía en México a mediados del siglo XX. Entre otras cosas, se puede destacar que ninguno de los partidos que compitió contra el PRI en la elección presidencial de 1946 estuvo presente en la elección de 1952: el Demócrata Mexicano, el Nacional Reivindicador Popular Revolucionario y el Nacional Constitucionalista.³⁵ Cabe resaltar también que en aquellos comicios se puso en evidencia la falta de mecanismos democráticos para elegir al candidato presidencial dentro del partido oficial. Con el fin del Maximato, el poder político pasó a manos del ejecutivo federal, y *la regla no escrita* era que el sucesor en la presidencia se designaba precisamente en la cúpula del partido.

Esto último no estaba exento de dificultades que se presentaron al interior del Partido Revolucionario Institucional, ya que la ausencia de una excepción a *la regla* impedía que otros miembros del partido pudieran competir realmente por la posibilidad de ocupar, por ejemplo, el cargo de Presidente de la República, algo que estaba garantizado por la maquinaria electoral que representaba el partido oficial – como quedó demostrado en los comicios federales de 1940–. La *arbitrariedad* en la elección de candidatos a la presidencia favoreció en buena medida la aparición de opositores en sus filas, lo que para la sucesión presidencial de aquel año se condensaron en un importante movimiento disidente entorno a la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán.³⁶

³⁵ El PAN ya existía en 1946. Sin embargo no compitió por la Presidencia de la República en ese año porque su candidato declinó.

³⁶ *Ibíd.* Pp. 140

Esa coyuntura a su vez, reveló los límites con los que el gobierno permitió operar a la oposición, misma que no tenía posibilidades reales de competir contra la maquinaria electoral que se había perfeccionado con Lázaro Cárdenas. Era la segunda vez que Henríquez buscaba la candidatura presidencial. La primera había sido en 1946 cuando fue desplazado por el propio Miguel Alemán, quien para entonces tenía una importante carrera política como gobernador de Veracruz y subsecuentemente como Secretario de Gobernación durante la gestión de Ávila Camacho. Carrera política que lo había impulsado hacia la silla presidencial y ahora la sucesión del 52 estaba en sus manos, y del mismo modo la maquinaria electoral que representaba el Partido de la Revolución Institucional (PRI).

Los movimientos en el gabinete alemanista después de las elecciones intermedias de 1949, se dieron a partir de la idea de reelección del presidente, de lo cual sólo algunos estuvieron a favor y otros más apoyaban la sucesión. Se perfilaban como posibles sucesores: Fernando Casas, jefe del Departamento del Distrito Federal; Adolfo Ruíz Cortines, Secretario de Gobernación; Ramón Beteta, Secretario de Hacienda; y Raúl López Sánchez, gobernador de Coahuila.³⁷ Aún con esta diversidad de opciones, lo cierto es que predominaban dos grupos principales. Uno de ellos era el de los favorecidos por la administración de Miguel Alemán, que en algunos casos estaban a favor del continuismo y quienes estaban a favor de la sucesión en general apoyarían al candidato que designara la cúpula del partido.

Por otro lado, la oposición estaba conformada principalmente por ex partidarios del general Lázaro Cárdenas que habían sido desplazados por la administración de Miguel Alemán. Buscaban apertura en la designación de un nuevo candidato presidencial y finalmente se sumaron a las filas en apoyo a la candidatura de Henríquez Guzmán. La presencia de ex partidarios cardenistas en todo el país derivó en la aparición de grupos pro Henríquez distribuidos por el territorio, y demostraban su fuerza con manifestaciones masivas como forma de presión. Sin embargo, la lucha de los henriquistas se enfocó de inicio en incidir internamente en el partido para que se establecieran procedimientos democráticos para la elección

³⁷ *Ibíd.*

del candidato presidencial, así como la conformación del gobierno después de la elección.³⁸

Estas pretensiones henriquistas generaron una reacción dentro del partido que culminó en la expulsión de algunos de sus partidarios. Otros más optaron por disciplinarse al partido. La candidatura de Henríquez no sería posible por la vía diplomática con su partido, de modo que fue necesario buscar una alternativa que pusiera a prueba la cultura cívica y al sistema electoral.

1.2.2. La candidatura de Henríquez Guzmán y la Federación de Partidos Políticos de México

Según relata Martha Singer, desde el inicio del gobierno de Miguel Alemán se estableció oficialmente una ideología anticomunista, en buena medida alineada con el gobierno de Estados Unidos en el contexto internacional de la guerra fría, y contraria a la que promovía Lázaro Cárdenas durante su gestión. La afinidad con Cárdenas se dejaba entrever en el discurso henriquista que aunque se cimentó en la vía electoral, se concentraba en señalar el *“distanciamiento del gobierno de Miguel Alemán frente a las políticas del cardenismo en materia económica y social, especialmente en relación con la política agraria, que había beneficiado a los grandes agricultores privados, y la política de contención salarial que acompañó al impulso a las empresas estatales y la modernización industrial”*.³⁹

Esto sumó al movimiento, apoyo de diversos sectores de la clase media del país como campesinos, obreros, militares retirados, profesionistas e incluso, antiguos simpatizantes de Almazán. Algunos de estos grupos civiles de oposición conformaron organizaciones alternativas a aquellas afiliadas al PRI. Mientras tanto un grupo de henriquistas reorganizó la Federación de Partidos Políticos de México

³⁸ *Ibíd.* Pp. 142

³⁹ *Ibíd.* Pp. 42

(FPPM) –originalmente creada en 1945–, que logró reunir a varios grupos descontentos.

En el PRI ya habían elegido al entonces Secretario de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines, como candidato a la Presidencia de la República, el PAN a Efraín González y Vicente Lombardo Toledano por el Partido Popular (PP), mismo que había fundado en 1948. De cara a la elección, éste último contaba con el apoyo de otros dos partidos, el Partido Comunista Mexicano y el Partido Obrero Campesino, que no tenían registro legal.

La FPPM postuló a Henríquez Guzmán, quien contaba con el apoyo de otras dos organizaciones también sin registro: el Partido Constitucionalista Mexicano, compuesto de constituyentes de 1917 y del Partido de la Revolución, cuyo fundador y dirigente era Cándido Aguilar. Este último declinó su propia candidatura en favor de Henríquez Guzmán y había conformado una alianza con Lombardo Toledano quien tentativamente también declinaría su candidatura en apoyo al candidato de la FPPM, algo que finalmente no se sucedió, pues lanzó su candidatura rompiendo el acuerdo previo.⁴⁰

1.2.3. Las campañas y la jornada electoral de 1952

Las campañas electorales se desarrollaron en medio de una serie de irregularidades. Los líderes de oposición constantemente señalaron que habría fraude electoral, afirmando que había líderes sindicales y presidentes de comisariados ejidales que recogían credenciales de elector. El presidente Alemán afirmó en una entrevista con dirigentes de la FPPM que se respetarían las reglas de la democracia. Sin embargo los henriquistas eran frecuentemente acusados de estar preparándose para una revuelta armada al terminar la elección, lo que se

⁴⁰ Servín, Elisa. “Las elecciones presidenciales de 1952. Un intento de cambio democrático”, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México No. 23. UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas. México. 2002. Pp. 196

sumaba a los señalamientos de la prensa que se enfocaba en calificar a Henríquez y Lombardo de comunistas.⁴¹ Sucedió algo parecido a lo ocurrido en las elecciones federales de 1940:

*“Las propuestas democratizadoras de la oposición contrastaron con el hostigamiento y la violencia que se presentaron [...]. A lo largo de la campaña se hizo evidente la enorme distancia entre el discurso emanado del gobierno federal y las prácticas políticas reales, particularmente en los pueblos y localidades del interior del país”.*⁴²

A finales de junio de 1952 la tensión en torno a la inminente jornada electoral llevó a la Comisión Federal Electoral (CFE) –creada en 1951 con la Ley Electoral Federal que sustituyó a la de 1946, a su vez reformada en 1949–,⁴³ a declarar que el ejército se haría cargo del orden público y a la Secretaría de Educación Pública a suspender clases en secundarias, normales y universidades desde el día 20 hasta después de los comicios. Sin embargo las elecciones se llevaron en aparente tranquilidad, según relata Elisa Servín, y las declaraciones oficiales daban por hecho que habían sido la elección más tranquila de los últimos 50 años, aunque cabe resaltar que más de 80 mil soldados y policías se apostaron en las casillas de todo el país.

Casi inmediatamente después de terminada la elección del 6 de julio, el PRI daba por ganador a su candidato y anunció cifras preliminares que destacaban que Ruiz Cortines mantenía una ventaja de 4 a 1 sobre sus contrincantes. Lo contrario sucedía en las oficinas de la oposición, donde se recibieron informes que daban por ganador a Henríquez y señalamientos sobre diversas irregularidades detectadas por los representantes de la oposición, por ejemplo, que en muchos casos fueron impedidos de ejercer sus funciones por los presidentes de casilla que frecuentemente argumentaban que sus nombramientos no estaban registrados de forma correcta.

⁴¹ *Ibíd.* Pp. 198

⁴² *Ibíd.* Pp. 194

⁴³ Singer Sochet, Martha. *Óp. Cit.* Pp. 147

Después de la elección:

*“El lunes 7 de julio los dirigentes de la FPPM convocaron a sus partidarios a celebrar la ‘Fiesta de la Victoria’ en la Alameda Central. La manifestación fue brutalmente reprimida, mostrando la intención gubernamental de suprimir lo más rápido posible y en definitiva la movilización henriquista, una vez concluida la elección. Súbitamente transformados por el discurso oficial de manifestantes políticos en ‘agitadores profesionales’, los henriquistas se encontraban solamente al principio de una feroz campaña de hostigamiento que se tornó cada vez más violenta”.*⁴⁴

Se declaró la victoria de Ruiz Cortines, quien “[p]ese a su poca popularidad, [...] contó con toda la fuerza del aparato [electoral del partido] oficial”,⁴⁵ y finalmente ocupó la silla presidencial hasta 1958. Aunque el discurso oficial hablaba de la madurez democrática de nuestro país los hechos dieron cuenta de todo lo contrario. Es cierto que la oposición estaba dividida y se constituyó nuevamente como una fuerza política que tuvo posibilidades de prosperar por lo menos en el plano legislativo, sin embargo el resultado de la elección no alcanzó a la expectativa que generó, de forma similar a lo ocurrido en 1940.

Si bien lo ocurrido reflejó fielmente el *statu quo* y el déficit democrático que existía en nuestro país, la oposición finalmente obtuvo 10 diputaciones: cinco del PAN, dos del PP, dos del PNM y uno de la FPPM, aunque no como resultado de las votaciones, sino de una negociación, según relata Elisa Servín, lo que:

“contribuyó a conformar a una ‘oposición leal’, que se subordinó a la lógica autoritaria del sistema político. Paradójicamente, aunque la FPPM quedaba como segunda fuerza electoral en los resultados oficiales, sólo obtuvo un escaño en la Cámara, producto de la negociación personal de un candidato a diputado que se negó a seguir la línea dictada por los dirigentes de la Federación. El único caso en el que se reconoció la fuerza de la oposición en

⁴⁴ *Ibíd.* Pp. 201

⁴⁵ *Ibíd.* Pp. 195

los resultados oficiales fue el Distrito Federal, donde la suma de los votos a favor de la oposición fue mayor a la del PRI".⁴⁶

No obstante, puede decirse que la existencia de una "oposición" leal, permitió que ésta prosperara, aunque lentamente.

1.3. La reforma constitucional de diciembre de 1977 y la elección de 1988

Como hemos visto, las elecciones continuaron siendo durante buena parte del siglo XX una especie de ritual cívico paulatino cuya única función era la de *legitimar* al – autodenominado democrático– régimen político mexicano. Si bien el contexto en que se desarrollaron las elecciones federales de los años 1940 y 1952, los dos más claros ejemplos de ello revisados en esta investigación, es distinto, lo cierto es que el gobierno no escatimó en legislar para mantener algunas de esas viejas prácticas políticas del porfiriato. No obstante, de forma progresiva, el marco jurídico que favorecía al mantenimiento del régimen priista, finalmente fue reformado para permitir la inclusión de las minorías en una pluralidad que, aunque *simulada*,⁴⁷ su presencia se hacía cada vez más notoria en el Congreso.

Sin embargo cabe señalar que en un principio la oposición resultaba escueta. El sistema electoral imposibilitaba que constituyera un contrapeso en la toma de decisiones gubernamentales. En este sentido, la prioridad para el partido hegemónico no pareció ser la de tener un sistema de partidos ni plural ni competitivo, es más, a partir de una revisión de la literatura sobre este tema, encontramos que varios autores coinciden en que la intención fue más bien la de legislar para mantener a toda costa el control de los espacios políticos. De este modo, el sistema electoral y los partidos políticos no fueron útiles para canalizar los

⁴⁶ *Ibíd.* Pp. 203

⁴⁷ Si bien en algunos casos se puede hablar de disidencia y oposición *auténticas*, es decir, que surgieron a partir de momentos coyunturales específicos, lo cierto es que el partido hegemónico permitió la existencia de partidos políticos de oposición bajo una lógica de *simulación*, esto es, que la oposición no necesariamente sobrevivió en forma de demandas sociales institucionalizadas, sino que quedó establecida en un marco delimitado y controlado por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Gobernación.

intereses de la sociedad mexicana. Así pues, lo que teníamos en México era una oposición sumisa y una pluralidad ficticia, aunque hubo movimientos democratizadores que aumentaron en presencia y fuerza al margen de las instituciones.

A pesar de las dificultades que atravesaba la oposición para conciliar su existencia dentro del sistema electoral y muy lejos de desempeñar su función como contrapeso al poder del partido oficial, poco a poco y de manera casi sostenida se fue allanando el camino para el cambio político que finalmente permitiría no solo la existencia de una auténtica oposición, también la de un sistema de partidos políticos plural y cada vez más competitivo que permitiría sobre todo hacia finales del siglo XX, cambios *radicales* que desencadenaron notables avances en materia democrática que llevaron a las primeras elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal –de las que salió victorioso un partido de oposición– y la alternancia en el Ejecutivo Federal en 2000.

1.3.1. La reforma de diciembre de 1977

Las instituciones mexicanas han cambiado a medida que se desarrolla el proceso de democratización en el país, y dichos cambios con frecuencia significaron confrontaciones políticas y episodios de violencia que marcaron el siglo XIX y principios del siglo XX en México. Con la creación de la Constitución de 1917, la sociedad mexicana comenzó a adoptar paulatinamente un régimen que permitió que ésta vez las *batallas* se librasen a nivel de las instituciones. Bajo este esquema institucional, el país ha vivido desde entonces una época de relativa *tranquilidad y estabilidad política*, además de una serie de transformaciones que permitirían a la larga, que el desarrollo del proceso de democratización desembocara finalmente en la creación de una institución con la naturaleza política del otrora IFE.

Las reformas constitucionales en materia política que le dieron origen al COFIPE y al IFE, surgen a su vez, a partir de la reforma del 28 de diciembre de 1977 que

permitió mayor competitividad electoral en un sistema de partido hegemónico, y con ello se abrió la puerta al proceso de democratización *más acelerado*⁴⁸ a partir de la constitucionalización de los partidos políticos de oposición.⁴⁹ Oposición que a la larga conseguiría materializar propuestas que cambiaron la configuración del sistema político y electoral en México. Como se expuso en el capítulo previo, la existencia de los partidos políticos de oposición estaba condicionada, ya que dependía en gran medida de las disposiciones del Ejecutivo Federal que se ejercieron durante mucho tiempo a través de la Secretaría de Gobernación. La reforma que dio vida a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) fue notable ya que de 1930 a 1976, los cambios a las leyes se enfocaron principalmente en centralizar el poder y consolidarlo en el Partido Revolucionario Institucional.⁵⁰

Destacando la importancia de la reforma de 1977 podemos señalar que existen dos perspectivas principales entorno a ella. Por un lado, se señala que la reforma constitucional en materia electoral de aquel año es evidencia de un punto de quiebre en una obra de ingeniería institucional que garantizó el dominio del partido oficial sobre las fuerzas minoritarias de oposición, cuyo desarrollo fue limitado y monitoreado por el gobierno durante tres décadas,⁵¹ lo que finalmente llevó a José López Portillo a ser el único candidato a contender por la presidencia de la república en 1976. Por el otro, que el conjunto de reformas previo, finalmente permitió el crecimiento paulatino de las fuerzas de oposición que luego lograron conformar un verdadero contrapeso para el partido oficial en el terreno de las decisiones.

⁴⁸ Aquí se hace referencia a que el espacio temporal entre reformas importantes en materia democrática se fue haciendo cada vez más estrecho.

⁴⁹ De Andrea Sánchez, Francisco José. "La Reforma Política de 1990" en, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 73. Enero – Abril. México. 1992.

⁵⁰ Valdés Zurita, Leonardo, "Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México" en, Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Instituto Federal Electoral, 20 años. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp. 15

⁵¹ Tomando como punto de referencia a la ley electoral de 1946 que consolidó la centralización de la organización electoral a nivel federal. Si bien permitió la creación de partidos políticos a partir de un número más reducido de afiliados, es considerada una ley proteccionista. Torres Mejía, David. Proteccionismo político en México: 1946-1977. UNAM. México. 2001. Pp. 168

Coincidiendo con Jean-François Prud'Homme, existe algo de verdad en ambas perspectivas, y tienen un elemento en común: el papel del Estado como actor central del cambio. Es importante resaltarlo, ya que en el proceso de desarrollo del régimen democrático en nuestro país el gobierno utilizó “*todas las herramientas a su disposición para controlar y canalizar las actividades de los distintos sectores de la sociedad*”, y al mismo tiempo, la oposición buscó en él las garantías para ejercer sus actividades en el marco de la legalidad.⁵² La creación de la LOPPE permitió una mayor apertura a las fuerzas políticas que durante mucho tiempo habían sido *excluidas* y propició una mayor representación de los partidos de oposición en el Congreso.

Además, la LOPPE modificó la integración de la CFE y permitió a los partidos políticos participar en igualdad de condiciones. Sin embargo dicha Comisión aún quedaba conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, uno de cada partido político y un notario público, es decir, estaba lejos de ser autónomo. Sin embargo, cabe señalar que estos cambios frecuentemente son señalados como el punto de partida para el sistema electoral y de partidos como lo conocemos actualmente, es decir, funciona como la referencia temporal que permite establecer un antes y un después.

Para entender por qué, vale la pena indagar de forma general en lo que establecía la Ley promulgada, Octavio Rodríguez y Carlos Sirvent sostienen que la LOPPE, entre otras cosas:

- Otorga una mayor facilidad de registro a los partidos políticos, reconocidos como *entidades de interés público* y además crea la figura de las asociaciones políticas nacionales.
- Establece un mecanismo de registro basado en los resultados electorales.
- Define a los partidos políticos como “entidades de interés público” lo que les da rango constitucional a los partidos.

⁵² Prud'Homme, Jean-François. “Las reformas electorales de 1977” en, Alberto, Irina, et. Al. El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp. 171

- Establece la facultad del electorado de decidir sobre el registro a los partidos políticos, ya que con su voto determina la existencia o pérdida del mismo de forma definitiva, con base en el requisito mínimo de 1.5% de la votación nacional.
- Modifica el sistema mixto de representación en la Cámara de Diputados, el cual consiste de dos principios: el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, con 300 y 100 diputados respectivamente.

Por esta razón, Lorenzo Córdova afirma que el proceso de cambio político electoral comienza en 1977,⁵³ coincidiendo con José Woldenberg quien nos dice que *“si tuviéramos que fechar el arranque del proceso, éste podría ubicarse en el año 1977 [...] porque es a partir de entonces que se configura ‘la estructura del cambio’”*,⁵⁴ refiriéndose a la estructura institucional que permitió el fortalecimiento de los partidos políticos. Leonardo Valdés por su parte nos dice que *“la sincronización democrática que se dio con el cambio institucional de 1977 estableció nuevas reglas electorales que empezaron a configurar un sistema de partidos en México”*,⁵⁵ aunque por su parte, Prud’Homme sostiene que los cambios se originaron más de tres décadas atrás con la ley electoral de 1946 y las reformas hechas a dicho ordenamiento jurídico.⁵⁶

No obstante hay que recordar que la Ley Electoral de 1946 es la que crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), antecesora directa de la CFE que se mantuvo vigente hasta 1990. Esta institución permitió en gran medida al gobierno —es decir, al poder ejecutivo y también aunque de forma indirecta, al partido oficial— mantener el control de las elecciones federales. Esta institución tenía facultades que favorecieron la permanencia de mecanismos que estructuraron un sistema electoral no competitivo que María Amparo Casar describe como *“un sistema en el que los*

⁵³ Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. UNAM. México. 2008. Pp. 668

⁵⁴ Woldenberg, José. El cambio político en México. Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. México. 2007. Pp. 15

⁵⁵ Valdés Zurita, Leonardo. “Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México”. Óp. Cit. Pp. 25

⁵⁶ *Ibíd.* Pp. 177

*partidos no podían aspirar a las mínimas condiciones para competir en igualdad de circunstancias y así acceder al poder”.*⁵⁷

También hay que señalar que la apertura política no surge necesariamente de la percepción del déficit democrático. Prud’Homme explica que se da en un contexto de conflictos que surgen luego del movimiento y represión estudiantiles de 1968 que generó descontento de la sociedad mexicana que para entonces estaba conformada principalmente por clases medias, a su vez surgidas en la época de desarrollo económico de la post-guerra conocido como el *milagro mexicano*. Dicho de otra forma, la apertura política en la administración de López Portillo se utilizó como un medio de reconciliación con la clase media mexicana y al mismo tiempo se buscaba impedir que un movimiento similar surgiera.⁵⁸

Aunque esta estrategia gubernamental no estaba exenta de generar sus propios conflictos. En este sentido la apertura dio lugar a que organizaciones sindicales independientes fuesen creados y terminaran compitiendo con los sindicatos oficiales, que reaccionaron movilizándose en favor del gobierno con la intención de mantener el dominio del PRI. Además, el crecimiento demográfico, la migración de la población rural a las ciudades y la decadencia en la producción agrícola tenían el potencial de menoscabar el robusto sistema de instituciones que mantenía el Estado mexicano.⁵⁹ No obstante la apertura política que permitió crear figuras como la de los diputados de partido –conocidos hoy como plurinominales–, ahora daba fundamento a la existencia de la oposición, es decir, hubo un cambio político e institucional que es clave para explicar los sistemas electoral y de partidos actuales.

⁵⁷ Casar, María Amparo. Para entender... la reforma de las instituciones políticas del Estado mexicano. Nostra. México. 2014. Pp. 18

⁵⁸ Prud’Homme, Jean-François. Óp. Cit. Pp. 173

⁵⁹ *Ibíd.* Pp. 176

1.3.2. La elección presidencial de 1988 y el gran salto en el proceso de democratización

Las elecciones de 1988 son consideradas como un momento de coyuntura política crucial, que en buena medida catalizó cambios importantes a nivel institucional, es decir, después de los graves cuestionamientos sobre las elecciones de ese año no sólo hubo una reforma electoral importantísima –que permitió la existencia del IFE– sino que se detonaron cambios que abarcaron tres rubros clave para continuar con el desarrollo del proceso de democratización en el país:

- a) La diversificación de opciones políticas y el surgimiento de un sistema de partidos más competitivo.
- b) La correlación entre las fuerzas políticas, en concreto la existente entre los partidos satélites y el partido hegemónico.
- c) Una mayor presencia ciudadana en la vigilancia de los procesos electorales, es decir, participación ciudadana no limitada exclusivamente a la emisión del sufragio.

Para entender estos cambios habrá que subrayar una vez más el autoritarismo que prevalecía en México, y que como se ha descrito, derivaba entre otras cosas en comicios inequitativos y plagados de irregularidades, violentos o llevados a cabo en ambientes de tensión generalizada con resultados electorales sumidos en la ilegitimidad,⁶⁰ ya que no era algo extraño que estos últimos se pusieran en duda. Irma Campuzano nos dice que “*en 1940 los almazanistas y en 1952 los henriquistas cuestionaron este aspecto*” de las elecciones de la era post revolucionaria y no generaron cambios significativos, ello en contraste con la elección de 1988 de la cual surgió un nuevo partido político y a partir de ella se modificaron las reglas electorales, lo que ha permitido que la oposición se haya fortalecido aún más.⁶¹

⁶⁰ Campuzano Montoya, Irma. “Las elecciones de 1988”, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México No. 23. UNAM. México. 2002

⁶¹ *Ibíd.*

Si trabajamos esta idea bajo la lógica de una línea de tiempo en donde podamos ubicar momentos relevantes específicos, cabría establecer la reforma de 1977 como el punto medio, es decir, aquel que nos permitiría observar que sí existe un antes y un después de la citada reforma por la *constitucionalización* de los partidos políticos y todo lo que ello ha implicado hasta nuestros días. Como ya se ha expuesto en reiteradas ocasiones, esto es aceptado de manera casi generalizada y según mi apreciación personal, es sumamente difícil cuestionarlo. Sin embargo, también es necesario subrayar que si hay un momento en el tiempo desde el que se puede establecer un punto de partida para una *nueva era de las instituciones* –como se propone llamarle en esta investigación– fue tras lo ocurrido después de la elección de 1988.

Expuesto a modo de analogía, la polémica elección presidencial de 1976 –en la que sólo hubo un candidato a la presidencia de la república– dio lugar a la reforma política de 1977, que es equiparable al momento en que se *sembró la semilla* de la democracia mexicana,⁶² y la elección de 1988, cuyos conflictos post electorales precipitaron la reforma de 1990, que a su vez fue el indicio de que *dicha semilla había germinado* con la creación del COFIPE y del IFE,⁶³ marco jurídico reglamentario e institución, ambos de carácter federal, que con algunas reformas durante la década de los 90 finalmente rindieron sus frutos con la alternancia en el poder ejecutivo, un sistema de partidos más plural y elecciones más competitivas como nunca antes existieron en nuestro país.

⁶² José Woldenberg señala en “El cambio político en México” dos perspectivas opuestas entre sí de la alternancia en el Ejecutivo Federal luego de la elección del año 2000: a) la óptica oficial que daba por supuesto que el régimen democrático se había alcanzado una vez concluida la revolución de 1910, y b) la de los partidos de oposición que sostenían que sólo habría transición y democracia en el momento en que el PRI perdiera el poder concentrado en la presidencia. Aunque en opinión compartida, él mismo estima que esta visión hace imposible reconocer los avances en materia electoral desde 1977 a 1996. Sin embargo, en mi opinión estas perspectivas en contraste con la historia electoral del siglo XX, reflejan parcialmente el déficit democrático que padeció nuestro país durante los sesenta años inmediatos a la Constitución de 1917.

⁶³ El primero como marco regulatorio para las instituciones políticas del país en materia electoral, y el segundo como institución política cuya tarea sería la de, principalmente, organizar y vigilar los comicios a nivel federal en nuestro país bajo un esquema diferente que se fue modificando aún más hasta la autonomía del Ejecutivo Federal en 1994.

Como se ha señalado anteriormente, el afán por parte del Partido Revolucionario Institucional de conservar su posición hegemónica intacta a través de reformas que limitaban la competencia política real y con ello, anular la posibilidad de una alternancia, sumado al objetivo de ampliar la participación a través de una apertura controlada del sistema, terminaron por evidenciar que el control del partido en el poder estaba mermando, sobre todo en el plano gubernamental de las decisiones a nivel congreso –en donde la oposición ganó cada vez más terreno y de manera sostenida–. Esto fue de suma importancia para los partidos de oposición, ya que eventualmente se logró que una opción partidaria no fuese favorecida frente a las otras. Además, las crecientes y variadas presiones manifestadas en la ciudadanía durante los 60, 70, y principios de los 80 lograron poner a discusión la posibilidad de que la disputa política se diera de forma violenta y con un estallido social de por medio, mismo que se anunciaba desde la crisis económica de 1982.⁶⁴

Como vimos anteriormente, previo a la creación del IFE existió la CFE, un órgano electoral que se encargaba de llevar a cabo las elecciones a nivel federal en nuestro país, y que además estaba estrechamente vinculada a la Secretaría de Gobernación, quien a través de su titular controlaba y nombraba a todos los funcionarios de la elección, lo cual por supuesto, favorecía al partido en el poder. Esto último a tal punto que eventualmente fue posible impulsar un mecanismo de integración de dicha Comisión que se basaría en los votos conseguidos en la elección federal anterior, a partir de un principio de representación proporcional con miras a tener control total de la misma, lo que dejaba en exclusión al resto de los partidos políticos que funcionaban como satélites y generó incertidumbre sobre su papel en el sistema.

No sólo eso, *“adicionalmente, el sufragio para diputados en una sola boleta y la decisión de que las curules fueran repartidas con base en el voto uninominal complicaron el escenario para los partidos satélites, que en gran medida habían vivido de las prebendas gubernamentales otorgadas por la vía de la representación proporcional, y ahora tenían que mostrar su arraigo en la sociedad si no querían*

⁶⁴ Campuzano Montoya, Irma. Óp. Cit.

*desaparecer de la arena electoral. El riesgo de que esto ocurriera era alto, ya que se había eliminado la figura del registro condicionado que permitió la permanencia de organizaciones con poca presencia electoral”.*⁶⁵

Sin embargo no hay que desestimar que el código que regía las elecciones en nuestro país antes de crearse el COFIPE, el Código Federal Electoral, detallaba lineamientos que alentaban la competencia entre partidos políticos, como el acceso de esas instituciones políticas a los medios de comunicación y al financiamiento público, ello en función del porcentaje de votos obtenidos, lo que se puede interpretar como *competencia* política era *estimulada* a partir de que los partidos políticos podían acceder a una mayor cantidad de recursos. También dicha legislación consideraba a los partidos políticos como “*entidades de interés público*”, cualidad sin la que hoy en día no podría entenderse la equidad partidaria, según afirma Irma Campuzano.

En lo general, de la elección de 1988 podemos rescatar brevemente lo que la autora concluye. Ella considera que existen ciertos elementos a destacar y son:

- a) Las elecciones de aquel año se realizaron en un contexto en el que el PRI estaba dividido internamente.
- b) Existió un fenómeno de convergencia electoral de distritos grupos de izquierda que conformaron el Frente Democrático Nacional.
- c) Las elecciones de 1988 reactivaron el escenario de protesta ante el fraude electoral.
- d) El aumento de la competitividad electoral tras la conformación de un grupo antisistema en un marco legislativo que estaba orientado a beneficiar al partido hegemónico, lo que provocó que se dañara la legitimidad del sistema.
- e) La dinámica de la competencia tuvo efectos tanto en la estructura interna de los partidos políticos como en las relaciones entre ellos.

Probablemente no exista para muchos, algo que sea digno de resaltarse de la elección de 1988 además del fraude electoral, sin embargo no vamos a ahondar

⁶⁵ *Ibíd.*

más en ello. La intención de tocar el tema en esta investigación es únicamente la de exponer que la elección se da en un contexto de competencia sin precedentes y en un momento clave de la historia política mexicana cuando el sistema de partido hegemónico había quedado agotado y las demás fuerzas políticas, hasta hacía no mucho tiempo, habían sido convergentes con el proyecto de nación que proponía el Partido Revolucionario Institucional. En vísperas de, durante y después de la elección, se formó un cauce que sirvió para generar una reforma necesaria desde la vía ambivalente del cambio político y del institucional a partir del pluralismo político.

Con esto último en mente, hay que enfatizar que ese cambio político se manifiesta en la divergencia que ya para ese momento era insostenible sin un cambio institucional y dicho cambio que se generó en años previos se concentró directamente en los partidos políticos, que lograron desempeñar su rol en el sistema como vías necesarias de acceso a la política en una democracia moderna. Ambas cosas suceden al mismo tiempo en ese preciso instante de la historia mexicana y, aunque la elección en sí misma haya significado un verdadero retroceso, no hay que pasar por alto que lo que resultó de la misma en favor de la democracia mexicana, derivó en avances en dirección a un desarrollo del régimen con más elementos que permiten a México acercarse a una democracia plena.

2. El cambio político y el inicio de la era democrática en México: el nacimiento del Instituto Federal Electoral

En este capítulo abordaremos los cambios a la Constitución que permitieron la existencia del IFE y con ello, el desarrollo del modelo electoral como lo conocemos actualmente.

2.1. La reforma política de 1990 y el nacimiento del Instituto Federal Electoral

A lo largo de esta investigación se han descrito algunos de los cambios más relevantes en materia política y electoral que han permitido el desarrollo del régimen político como lo conocemos actualmente. Aunque ninguno de ellos se ha dado de manera espontánea, los que más sobresalen son aquellos que nos permiten establecer un parámetro temporal que facilita el estudio de la evolución de las instituciones políticas en nuestro país, así como de los ordenamientos jurídicos que permiten su existencia y definen su modo de operar. Estos cambios sobresalientes además, de forma paulatina han moldeado el sistema de tal forma que es posible vislumbrar algunos indicios de que existe un proceso de democratización en nuestro país, aunque con cada avance afrontamos una serie de nuevos desafíos.

Sin embargo, no todos esos cambios contribuyeron a ese proceso de desarrollo del régimen democrático en nuestro país. Cabe resaltar una vez más que en varios episodios de la historia de nuestro país hacia mediados del siglo pasado, existieron cambios destinados a mantener en el poder al partido político que logró institucionalizar e integrar las corrientes de pensamiento de toda la familia revolucionaria: el hoy Partido Revolucionario Institucional. Con el paso del tiempo se fue haciendo cada vez más claro que el sistema electoral bajo ese esquema era insostenible ante las demandas de la naciente pluralidad política en México, en forma de partidos que representarían una verdadera oposición que fueron cobrando fuerza de manera sostenida a partir de reformas políticas clave en 1977 y 1978.⁶⁶

El conflicto postelectoral de 1988 desencadenó una modificación crucial durante la década de los 90 que permitió no sólo una mayor apertura política y la existencia de un sistema de partidos más plural, sino que catalizó otras modificaciones indispensables para conformar elecciones mucho más competitivas, ya que se abrió la posibilidad para que más de un partido político disputara el poder y se lograra la

⁶⁶ Valdés Zurita, Leonardo. "Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México" en, Instituto Federal Electoral, 20 años. Instituto Federal Electoral. México. 2010.

alternancia por la vía institucional. Esto último podría considerarse algo inédito si tomamos en cuenta que durante la revolución la vía casi única había sido la violencia. Ya en los años de la vida post-revolucionaria, algunos procesos electorales no lograron ser legitimados dadas las irregularidades conocidas, como es el caso de las elecciones federales de 1940, 1952 y posteriormente 1988.

Partiendo de lo anterior, podemos decir que con la reforma política de 1990 se logró cristalizar uno de los cambios constitucionales más importantes en la historia de nuestro país, ya que permitió la existencia del IFE, aunque las condiciones políticas necesarias para que dicha reforma avanzara tuvieron precedente poco más de treinta años atrás.⁶⁷ Previamente se hizo un énfasis en que la reforma que permite la existencia del IFE no hubiera sido posible sin la reforma de 1977, ya que fue un elemento clave para que las demandas de la oposición tuvieran cabida, que a su vez son el punto medular del origen de la reforma política de 1990, algo en lo que Francisco de Andrea, Leonardo Valdés, Lorenzo Córdova y José Woldenberg, entre otros, coinciden.

Dicho de otro modo, el IFE fue la cristalización de algunas de propuestas de la oposición que cobró fuerza y voz a partir de aquella reforma. No obstante, no podemos dejar pasar por alto todo por cuanto las características de la reforma constitucional de 1990 fueron novedosas en su época.

2.1.1. Cambio político y cambio institucional

Los resultados del proceso de cambios políticos e institucionales que se aceleraron en dirección a una democracia, a pesar de haber iniciado en 1977 son visibles apenas durante los años 90, aunque sin lugar a dudas llegaron a ser sobresalientes a finales de aquella década y el año 2000. Estos cambios se han traducido no solo en avances en materia electoral, sino en general en un mayor poder ciudadano que

⁶⁷ Se hace referencia a la Ley Electoral de 1946 que ya se ha citado anteriormente.

entre otras cosas se manifiesta en la promoción de la participación política principalmente a través de la educación cívica, leyes que garantizan su derecho humano a solicitar información pública a las instituciones federales del gobierno y rendición de cuentas a sus funcionarios públicos, así como en la existencia de instituciones especializadas en procuración de justicia en materia electoral.

Retomando el cambio en lo electoral, rescataremos el énfasis que el ex Consejero Presidente del ahora extinto IFE, Leonardo Valdés Zurita, consideró necesario hacer en dos conceptos que son fundamentales para comprender la existencia del hoy INE. En su opinión, el cambio político en México o la transición a la democracia, es la suma de la acción de dos ejes rectores que establecen la pauta para las reformas en materia política de las que ha sido objeto la Constitución: a) el pluralismo político; y b) el cambio institucional.⁶⁸ Anteriormente se habló de la reforma constitucional que dio cabida a la oposición y a un sistema de partidos más plural, pero siguió sin ser tan competitivo como *debería ser*.

Bajo la lógica que se ha expuesto a lo largo de este trabajo de investigación, un cambio no es sino la consecuencia del otro. Por ello, también es importante resaltar que hubieron más cambios a la legislación durante la década de los 90 y en la primera década del siglo XXI que permitieron un mayor avance en materia democrática, los cuales se concentraron principalmente en cambios al COFIPE y por ende a la configuración del IFE, por lo que es posible realizar un esbozo general de los cambios que tuvo dicho ordenamiento jurídico haciendo énfasis en su relación con el Instituto, algo que se atenderá más adelante. Por ahora serán descritos en forma general los cambios que tuvo la Constitución con la reforma de 1990 y permitieron la existencia del COFIPE y el IFE.

⁶⁸ Valdés Zurita, Leonardo, "Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México" en, Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Instituto Federal Electoral, 20 años. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp. 16

2.1.2. Una aproximación a la reforma política de 1990

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 abril de 1990, contempló la modificación a los artículos 5, 35 fracción III, 36, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3ª, para introducir una nueva configuración a los lineamientos jurídicos en materia electoral y la creación del IFE. En este apartado serán expuestas de manera general las características más esenciales de esta reforma con particular énfasis en el artículo 41 constitucional, que también tuvo grandes modificaciones con la reforma constitucional de febrero de 2014 y que revisaremos más adelante. Dichas modificaciones, aunque relativamente minúsculas, han generado cambios importantes en todo el sistema político-electoral hasta dejarlo en su forma actual.

Puede decirse de forma general que la reforma del 1977 se concentró en los partidos políticos por constitucionalizarlos al volverlos “*entidades de interés público*”, ya que hasta entonces el artículo 9 y el 35 fracción III constituían el único fundamento legal para su existencia, pero la reforma de 1990 se concentró en los derechos de la ciudadanía en materia electoral y en brindar mayor protección al desarrollo de los procesos electorales a partir de medidas específicas que aún hoy prevalecen, y que estaban pensadas para darle mayor certeza a los resultados electorales. Si bien antes de 1990 se habían adoptado algunas medidas en este sentido –como la inclusión de un notario público en la conformación de la CFE en 1977–, en esta reforma el énfasis es más notorio.

Dicho de otro modo, la reforma de 1990 está más enfocada a dotar de confianza ciudadana a los procesos electorales. Para exponer por qué, comenzaremos con un señalamiento emitido por Francisco José de Andrea sobre una pequeña modificación que tuvo lugar con esta reforma en el artículo 35 fracción III donde se establecía que:

“*Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

[...]

III. *Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.*”

Se añaden con la reforma las palabras “*libre y pacíficamente*” como propuesta de la oposición que respondía a la existencia de la afiliación masiva de trabajadores a partidos políticos sin su consentimiento o bajo presiones y amenazas. Con esta reforma quedó prohibida esta práctica. Añade que “*esta reforma aparentemente sencilla y lacónica en su texto, de verse complementada adecuadamente en la legislación reglamentaria, modificará de manera sustancial el perfil del sistema político mexicano*”.⁶⁹ Si bien este trabajo de investigación no tiene como objetivo verificar si este cambio específico a la legislación fue clave para la transformación del perfil del sistema político mexicano o si fue “debidamente sustentada” según los preceptos que el autor tenía en mente –que además desconocemos–, lo cierto es que a partir de la reforma de 1990 –y las subsecuentes modificaciones constitucionales emitidas en 1993 y 1994– las elecciones tenderían a ser cada vez más competitivas, es decir, hubo un cambio en las elecciones y en el sistema mismo; se configuró de manera distinta.

Si bien en el artículo 35 constitucional se establecen los derechos de la ciudadanía, el 36 indica las obligaciones que en el sentido de la reforma de 1990, son en materia electoral. En él se cambiaron las palabras “*padrones electorales*” por “*Registro Nacional de Ciudadanos*” que responde también a una demanda opositora de contar con un órgano permanente que gozara de confiabilidad al evitar manipulaciones a las que se prestaba el anterior modelo de padrones electorales. Una vez más es necesario aclarar que tampoco es objetivo de esta investigación evaluar si esto ha cumplido con las expectativas, pero sin lugar a dudas es un cambio fundamental que podemos señalar como parte de las propuestas de la oposición, fortalecida a partir de 1977.

La reforma también contempla una referencia a la expedición de un documento que acredite la ciudadanía, útil además para la identificación múltiple de la ciudadanía,

⁶⁹ De Andrea Sánchez, Francisco José. “La Reforma Política de 1990” en, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 73. Enero - abril. México. 1992. Pp. 138

y con ello prevenir las manipulaciones a las que se prestaba la antigua “credencial de elector”. El resultado: la credencial para votar que también ha tenido modificaciones con el paso de los años y a poco más de dos décadas, es quizá el documento más solicitado como identificación.

Habrá que poner un énfasis especial en el artículo 41 constitucional, ya que tanto con la reforma de 1990 como con la de febrero de 2014, es en el que se concentran la gran mayoría de los cambios, aunque por el momento sólo nos concentraremos en las modificaciones emitidas en abril de 1990. Hasta ese año el artículo citado establecía en su primer párrafo *“cuatro conceptos fundamentales del derecho constitucional mexicano. Contenía el concepto de la soberanía popular, la distribución de competencias entre la Federación y los estados, la supremacía del pacto federal y, a partir de 1977, en los párrafos del segundo al sexto, el concepto, la naturaleza, las funciones y las garantías de los partidos políticos”*.⁷⁰

Para 1990 se añadieron seis párrafos más que establecieron varias figuras jurídicas e institucionales que a Francisco de Andrea le parecen de gran relevancia para el sistema político mexicano. A grandes rasgos se puede enunciar las novedades que esencialmente consistían en:

- La definición del proceso electoral como una función pública.
- La creación de un organismo público profesional con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- La creación de un servicio público, electoral profesional.
- Los lineamientos de un sistema de medios de impugnación electoral.
- La creación de un tribunal electoral autónomo.

Con el paso del tiempo y las demás reformas a este artículo después de la reforma por ahora expuesta, el artículo 41 constitucional fue aumentando en complejidad por lo que para ver de forma más concisa los párrafos añadidos antes citados, es preciso remontarse a la publicación de este artículo reformado original publicado en el DOF el 6 de abril de 1990.

⁷⁰ *Ibíd.* Pp. 139

En un acercamiento inicial a dicho artículo reformado en esa fecha, concretamente al primer párrafo añadido, haremos énfasis en la disposición sobre las elecciones federales que son en esta reforma una función estatal ejercida por los poderes legislativo y ejecutivo con la participación de los partidos políticos. En efecto, coincidiendo con Francisco José de Andrea, las elecciones no pueden ser organizadas sino por el Estado, ya que son o pueden ser –al menos– consideradas como de alto interés público, y por ello no puede ser tarea de ningún otro ente la de administrarlas y llevarlas a cabo. El punto medular aquí no es discutir este aspecto que damos por hecho, sino que precisamente por ese motivo era indispensable dotar de mayor credibilidad y confianza a los procesos electorales.

En este sentido, como ya hemos expuesto con antelación, dado que los resultados electorales habían sido ampliamente cuestionados por la oposición –cabe aquí recordar lo ocurrido después de los procesos electorales de 1940 y 1952–, la reforma revisada pretende dar fundamento a la necesidad de dotar a los procesos electorales de mayor confianza y credibilidad a través del establecimiento de cinco ejes rectores o principios que fueron: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo.⁷¹

El profesionalismo es un rasgo rescatado en el octavo párrafo de aquella reforma que establece la creación del “*servicio profesional electoral*”, con el que se buscaba eliminar la improvisación de último minuto y la corrupción coyuntural, o sea, se pretendió que al crear un servicio especializado de *tiempo completo*; un servicio exclusivamente dedicado a la materia electoral a nivel federal y con ello limitar la aparición de los problemas que habían sido recurrentes en procesos electorales anteriores a la reforma 1990. Cabe ahora mencionar que el cambio realizado al artículo 5 constitucional en esta reforma, con la que contempló dar congruencia a la creación de dicho servicio y otorgar remuneración para los distintos cargos que abarca.

El noveno párrafo describía las actividades que realizaría el órgano electoral recién creado en sustitución de la CFE. Establece que las sesiones del Consejo General

⁷¹ *Ibíd.* Pp. 140

serían públicas y con ello, se buscaba dotar de mayor transparencia a los asuntos desahogados en la cúpula del entonces nuevo IFE.⁷² El décimo, contemplaba una ley secundaria que regularía el sistema de medios de impugnación interpuestos ante: a) la institución encargada de la organización de las elecciones, y b) un tribunal electoral con autonomía. Los párrafos onceavo y doceavo por su parte señalaron los lineamientos generales de dicho tribunal que operaría con un pleno o salas regionales, con el objetivo de acercar a dicho tribunal a los contextos locales específicos.

2.1.3. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El COFIPE fue el marco jurídico regulatorio para el IFE y los partidos políticos que formó parte de la legislación que resultó de la reforma constitucional del 6 de abril de 1990.⁷³ Como hemos adelantado, dicha reforma fue motivada por los conflictos post electorales que originaron los comicios federales de 1988, en los que resultó electo Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República, y a partir de aquí se dieron los grandes avances en materia democrática que se requerían para que una Institución de esta naturaleza, pudiera coexistir con las demás instituciones políticas en el escenario político mexicano desde finales del siglo XX hasta la actualidad.⁷⁴

Hasta octubre de 1990 las elecciones federales en nuestro país eran organizadas por la antecesora CFE que dependía de la Secretaría de Gobernación. Repasemos que de acuerdo al texto “Las elecciones de 1988” de Irma Campuzano Montoya, existen elementos clave enunciados en el Capítulo 1 para explicar el origen del

⁷² Hay que aclarar que aunque la existencia de dicho Instituto estaba contemplada en la Constitución, aún no disponía de la legislación secundaria que regularía sus funciones, misma que se emitió en agosto de 1990, pero no fue sino hasta octubre de ese año que el Instituto Federal Electoral vio la luz.

⁷³ Aunque la reforma constitucional que dio origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Instituto Federal Electoral, fue aprobada en 1989 de acuerdo con Leonardo Valdés Zurita, no se publicó en el Diario Oficial de la Federación dicha reforma sino hasta el día 6 de abril de 1990.

⁷⁴ Valdés Zurita, Leonardo, “Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México” en, Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Instituto Federal Electoral, 20 años. IFE. México. 2010. Pp. 15

conflicto electoral y sus consecuencias. Sin embargo, habiendo expuesto la necesidad de recuperar la confianza en las elecciones y sus resultados, habría que rescatar que en buena medida, el déficit democrático se debió a la configuración de esa institución que operó desde 1951.⁷⁵

Ante los resultados de los comicios de 1988, se hizo necesaria la creación de un instituto político encargado de la organización, de la capacitación y de llevar a cabo las elecciones federales en nuestro país. Las atribuciones y facultades que le permitieron al IFE realizar esta tarea estuvieron contenidas en el COFIPE, que además incluyó la normatividad que permitía que los Partidos Políticos operaran en nuestro país con el arbitraje del hoy extinto IFE.

El desarrollo desde que el COFIPE adquiere las bases elementales para ejercer estas facultades frente a los partidos políticos como árbitro central se pueden comenzar a trazar a partir de su publicación en el DOF, el 15 de agosto de 1990.

Se considera que a partir de aquí es preciso hacer un breve resumen de las características de las reformas emitidas en este sentido desde 1977 con la intención de mostrar el proceso de desarrollo que tuvo lugar a partir de entonces. Aunque María Amparo Casar describe un periodo de reformas electorales que va desde 1978 a 1996, lo cual es distinto de lo que se expone en esta investigación –y a lo dicho por la mayoría de las fuentes consultadas– en cuanto a la fecha de inicio, ya que se da por hecho que estas reformas estructurales que son parte del desarrollo democrático en México comenzaron en 1977. Esto se debe a que entre 1977 y 1978 ocurrieron dos reformas importantes: a) la reforma del 77 que permite la constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país, y b) la de 1978 que limita la existencia de diputados de mayoría relativa a 300, y establece lo propio para permitir la competitividad electoral dentro del poder legislativo.⁷⁶

⁷⁵ Singer Sochet, Martha. “Partido dominante y domesticación de la oposición” en, Alberro, Irina., et. Al. El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp.147

⁷⁶ Artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. 2007.

Hay que señalar también previo a este resumen que después de 1990, de manera general, el proceso de desarrollo que se concentró en los años noventa y primera década del siglo XXI, puede segmentarse de la siguiente manera: a) las reformas de entre 1993 y 1994 con las que se señalaba el financiamiento de los partidos políticos y las nuevas reglas de fiscalización, b) de 1996 a 2008 la serie de reformas que terminaron con el control gubernamental de las elecciones federales en México.

Citando a María Amparo Casar salvo por lo referente a la reforma del 77, las características principales de cada una son:

- a) **1977 y 1978.** Reformas que en conjunto, constitucionalizaron la existencia de los partidos políticos (1977), flexibilizaron los requisitos para su registro y ampliaron la competencia electoral. Además, limita el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa a 300 (1978).
- b) **1986-1987.** Reforma que aumenta el número de diputados electos por el principio de representación proporcional a 200, aunque incluyó una cláusula de gobernabilidad con la cual se garantizaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al partido con el mayor número de votos a nivel nacional. Además, establece como límite el 70% de las curules para el partido con mayor representación y crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- c) **1989-1990.** Modifica la cláusula de gobernabilidad y establece como mínimo el 35% de la votación nacional para que entre en operación. Además, crea el IFE, el Tribunal Federal Electoral y sustituye al padrón electoral por el registro nacional ciudadano. Además se crea la credencial para votar con fotografía.
- d) **1993.** Se elimina la cláusula de gobernabilidad aunque se incrementa la participación de diputados de representación proporcional del partido con mayoría en la Cámara baja pero reduce al 63% el máximo de curules que puede ocupar. También incrementa el número de senadores con la introducción del principio de primera minoría y elimina la facultad de los diputados de calificar los comicios en los que fueron electos. Se asigna al IFE la tarea de ratificar los resultados.

- e) **1994.** Con esta reforma se establece la independencia del IFE y mantiene la representación de los partidos con voz, pero sin voto en las decisiones del mismo.
- f) **1996.** Elevó el umbral para obtener el registro a 2% de la votación y restringe al 60% (300) las curules, además establece un tope de sobrerrepresentación de 7.8% y da plena autonomía al IFE además de otorgar un robusto sistema de financiamiento público y acceso equitativo a los medios de comunicación masiva y crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- g) **2007.** Profunda reforma que será descrita de forma general a continuación.

La reforma de 2007 merece especial atención por varios motivos. Primero, la última reforma integral a la legislación electoral databa de poco más de una década y los cambios a la legislación que se hicieron durante ese tiempo fueron muy específicos, y se concentraron en temas *de forma*, como “equidad de género en las candidaturas, el agravamiento en los requisitos para constituir partidos políticos y el voto de los mexicanos en el extranjero, principalmente”.⁷⁷ En segundo lugar, la reforma de 2007 derivó en un COFIPE distinto del que se usó desde 1990, es decir, fue necesario reestructurarlo casi por completo para fortalecer al IFE como institución. También, se considera como una de las reformas que requirió que la legislación fuese revisada de manera muy exhaustiva.⁷⁸ La elección federal de 2006 puso en evidencia que no existen las reformas de carácter permanente, esto en el entendido de que existen cambios en la realidad de la política del país que van a influir en el desarrollo de los procesos electorales y con cada nueva elección será necesario un ajuste. Este es el caso de la reforma aprobada a finales de 2007. Como se dijo anteriormente, la elección federal de 2006 dejó entrever múltiples vulnerabilidades que pusieron en entredicho los resultados de los comicios de aquel año, y con ello, la credibilidad del Instituto.

⁷⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Óp. Cit. Pp. 688

⁷⁸ Valdés Zurita, Leonardo, et. Al. Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. IFE. México. 2008. Pp. 19

Los cambios que se lograron para el COFIPE de 2008 se concentran en los siguientes rubros como los partidos y agrupaciones políticas nacionales; las nuevas reglas de acceso a radio y televisión; el financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos; y cambios al IFE. Para la versión de ese año, el COFIPE dispuso en su Artículo 3 que su aplicación correspondía al IFE, a la Cámara de Diputados y al TEPJF en sus respectivos ámbitos de competencia. Sin embargo, esta investigación se concentrará en lo que haya sido competencia del Instituto, que se describirán más adelante en el Capítulo 3.

A manera de conclusión, podemos decir que la existencia del COFIPE ha marcado una verdadera época de innovaciones políticas e institucionales que engloban un proceso de desarrollo democrático de carácter histórico.

2.2. El Instituto Federal Electoral

Como se ha mencionado anteriormente, tras la reforma de 1990 que buscó dar mayor confianza y certeza a las elecciones federales en nuestro país, surgió una figura nueva en la Constitución que parte del sexto párrafo que como ya dijimos, fue añadido al artículo 41 de citado ordenamiento. Según hemos revisado también, este artículo establecía que las elecciones además de ser una labor de estado a cargo del Ejecutivo y Legislativo federales se llevarían a cabo con la participación de los partidos políticos. Sin embargo, las tareas relacionadas con la organización de los comicios serían realizadas por un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, cuyos principios rectores serían la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

A pesar de que el Instituto se crea con la reforma de abril de 1990, no aparece como tal en la Constitución. No fue sino hasta el 15 de agosto de ese mismo año que apareció con su nueva denominación en el COFIPE, expedido en la fecha mencionada y que además establecía que el IFE sería la máxima autoridad responsable de las elecciones. En el mismo Código se señaló que serían sus fines

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 políticos-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales.

Además, debía velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política. “*Todas las actividades del instituto*” se regirían “*por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad*”. En cuanto al eje rector del profesionalismo, el COFIPE establecía que el Instituto contaría con “*un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral*” cuya base de su organización sería la desconcentración. Todo ello dispuesto en los tres numerales del artículo 69.

Sin embargo hay que señalar un dato curioso. Si bien habíamos coincidido con Francisco José de Andrea en cuanto lo innovador de la reforma de 1990, la figura principal que adopta el IFE es similar en varios sentidos a la de su predecesora CFE. Recordemos que ésta última se creó con la Ley Electoral de 1951, aunque en ese ordenamiento jurídico no aparece como una institución que gozara de personalidad jurídica propia ni autonomía o fuese de carácter permanente. Estas características las adquiere a partir del 5 de enero de 1973 con la Ley Electoral promulgada por Luis Echeverría y son heredadas al IFE. Ellas se expresaban en el artículo 70 del COFIPE de 1990.

Esto de forma similar a la CFE de 1973, integrada de la siguiente forma por comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras, o por la Comisión Permanente en su caso, y uno de cada partido político nacional.⁷⁹ En cuanto al Consejo General del Instituto, se conformaría por un consejero del Poder Ejecutivo, es decir el Secretario de Gobernación quien también fungiría como Presidente del consejo; cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos

⁷⁹ Ley Federal Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973

diputados y dos senadores, cada uno con dos suplentes, y serían propuestos por la mayoría y la primera minoría; seis consejeros magistrados –propuestos por el titular del Ejecutivo federal y electos en la Cámara de Diputados– y representantes de los partidos políticos nacionales.⁸⁰

Los Consejeros Magistrados electos fueron Sonia Alcántara Magos, Manuel Barquín Álvarez, Luís Espinosa Gorozpe, Olga Hernández Espíndola, Germán Pérez Fernández del Castillo y Luís Tirado Ledezma, todos ellos presididos por el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. Además, del Consejo General el Instituto se integraba por la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. La primera sería presidida por el Director General y estaría integrada por los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. Entonces, si bien la conformación del IFE era en buena medida similar a la extinta CFE, ¿cómo se podría dotar de confianza a las elecciones en nuestro país? Para José Woldenberg, la ciudadanización del IFE es un factor clave para lograr dicho objetivo ya para entonces plasmado en la Constitución política mexicana.⁸¹

2.2.1. La ciudadanización de las elecciones

En este sentido, José Woldenberg nos plantea tres realidades que dan cuenta clara de la ciudadanización de las elecciones como pieza clave del cambio hacia la democracia. La primera de ellas abarca la participación ciudadana en las mesas directivas de casilla, como parte de un esquema para dar mayor certeza a los comicios, la segunda describe la nueva conformación del Consejo General del IFE

⁸⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990

⁸¹ Woldenberg, José, “La ciudadanización del IFE” en, Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Instituto Federal Electoral, 20 años. Instituto Federal Electoral. México. 2010. Pp. 157

que le brindó eventualmente independencia formal frente al Ejecutivo Federal y por último, lo referente a los Consejos Locales y Distritales.

a) De las mesas directivas de casilla

Nos describe que en el Código Federal Electoral utilizado para llevar a cabo las elecciones de 1988, establecía en su artículo 196 que *“Las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio [...]”* y en su artículo 197 que *“[...] estarán integradas por ciudadanos residentes en la sección respectiva [...] Se integrarán con un presidente y un secretario, y los suplentes respectivos, designados por el presidente del comité distrital electoral, y dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados por insaculación por el comité distrital, a partir de las listas que para tal efecto presenten los partidos políticos”*.⁸²

Entonces, este cuerpo colegiado tenía la facultad de decidir quiénes serían los encargados de ocupar los cargos más importantes de las mesas directivas de casilla, es decir, presidente y secretario. Haciendo una descripción más general del entramado electoral en México en 1988, vemos que el tejido organizacional de los comicios, comenzaba a hilarse desde la Secretaría de Gobernación, por lo siguiente:

“Dicho comité distrital estaba integrado por el mencionado presidente, más un comisionado secretario y por comisionados de los partidos políticos en forma proporcional al número de votos que hubiesen obtenido en la elección federal más reciente (artículo 190). ¿Y quién designaba al presidente y al secretario de los comités distritales? Pues el presidente de la CFE (CFE), que era el Secretario de Gobernación (artículo 171)”.⁸³

Luego de la crisis electoral de 1988 y específicamente con la reforma constitucional de 1990 realizada en dicha materia, se llevó a cabo un cambio importante en la

⁸² *Ibíd.* Pp. 158 y 159

⁸³ *Ibíd.* Pp. 159

integración de las mesas directivas de casilla, cuyo modelo había generado tantas dudas: en vez de que los cargos de Presidente y Secretario fueran designados por un funcionario que a su vez era nombrado por el Secretario de Gobernación, se optó por realizar estos nombramientos a partir de una lista de ciudadanos que llegaron a dicha instancia a partir de un proceso de insaculación, es decir, un sorteo. El modelo que el COFIPE de 1990 establecía en su artículo 193, para estos efectos, que:

*“a) En el mes de abril del año en que deban celebrarse las elecciones, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular de las listas nominales de electores a un 20% de ciudadanos por cada sección electoral [...] b) Las Juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar de entre dichos ciudadanos a los que resulten aptos; c) A los ciudadanos seleccionados se les impartirá un curso de capacitación [...] d) Las Juntas Distritales harán durante el mes de junio [...] una nueva evaluación objetiva con base en los resultados del curso [...] e) Las Juntas Distritales integrarán las mesas directivas con los ciudadanos idóneos [...] f) [...] las Juntas Distritales ordenarán la publicación de las listas de sus miembros [...] a más tardar el día 1º de julio [...] lo que comunicarán a los Consejos Distritales respectivos; g) Los Consejos Distritales notificarán personalmente a los integrantes de las casillas su respectivo nombramiento y los citarán a rendir protesta [...]”*⁸⁴

Bajo este esquema se realizaron las elecciones de 1991, aunque aún con ello, la desconfianza prevaleció. En 1994 para reforzar la confianza, se realizó un segundo sorteo no previsto por la Ley, y en 1996 se estableció un procedimiento “barroco pero eficiente” en la opinión de José Woldenberg, y que garantizaba la imparcialidad de las mesas directivas de casilla. Quedaba dispuesto del siguiente modo:

“El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla será el siguiente: a) el Consejo General [...] sorteará un mes del calendario, que junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas [...] b)[...] las

⁸⁴ *Ibíd.*

Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular [...] a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral [...] podrán estar presentes en el procedimiento de insaculación, los miembros del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores [...] c) a los ciudadanos que resulten insaculados se les convocará para que asistan a un curso de capacitación [...] d) las Juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar [...] a los que resulten aptos [...] prefiriendo a los de mayor escolaridad e informará a los integrantes de los consejos distritales [...] e) El Consejo General [...] sorteará las 29 letras que componen el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas [...] f) [...] las Juntas Distritales [...] harán una relación de aquellos ciudadanos, que habiendo asistido a la capacitación [...] no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo [...] De esta relación, los Consejos Distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas [...] g) [...] las Juntas Distritales [...] determinarán según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla [...] [Luego] ordenarán la publicación de la lista de sus miembros [...] h) Los Consejos Distritales notificarán personalmente a los integrantes de las mesas [...] sus respectivos nombramientos [...].⁸⁵

Sumado a esto, estaba previsto para los representantes de partido político en el artículo 193 la facultad de vigilar todo el proceso de lo insaculación en los consejos. Para José Woldenberg, hablar de la ciudadanización del IFE se alude a la incorporación masiva de ciudadanos a una tarea fundamental de la democracia. No obstante, este solo es un aspecto de dicha ciudadanización de las elecciones. Veremos a continuación otro aspecto fundamental de dicho desarrollo.

⁸⁵ *Ibíd.* Pp. 160

b) Del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Previamente hablamos de la desconfianza que generaba la conformación parcial de la CFE, ya que era sumamente difícil que no existiera un *cierto grado de inclinación* en favor de un partido político, en este caso, el Partido Revolucionario Institucional. Revisamos en el apartado anterior que la CFE –según el Código Federal Electoral aprobado en 1986 y que rigió las elecciones de 1988–. En este sentido subrayaremos una vez más que dicha Comisión era integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, un representante de cada Cámara y un número de representantes de los partidos políticos definido en función de los resultados de la última elección federal. Woldenberg califica a esta fórmula como “la más facciosa y antiestética de cuantas han existido”. Una fórmula que hizo árbitro a uno de los equipos competidores.⁸⁶

Así pues, este era otro de los problemas que había que resolver con la creación del IFE, concretamente con un nuevo modelo de integración del Consejo General que como también habíamos revisado, sería conformado de la siguiente manera: un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales”. Esta conformación resultó ser mucho más equilibrada y con ella, se llevaron a cabo las elecciones de 1991. En el tenor de la coyuntura de cara a la elección de 1994 que incluyó el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, el congreso legisló para resaltar una vez más la imparcialidad de la conducción de la elección.

Más tarde en 1996 se decidió que el Poder Ejecutivo debía abandonar todas sus funciones electorales. Además, todos los grupos parlamentarios debían tener un consejero igual que todos los partidos un representante, con derecho a voz pero sin voto. Así los consejeros ciudadanos fueron sustituidos por consejeros electorales y un consejero presidente, todos electos en la Cámara de Diputados.

⁸⁶ *Ibíd.* Pp. 166

c) Consejos Locales y Distritales

Esta investigación ha tenido como piedra angular una la lógica que nos permite establecer que los cambios en la legislación no son espontáneos, sino que tienen precedentes. En este caso, para explicar al IFE en lo general, hemos utilizado como marco de referencia la elección de 1988 con la intención de establecer las diferencias que específicamente conformaron el conjunto de innovaciones que derivaron de un proceso de cambio institucional que inició con la reforma de 1990, y que a su vez permitió el desarrollo de una institución autónoma responsable de las elecciones en nuestro país desde 1991 a 2012.⁸⁷ Hasta ahora se han descrito de forma muy general dos partes esenciales del IFE: la conformación de las mesas directivas de casilla y el que fuera el máximo órgano de gobierno del Instituto, el Consejo General.

No obstante, resulta imprescindible destacar la función de los eslabones intermedios que hacen posible que ambos estén conectados: los Consejos Locales y Distritales –es decir, distritos electorales federales–, encargadas de llevar a cabo la organización de las elecciones en el respectivo ámbito de sus competencias. Son de carácter permanente y hay una por cada entidad y por cada distrito electoral federal del país.

Repasemos que los comités distritales locales contemplados en el Código Federal Electoral de 1986 –que contribuyeron a marcar negativamente los comicios electorales 1988– establecían un modelo completamente parcial en favor del Partido Revolucionario Institucional. Los titulares de los comités distritales electorales eran nombrados por el Secretario de Gobernación, y ellos a su vez designaban a los Presidentes y Secretarios de las mesas directivas de casilla. Con la reforma del 90, pasaron a un diseño de doble estructura que contemplaba a las Juntas Locales Ejecutivas –integradas por profesionales del IFE– y un Consejo

⁸⁷ Entendiendo por esto que la primera elección organizada por el Instituto fue la de 1991 y la última la del año 2012.

Local con existencia temporal y conformado por funcionarios del Instituto, Consejeros Ciudadanos y representantes de partidos políticos.

Por su parte, “*Las juntas locales son órganos permanentes que se integran por cinco vocales: Ejecutivo –que preside la Junta–, Secretario, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Se trata de funcionarios que integran el servicio profesional electoral*”.⁸⁸ Con las reformas de 1993 y 1994 se hicieron cambios al modelo de ambas representaciones y en 1996, adquirieron su carácter “definitivo”. Así, citamos de manera muy general la explicación de Woldenberg respecto de estas cualidades clave de la conformación del IFE y brindaron elementos que permitieron dar mayor confiabilidad y certeza a los procesos electorales y sus resultados, lo que en gran medida se necesitaba para comenzar un régimen democrático en nuestro país.

2.3. Descripción general de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014

En el mes de febrero de 2014 se materializó una reforma constitucional que implicó la modificación del modelo de administración electoral del país a través de la reconfiguración de la Constitución en dicha materia, lo que implicó diversos cambios a la institución que ha sido fundamental en el *proceso de consolidación de la democracia* en nuestro país,⁸⁹ es decir, el IFE. Antes de su aprobación, el proyecto que se planteaba con dicha reforma estaba pensada para tener alcances de mucho mayor impacto, sobre a todo a nivel local, ya que reemplazaría a los entonces institutos electorales locales con el argumento de que los institutos electorales locales estaban bajo control de los gobiernos estatales.⁹⁰ No es el objetivo de esta

⁸⁸ *Ibíd.* Pp. 171

⁸⁹ Para esta investigación, el *proceso de consolidación de la democracia mexicana* consiste únicamente aunque de manera general, en la configuración y desarrollo político institucional que favorece la existencia de un sistema de partidos plural y un sistema electoral que permite la participación activa de la ciudadanía a través de la emisión del sufragio, así como la legislación que reconoce el derecho humano de acceso a la información pública gubernamental.

⁹⁰ Casar, María Amparo. *Óp. Cit.* Pp. 83

investigación comprobar o refutar tal afirmación, sin embargo hay que resaltar que el proceso de desarrollo democrático se desarrollaba en cuotas desiguales a nivel nacional.⁹¹

En apego a María Amparo Casar, el concepto de reforma del Estado se ha vuelto impreciso en Ciencia Política, hasta el punto en que ya no funciona explicarlo a partir de un razonamiento que englobe todos los asuntos específicos de los que pueda tratarse. En este sentido, la reforma constitucional de 2014 abarca una fracción de las tareas que absorbe el Estado como ente organizacional y administrativo en materia electoral, ello a través de sus instituciones. Es preciso resaltar que es a una fracción de estas instituciones en concreto que se dirige la reforma de 2014, y por la naturaleza y personalidad jurídicas de dichas instancias gubernamentales la convierte en una reforma en materia política.⁹²

En este sentido, aunque la reforma de 2014 concentra el grueso de las modificaciones constitucionales en materia electoral, también abarca el cambio de otras instituciones del Estado mexicano, entre otras modificaciones destaca la relativa a la Procuraduría General de la República del Ejecutivo Federal. Ahora la PGR figura por primera vez en la Constitución como la Fiscalía General de la República en el Artículo 102 fracción A,⁹³ sin embargo este estudio se concentrará en lo que de esta reforma concierne al ahora INE, su relación con los partidos políticos, los candidatos independientes y los Organismos Públicos Locales.

Debido a estos cambios, las elecciones federales –y en algunos casos, también locales- del pasado 7 de junio de 2015, fueron las más complejas que se hayan llevado a cabo en nuestro país; complejidad que se deriva de las características de las nuevas atribuciones y facultades que tiene el ahora INE, y que han modificado

⁹¹ Jacqueline Peschard coordinó en 2008 un libro titulado “El federalismo electoral en México”, en cuya introducción nos explica que aunque “la transición a la democracia” se ha tratado desde la arena electoral en el plano federal “como si fuera nacional”, es decir, como si reflejara la realidad del proceso de democratización en todo el país, sin embargo, este proceso no ha sido homogéneo.

⁹² Casar, María Amparo. Para entender... la reforma de las instituciones políticas del Estado mexicano. Nostra. México. 2014.

⁹³ Al momento de realizar esta investigación no existe ley secundaria que permita o respalde la transición.

su relación con otras instituciones políticas del país como los partidos políticos, los hoy llamados Organismos Públicos Locales.⁹⁴

Cabe recordar que la nueva Ley obliga a los estados a homologar sus legislaciones para que los comicios federales y locales coincidan en fechas. Por tal motivo en junio de 2015, 9 entidades federativas eligieron gobernador, renovaron congresos locales y 8 más votaron por representantes en los respectivos congresos de sus entidades. Dichas elecciones coincidieron con las federales: en todo el país se votó para elegir a los 300 nuevos diputados de mayoría relativa y se repartieron 200 curules más utilizando el criterio de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

Por la naturaleza de esta reforma, el artículo con más modificaciones es el 41 Constitucional, por ser éste el que mayor relación tiene con la materia electoral. De él se desprende la personalidad jurídica de los partidos políticos y sus reglas de operación y sus obligaciones, así como su relación con las autoridades electorales en cuanto a sus facultades de intervención en asuntos internos, prerrogativas de acceso a medios de comunicación y su acceso al financiamiento público para su operación, entre otras. Además prevé la existencia del INE como una autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión. También otorga facultades nuevas al Instituto para que organice las elecciones en conjunto con los Organismos Públicos Locales.

En un sentido general, María Amparo Casar nos dice que hay cuatro cambios principales a la Constitución que son los que *afectan* al sistema de representación:

1. Se elevó el umbral de votación válida emitida para que los partidos políticos puedan conservar su registro de dos a tres por ciento en cualquiera de las elecciones a celebrarse con motivo de la renovación del Ejecutivo Federal o de las Cámaras del Congreso de la Unión. (art. 41, fracción I)
2. Es posible la reelección consecutiva de legisladores federales y locales. Ello se sustentó en el argumento de que a la ciudadanía se le quita la herramienta

⁹⁴ Definidos en el Artículo 3, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que nos dice que los Organismos Públicos Locales son los organismos públicos electorales de las entidades federativas.

de premiar o castigar al representante en cuestión mediante el voto, sin embargo, hay que destacar que en la reforma los partidos políticos conservan el lazo con los legisladores, pues impide que puedan participar de nueva cuenta como candidatos a reelección salvo que lo hagan por el partido político o alguno de los que conformaron la coalición que los postuló. (art. 59, 115 y 116)

3. Se estableció la paridad de género en las candidaturas a diputaciones federales y locales. (art. 41, fracción I)
4. Se impuso a las entidades federativas el tope de sobrerrepresentación que tiene el Congreso de la Unión, y que no permite que ningún partido político rebase el 8% de diferencia entre la votación emitida y el porcentaje de asientos en su cámara local. (art. 116)

Sin lugar a dudas, el cambio a la Constitución que figura como parte de la reforma de febrero de 2014 es el que sufrió el IFE, que “se extinguió” para convertirse en el hoy INE. A continuación se describirá en general dicha transición.

2.3.1. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Con la reforma política de febrero de 2014, fue necesario cambiar el marco jurídico que anteriormente permitía que lo previsto en la Constitución en materia electoral, se aplicara a las instituciones políticas de nuestro país, que hasta ese entonces había sido el COFIPE. A partir de ese código, fue posible crear una nueva ley secundaria: la LGIPE, que reconfiguró prácticamente todo el sistema electoral como lo conocíamos desde la creación del IFE. Esta nueva ley, principalmente establece la distribución de las competencias entre la Federación a través del INE y las entidades federativas, que a su vez cuentan con sus respectivos institutos electorales, denominados formalmente en la ley como Organismos Públicos Locales (OPLEs).

La LGIPE, además de cambiar la relación entre los OPLEs con el INE, modifica el modo en que interactúan estas instituciones políticas con los partidos políticos. Incluso, establece la pauta para el inicio de un nuevo capítulo de la relación entre la federación y las entidades en materia electoral por distintos motivos.⁹⁵ Esto ha vuelto al Instituto un híbrido que mantiene la facultad de organizar las elecciones federales y en ocasiones, absorber dichas funciones de los órganos electorales, entre otras cosas.

Esta relación está plagada de complejidades. En primer lugar la existencia de los Organismos Públicos Locales (desde ahora OPLEs), no está limitada a la organización de las elecciones como función o facultad, sino que en la vasta mayoría de los casos tiene relación constitucional directa con la soberanía de cada estado de la federación. No obstante, la legislación a nivel federal fue modificada de tal forma que obliga a los estados a ajustarse a la Ley mediante reformas para estar a la par de la organización y los procesos electorales a nivel local. Sin duda alguna esto acarrearía una serie de consecuencias y costos políticos que es posible evaluar –aunque ello no formará parte de esta investigación– tomando como base los resultados de las elecciones del 7 de junio de 2015, que pueden ser vistos en perspectiva y sopesados en función de factores como los tiempos en que se aprueba la reforma y reestructuración de todo el esquema de organización.

En las disposiciones generales del Título Único del Libro Primero de la LGIPE podemos hallar sus características más relevantes, que son en conjunto, el motivo por el que la reforma política de febrero de 2014 destaca como una reforma de gran envergadura histórica, porque marca el inicio de una *nueva era electoral* en nuestro país a partir de condiciones inéditas y de la presencia de instituciones políticas como los OPLEs y el propio INE, que han atravesado por un proceso de desarrollo que las ha posicionado como claves para la democracia de nuestro país.

⁹⁵ Por lo que tiene que ver con los grupos de poder en cada entidad, los cuales tienen representación en los poderes legislativos locales y a través de ellos podían elegir a los consejeros electorales en sus respectivas demarcaciones territoriales, algo que ponía en duda la calidad de la democracia en los estados, motivo por el cual, fue necesaria la reestructuración de las relaciones interinstitucionales a través del 41 Constitucional.

Primero, en su Artículo 1 establece que “1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero”,⁹⁶ y que “2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución”,⁹⁷ es decir, además de ordenar observancia a nivel nacional, determina que de ella emanan en buena medida, las disposiciones electorales tanto a nivel federal como local, y establece que la legislación de cada entidad federativa deberá ajustarse a lo previsto en la Constitución y en esta ley mediante el numeral 3 del citado artículo que a la letra dice: “3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley”.⁹⁸

En su artículo 2 se determina que la ley reglamenta las normas constitucionales relativas a cuatro aspectos que amasan una buena cantidad de aspectos teóricos relativos a la democracia aunque no de manera enteramente explícita, principalmente en el inciso a) del numeral 1 de citado artículo, el cual dice:

“1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;”.⁹⁹

Del inciso a), se desprenden los derechos de los ciudadanos que asumiendo una lógica de básico a mayor complejidad o sea, de lo general a lo específico, es posible llegar a una interpretación en la que los derechos humanos estén por encima incluso de los derechos ciudadanos, algo en lo que ahondaremos en el siguiente capítulo. A partir de la idea anterior es preciso desarrollar lo siguiente: en la LGIPE está previsto un elemento que no tuvo cabida formal en la legislación mexicana. Sólo se había interpretado su existencia, a partir de lo cual se originó una contradicción de tesis que llegó hasta instancias internacionales y derivó en la primera sentencia

⁹⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

condenatoria en contra del Estado mexicano, esto en favor del derecho humano de ser votado, no solo de votar.¹⁰⁰ Hablamos de las candidaturas independientes.

La reforma política de 2014 ya incluye esta nueva figura política. Si bien el derecho de votar y ser votado se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este no necesariamente incluía la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiese contender en las urnas por un cargo de elección popular sin el apoyo de los partidos políticos, ya que la figura como tal no estaba plasmada en la Constitución. Con la reforma constitucional de febrero de 2014 se prevé la existencia de dichas candidaturas y se encarga de darles cabida en la legislación y acceso a ciertas prerrogativas.

Por primera vez en la legislación aparece claramente la figura de los candidatos independientes, aunque anteriormente ya se había planteado la posibilidad de su existencia, ello a partir de la interpretación de los derechos ciudadanos previstos en la constitución en la agenda política nacional en 2004 con el caso Castañeda –de especial importancia no sólo por la figura de las candidaturas independientes, sino porque de este se derivó en la primera sentencia condenatoria contra el Estado mexicano en una corte internacional–, y ya *casi prevista* con la reforma política de agosto de 2012,¹⁰¹ con la que se reconoce el derecho ciudadano de votar y ser votado, aunque se da en un contexto jurídico que no permitió que se llevara a la práctica y con ello, obligó a reformar la ley una vez más en 2014 con la reforma en materia político-electoral y la subsecuente expedición de la LGIPE, que ya permite su incursión en la escena política electoral y contender por cargos públicos sin la necesidad del respaldo de los partidos políticos.

Cabe destacar que si bien las candidaturas independientes no tuvieron grandes expectativas –dado el panorama adverso que supuso competir en las urnas con

¹⁰⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano” en, [Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional](#). Marcial Pons. Madrid. 2013

¹⁰¹ En la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, no aparece como tal la figura de “Candidato Independiente” o “Candidaturas Independientes” de manera explícita, pero sí se prevé la posibilidad de que la ciudadanía pueda contender por un cargo de elección popular “de manera independiente”, esto en la fracción II del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

partidos políticos muy arraigados como el PAN, el PRD¹⁰² y el propio PRI–, lo cierto es que parecieron captar la intención del voto de la ciudadanía en casos muy específicos. Consideramos especialmente la victoria de Jaime Rodríguez por la gubernatura del estado de Nuevo León; la de Pedro Kumamoto, electo para ocupar una diputación local en el Congreso del estado de Jalisco y finalmente la de Alfonso Martínez, electo presidente municipal de Morelia, entre otros. Aunque sólo cinco candidatos independientes fueron electos, el modelo parece haber incomodado a los partidos políticos que, a nivel local, han intentado legislar en sentido de dificultar aún más la existencia de los candidatos independientes, la pregunta obligada es: ¿por qué?

Con la intención de dar cauce a este tema que planeamos concluir más adelante, hacemos un pequeño paréntesis para referirnos a las candidaturas independientes, y señalaremos que se ha intentado *frenar* su avance a nivel local. Sin embargo, varias de estas legislaciones han sido declaradas inconstitucionales por tribunales. Un caso que consideramos particularmente llamativo es el de la ley aprobada en agosto de 2015 por el congreso del estado de Chihuahua, que entre otras cosas, disminuía a 2% el porcentaje de votación necesario para conservar el registro en el caso de los partidos políticos, además de restringir el acceso a registro como candidatos independientes a militantes de partidos políticos, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Estatal Electoral en enero de 2016. Caso en algo similar al de la legislación que en este sentido, aprobó el congreso hidalguense. Única diferencia: esta resolución llegó a instancias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que consideró desmesurada –y luego inconstitucional– la fracción de la Ley Electoral del estado que impedía la postulación como candidato independiente a cualquier persona que se hubiese postulado por algún partido político en los dos comicios anteriores.

Cabe decir que ocurre algo parecido a lo que aconteció previo a las elecciones de 1940 con Juan Andreu Almazán y en 1952 con Miguel Henríquez Guzmán, como ya expusimos brevemente en el capítulo 1.

¹⁰² Fundado el 5 de mayo de 1989

Retomando la idea inicial, aparece también la definición para los organismos públicos locales que figuran en la Constitución a partir de la reforma política de febrero de 2014, que quedan según el Artículo 3 como los “*organismos públicos electorales de las entidades federativas*”.¹⁰³ Su relación con el INE ha cambiado con esta nueva ley, tal y como lo requiere la reforma política antes referida, pero estos cambios en conjunto, no necesariamente deben ser traducidos como una subordinación de los OPLEs al Instituto.

En palabras del Consejero Marco Antonio Baños Martínez, “la ley estableció una redistribución de competencias entre el INE y los órganos electorales de las entidades federativas, en donde el Instituto es ahora una especie de órgano híbrido que tiene competencias en el ámbito federal pero también en el local, aunque no asume el 100% la organización de los comicios locales y tampoco es un superior jerárquico de los órganos electorales de los estados, pero sí una institución que tiene responsabilidades específicas centralizadas en aspectos relevantes que antes estaban en la esfera de cada ciudad”.¹⁰⁴

Conforme a lo dicho por el Consejero Baños, ¿qué fracción de la organización de los comicios locales corresponde al INE?, y ¿a qué *responsabilidades específicas centralizadas en aspectos relevantes* se refiere el consejero?

En el Artículo 32, la LGIPE establece las atribuciones que competen al INE a nivel federal y local: la capacitación electoral, la geografía electoral, el padrón electoral y la lista nominal, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla. Además, lo concerniente a los resultados preliminares, observación electoral, impresión de documentos, producción de materiales electorales y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Son estas las que en su conjunto, representan una fracción de la organización de los comicios a nivel local, sin embargo existe una atribución que tiene una mayor

¹⁰³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

¹⁰⁴ C. Valdés y P. Sauret. “Entrevista al consejero Marco Antonio Baños Martínez” en *Congresistas*, No. 282. México. Junio de 2015.

importancia por cuestiones políticas: la que tiene el INE para nombrar a los consejeros de los OPLEs.

Dicha tarea está establecida en el Artículo 100 de la citada ley y en su numeral 1 dice a la letra que *“1. El consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto [Nacional Electoral], por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta Ley.”*, para lo cual deberá emitir una convocatoria en cada entidad federativa.

También existen algunas atribuciones especiales para el Instituto: la asunción y la atracción. La asunción se refiere a la capacidad que tiene el INE de llevar a cabo todas las tareas pertinentes de una elección local de cualquier entidad federativa, siempre y cuando se den una serie de condiciones que la misma ley prevé para estos efectos. También existe la atribución de atracción, que se refiere a la capacidad del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto que sea competente a los OPLEs cuando su importancia así lo requiera, o para dar un criterio de interpretación.

3. Del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral. Las distintas facultades y atribuciones

En este capítulo haremos una comparación entre el IFE y el INE con base en las facultades y atribuciones, conferidas al IFE por el COFIPE expedido en enero de 2008, y al INE por la LGIPE de 2014, que consideramos más destacadas.

3.1. El cambio del COFIPE a la LGIPE

A lo largo de este trabajo de investigación nos hemos enfocado en describir de manera muy general los cambios políticos e institucionales que han permitido la

existencia del IFE. Hemos identificado momentos clave en el tiempo que durante el siglo XX marcaron un antes y un después con la intención de exponer una lógica de cambios según la cual ninguna reforma ocurrió espontáneamente, es decir, que todos los cambios a la ley son efecto o resultado de reformas precedentes. Hablamos de una perspectiva que permite observar el desarrollo de los sistemas político, de partidos y electoral hasta alcanzar sus formas actuales.

En este sentido, previamente en el Capítulo 2 hicimos un breve recorrido por este periodo de reformas que dio inicio en 1977 y que concluimos en la descripción de la reforma de 2007, misma que dio origen al COFIPE del año 2008, marco jurídico normativo que rigió las últimas dos elecciones federales que organizó el multicitado Instituto. Por cuanto eso significa, vale la pena recordar que el panorama electoral que en buena medida pudo haber provocado la crisis electoral posterior a los comicios federales del año 2006, demostró que la legislación debía ser profundamente reformada para dar cabida, entre otros cambios, al recuento de los votos y al cese de financiamiento público a las Agrupaciones Políticas Nacionales. Por ser el COFIPE, el último ordenamiento que rigió al IFE, lo utilizaremos para realizar un esbozo general que se considera, será útil para lograr el objetivo general planteado para esta investigación.

En su última versión expedida, el COFIPE concentraba atribuciones, facultades y reglas de operación tanto para el IFE como para los partidos políticos. Fue publicado en el DOF el día 14 de enero de 2008 durante la administración del ex Presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Es de acuerdo con esta última versión que más adelante, se describirán los cambios que sufrió la legislatura en función de la reforma política de febrero de 2014.

En el Artículo 1 del COFIPE se dispusieron tres aspectos generales de lo previsto en la Constitución: a) los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos; b) la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas; y c) la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales. Cabe destacar que los incisos a) y c) forman parte tanto de la LGIPE como de la

Ley General de Partidos Políticos (LGPP),¹⁰⁵ mientras que lo correspondiente al inciso b) forma parte de la LGPP.

El modo que estaba estructurado el COFIPE permite, en nuestra opinión, observar cierta cualidad general de las instituciones políticas. Por un lado reglamentaba la organización interna del IFE, pero también establecía de qué modo, el tiempo y forma, era posible o necesaria la interacción entre el Instituto y los partidos políticos, es decir, aunque no tenían configuraciones jurídicas idénticas, el IFE era en cierta forma una institución política destinada desde el principio a interactuar de manera directa como un árbitro de los partidos políticos aunque se concebía al mismo nivel institucional.

Esto ha cambiado a partir de la reforma política de 2014. Ahora el INE tiene otras atribuciones y facultades que le competen no solo a nivel de la federación, sino que puede participar activamente de la organización de las elecciones locales y además, elegir a los consejeros electorales de cada entidad, así como atraer asuntos en la materia a su conocimiento, fiscalizar a los partidos políticos y otorgar a través de sí, acceso a las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos y candidatos independientes ya previstos en la Constitución, otorgar apoyo en la organización de los comicios internos de los partidos políticos, etc.

Con base en lo anterior, se puede determinar que la configuración del INE ya no sólo es la de un árbitro al mismo nivel de cancha que el resto de los jugadores, o en este caso, de los partidos políticos. Ahora es una institución política de mucha mayor envergadura, con más facultades y atribuciones que le permiten establecer una pauta distinta del cambio democrático en el país, es decir, ahora es equiparable con el director de una orquesta. Sin embargo, el INE *no es*, en sentido estricto, un superior jerárquico de los Organismos Públicos Locales (OPLEs).¹⁰⁶

Los cambios a la percepción del INE como institución política y su personalidad jurídica, derivaron en la división de su contenido entre la nueva LGIPE y la LGPP.

¹⁰⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014

¹⁰⁶ C. Valdés y P. Sauret. "Entrevista al consejero Marco Antonio Baños Martínez. Elecciones 2015, corte de caja", publicado en *Congresistas* No. 282, 16-30 de junio. México. 2015. Pp. 5

De esta manera, en lo general, el hoy INE tiene como principal marco regulatorio la LGIPE, y los partidos políticos por la LGPP. El COFIPE como antecesor inmediato de estas dos leyes secundarias aporta atribuciones, facultades y reglas de operación al INE y a los Partidos Políticos por separado, también es origen de un marco normativo común, es decir, que se incluye en ambas leyes con la finalidad de limitar que se generen contradicciones entre dos leyes secundarias de observancia nacional.

No obstante, se observa de modo general que la legislación se concentra en incluir en ambas leyes, tres aspectos fundamentales: a) los parámetros de acceso de los Partidos Políticos a los medios de comunicación social, previstos en el Artículo 49 del COFIPE; b) los parámetros del goce de otras prerrogativas para los Partidos Políticos, como las referentes a la utilización de franquicias postales y telegráficas previstas en el Artículo 90 del COFIPE; y c) los parámetros para los que el Instituto opera en materia de fiscalización en cuanto a los gastos que los Partidos Políticos generan y los topes de gastos, previstos en los artículos 215, 216, 229 y 234 del citado Código.

3.2. El IFE en el COFIPE de 2008

Como vimos anteriormente, las características del COFIPE dificultan hacer una revisión completa de todo cuanto era previsto por dicho código. Además, es preciso recordar que hemos planteado concentrarnos en lo referente al IFE. Sin embargo, también es de resaltar que el COFIPE tuvo varias innovaciones sobre todo con respecto a la relación del Instituto con los partidos políticos. Por ejemplo, en 2008 las Agrupaciones Políticas Nacionales dejan de recibir financiamiento público aunque permaneció la obligación de dichas agrupaciones de reportar al IFE los informes concernientes al origen y destino de los recursos que recibieran sin importar la modalidad. También contempló que organizaciones ciudadanas tuvieran la posibilidad de solicitar su registro como partidos políticos nacionales. Sobre este

asunto también vale la pena resaltar la prohibición para que organizaciones gremiales “con objeto social diferente” participen en la creación de partidos políticos y realicen afiliaciones corporativas.¹⁰⁷

Estableció que el IFE sería la única autoridad federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado destinados a fines electorales y prohibía que los partidos políticos por sí mismos o por terceras personas, contrataran tiempos en radio o televisión sin importar la modalidad. Las facultades del IFE en este rubro serían ejercidas por el Comité de Radio y Televisión. Con el COFIPE de 2008, también se crea la Unidad de Fiscalización que tenía como principales tareas la de revisar los informes de gastos de campaña y precampaña de los partidos políticos y candidatos. También se hicieron modificaciones en la integración del Consejo General del IFE como la renovación escalonada de los consejeros electorales y la posibilidad de reelección de Consejero Presidente hasta por un periodo.

Además, el Consejo General podría integrar las comisiones que considerara necesarias para ejercer sus funciones, siempre que fuesen temporales. En este sentido, las únicas comisiones permanentes serían la de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores y la Comisión de Quejas y Denuncias. Se establece por primera vez que la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y la Comisión de Organización Electoral se fusionarían para formar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral.

Otro rasgo importante del COFIPE 2008 es que establece que la Contraloría General del IFE, adscrita a la presidencia del Instituto y además se coordinaría con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. El Contralor General sería nombrado en la cámara de diputados.

Para concluir este apartado, señalamos que aunque el IFE, durante su existencia sólo fue capaz de organizar las elecciones a nivel federal, llevaba a cabo una importante labor sin la que no podría explicarse el contexto político-electoral en la

¹⁰⁷ Autor desconocido. Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008. Instituto Federal Electoral. México. 2008.

actualidad. Se hizo cargo de desarrollar toda la logística y organización detrás de los comicios, lo que abarcaba tareas como la capacitación de la ciudadanía para integrar las mesas directivas de casilla, los cómputos distritales que darían como resultado a los ganadores por cada distrito uninominal, emitir las convocatorias para tramitar la elección para votar, la emisión de papelería y material electoral, y además, llevaba a cabo otras labores de acercamiento a la ciudadanía para promover la cultura del sufragio, entre otras.

Hoy por hoy es necesario resaltar también la trascendencia que tuvo el IFE para dotar de mayor confianza ciudadana y pluralidad a las elecciones, a través de la aplicación de las reformas a la ley que permitieron contiendas electorales mucho más equitativas y un sistema de partidos plural. El IFE que organizó las elecciones federales de 2012, fue el resultado de más de dos décadas de perfeccionamiento del modelo electoral, sin embargo, a nivel local los ritmos de desarrollo democrático eran diferentes, como mencionamos anteriormente en el Capítulo 2. De acuerdo con Jacqueline Peschard, el IFE sólo marcaba la pauta del avance democrático en nuestro país y mientras algunas entidades federativas lograban avances importantes, otras, *a contrario sensu*, se presentaban reformas que desgastaban el modelo democrático dentro de su respectiva jurisdicción.

A continuación expondremos brevemente el contexto y las características de la reforma electoral de 2014 que dio como origen un sistema nacional de elecciones y una institución con las características del Instituto Nacional Electoral.

3.3. El sistema nacional de elecciones y el Instituto Nacional Electoral

En el Capítulo 2, hicimos una descripción general de la reforma constitucional de febrero de 2014 que derivó entre otras cosas, en la extinción del IFE y la creación del nuevo INE. En ella destacamos lo dicho por María Amparo Casar, quien afirma que la intención detrás de la creación del INE era ni más ni menos desaparecer a los hoy Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) en un intento para que

el INE fuese la única instancia encargada de organizar las elecciones en nuestro país, no sólo a nivel federal sino a nivel nacional, como explícitamente lo indica el nombre del Instituto. Del mismo modo expusimos brevemente en ese capítulo que el argumento utilizado para explicar la reforma es que el proceso de desarrollo democrático en nuestro país se daba en cuotas desiguales a nivel local y federal.

En ese sentido, Jacqueline Peschard nos exponía que los estudios realizados sobre la transición democrática en nuestro país, usualmente se tomaba erróneamente la perspectiva federal como si fuese nacional, esto a modo de parámetro para medir dicho desarrollo en el país, es decir, se había considerado que los avances en materia democrática en nuestro país se daban de manera uniforme en los distintos niveles de gobierno en todo el país. Sin embargo, esto no fue así: se conformaron 32 sistemas electorales locales y uno federal, y a nivel local cada uno de ellos se desarrolló en función de la correlación de fuerzas en cada una de las entidades. Baste decir que en este proceso, cada entidad federativa iba a un ritmo diferente del federal, aunque este último a través del IFE llevó la pauta.

En materia democrática, algunas entidades federativas mostraban avances significativos a partir de sus respectivas legislaciones y en otras, por el contrario, las reformas fueron pobres o incluso significaron retrocesos. Por el vínculo existente entre los institutos electorales locales y los legislativos locales, se llegó a difundir que los institutos electorales locales estaban sometidos por los gobiernos de sus respectivas demarcaciones territoriales. Cuando la reforma político-electoral de febrero de 2014 era inminente, los gobiernos locales se habrían opuesto a ella tal y como presuntamente fue propuesta desde el principio y lograron que los OPLEs fueran incluidos, de tal suerte que nos topamos con una *reforma híbrida* que ha dado como resultado una institución similar en la mayoría de los aspectos al IFE.

No obstante, al INE le fueron agregadas una serie de nuevas facultades y atribuciones que lo convierten literalmente en un *Súper IFE*. Anteriormente planteamos la dificultad de revisar toda la legislación electoral que para este efecto resultaría lo más conveniente, pero dadas las limitaciones y dimensiones de este trabajo de investigación, nos enfocaremos en aspectos que el propio INE considera

como clave en el entendimiento de sus nuevas tareas y responsabilidades que expondremos en el siguiente apartado.

3.4. Las nuevas tareas del Instituto Nacional Electoral

Anteriormente hicimos una revisión muy general de las atribuciones que tenía el IFE en el COFIPE expedido en enero de 2008, con la intención de exponer muy resumidamente algunas de ellas, de tal modo que fuese posible sentar una base de comparación con las que al día de hoy, tiene el INE.¹⁰⁸ Para realizar este ejercicio, vamos a utilizar rubros generales para exponer las nuevas responsabilidades del INE.

- Modelo de fiscalización

Habíamos expuesto ya que el IFE era la única autoridad con la autoridad para fiscalizar la procedencia de los recursos que llegaban a un partido político, así como los montos y su aplicación. Es decir, el IFE estaba facultado para dar seguimiento a los gastos realizados por los partidos políticos. Esta tarea la realizaba a través de la Unidad de Fiscalización; órgano del Consejo General del Instituto. En este sentido, la reforma electoral cambió las competencias en la materia y expandió, por un lado, las atribuciones que tenía el IFE de fiscalizar los recursos, cuya facultad se extendía únicamente a realizar dicha tarea pero a nivel federal, es decir, únicamente lo podía hacer con los partidos políticos nacionales. Con la nueva reforma el hoy INE adquirió la facultad de fiscalizar los recursos de los partidos políticos también a nivel local, esto es a partidos políticos locales, candidatos y precandidatos. En segundo lugar le atribuyó la responsabilidad de regular nuevos sujetos ahora presentes en la ley: aspirantes a candidatos independientes y candidatos

¹⁰⁸ Estamos tomando como referencia la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

independientes a cargos de elección popular. Sobre los candidatos independientes haremos una reflexión más profunda más adelante.¹⁰⁹

Retomando el nuevo modelo de fiscalización, la Ley establece que dicha revisión de gastos y procedencia de los recursos debe terminar antes de calificar la elección. Los gastos que realizan tanto los partidos políticos, precandidatos, candidatos, aspirantes a candidaturas independientes, candidatos independientes, etc., están sujetos a un tope que no pueden rebasar, hacerlo podría desembocar en la declaratoria de nulidad de la elección. Para llevar a cabo lo correspondiente en la materia, el Consejo General del INE no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Por último es preciso señalar que:

*“Las innovaciones de la reforma son observables particularmente en lo relativo a actividades de campaña, respecto de las cuales el volumen potencial de informes a revisar no se expande, pero sí lo hace la carga de trabajo en la única instancia con atribuciones originarias para fiscalizar a partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos: el Instituto Nacional Electoral”.*¹¹⁰

- Consejeros Electorales Locales

Con la reforma electoral de 2014 aparece una nueva figura en la Ley: la de los Organismos Públicos Locales Electorales, que sustituyeron a los institutos electorales locales del modelo anterior y se encargaban de organizar las elecciones estatales. Anteriormente los institutos electorales locales y el IFE realizaban sus tareas de organización de las elecciones según sus respectivas jurisdicciones lo que resaltaba en las casillas electorales a la hora de votar cuando habían elecciones concurrentes en cualquier entidad: en la misma casilla había dos mesas directivas con sus respectivos funcionarios y se llevaban a cabo elecciones simultáneas a cargos públicos tanto a nivel local como federal, etc., es decir, los institutos

¹⁰⁹ Autor desconocido. La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015. Instituto Nacional Electoral. México. 2014.

¹¹⁰ *Ibíd.* Pp. 13-14

electorales de las entidades federativas realizaban sus labores al mismo nivel institucional del IFE. Esto cambió con la reforma política de 2014, según la cual se estableció una relación que ubica al INE en una posición de mayor jerarquía y lo faculta para emitir el nombramiento de los Consejeros Electorales de los OPLEs o su remoción cuando estos últimos incurran en faltas graves.¹¹¹

- Las facultades de atracción, asunción y delegación

El INE puede hoy realizar cualquiera de las tareas o actividades electorales de los OPLEs, o delegarlas en ellos, algo inédito en la legislación. Esto es porque como dijimos anteriormente, el IFE estaba al mismo nivel institucional de los OPLEs y operaba según las atribuciones que la ley le confería a nivel federal. El haberlo convertido en Nacional, aumenta sus facultades y atribuciones para con las entidades federativas. Las facultades que se expondrán a continuación forman parte de las nuevas responsabilidades del Instituto:

- *Asunción total.* Con esta facultad, el INE asume por completo las tareas y actividades de cualquier OPLE siempre y cuando las condiciones sociales de la entidad en cuestión no permitan la realización de dichas tareas por el OPLE correspondiente. Esto se realiza con una petición fundada al INE por parte de al menos cuatro consejeros electorales del OPLE respectivo, lo cual deberá ser resuelto antes de que inicie el proceso electoral.
- *Asunción parcial.* El INE puede desempeñar alguna de las funciones específicas del OPLE a petición de este último en cualquier momento del proceso electoral. En este caso, el Consejo General del INE por mayoría de votos podrá asumir la realización de la tarea propuesta.
- *Atracción.* El INE ahora puede atraer cualquier asunto que sea de trascendencia a nivel local y emitir un criterio de interpretación mediante la solicitud de al menos cuatro consejeros electorales del Instituto o de la

¹¹¹ *Ibíd.* Pp. 14

mayoría de los Consejeros Electorales locales. Se puede ejercer dicha facultad siempre que existan cuando menos ocho votos a su favor.

- *Delegación.* El INE también puede delegar cualquiera de sus funciones de manera excepcional en el OPLE, siempre y cuando este último cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo la tarea en cuestión.

Como vemos, estas facultades especiales del INE sólo se pueden ejercer por mutuo acuerdo entre el Instituto y los OPLEs.

- Procedimiento Especial Sancionador

Anteriormente, el IFE contaba con la facultad de instruir y resolver sanciones administrativas a los sujetos previstos en el COFIPE, como son, entre otros, los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular. Con la nueva reforma, al INE únicamente corresponde la instrucción de dichas sanciones y es ahora responsabilidad del TEPJF resolverlas, a través de la Sala Regional Especializada. La nueva atribución del INE se desempeñará a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto. Asimismo conserva la facultad de dictar medidas cautelares según lo establecido en la Ley.

- Tiempos en radio y televisión

Como el IFE en 2008, el INE continúa siendo la única instancia responsable de distribuir los tiempos en radio y televisión que conforme a la Ley, corresponden a los partidos políticos como parte de sus prerrogativas con fines político electorales, además de su monitoreo. Sin embargo hay modificaciones que se deben resaltar y son:

- Incremento del 60% del tiempo destinado a partidos políticos nacionales en medios como radio y televisión durante el periodo de precampañas.
- Se asignan tiempos intercampañas.

- Se igualaron los tiempos asignados tanto a partidos políticos nacionales como locales.
- Se asignaron tiempos de radio y televisión a los candidatos independientes.
- Los promocionales deben durar 30 segundos. Quedan eliminados los promocionales de cinco minutos.
- Se regula la televisión de paga, que ahora está obligada a transmitir promocionales de partidos políticos y autoridades, además de suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales.

Esto significa que las 2 363 señales que monitoreaba el IFE, se convirtieron en aproximadamente 14 663 para el proceso electoral 2014-2015.¹¹²

- Candidaturas Independientes

Como habíamos adelantado, la reforma electoral de febrero de 2014 permite la existencia de los candidatos independientes. Existe un precedente extenso sobre este asunto que vamos a tratar de resumir lo más posible. El 9 de agosto de 2012 se publicó en el DOF, una reforma constitucional en materia política que incluía como derecho ciudadano en el Artículo 35, la posibilidad de ser votado para todos los cargos de elección popular siempre y cuando se cumpliera con los requisitos o cualidades que dispusiera la ley. Hasta antes de esta reforma solamente los partidos políticos podían registrar candidatos ante la autoridad electoral correspondiente dentro de los plazos que estipulaba la legislación para tales efectos, sin embargo, a partir de esta reforma, la Constitución prevé la posibilidad de que la ciudadanía pueda registrarse de forma independiente.

Según una nota analítica publicada en julio de 2013 por el TEPJF, dicha reforma política requería de una legislación más extensa para poder dar cabida a los ciudadanos registrados como candidatos independientes, aunque existe un precedente anterior y que probablemente sea el referente de la reforma política en

¹¹² *Ibíd.* Pp. 15

este sentido. El caso de Jorge Castañeda Gutman es conocido por haber terminado en la primera sentencia condenatoria de la Corte Interamericana.

En marzo de 2004, Jorge Castañeda presentó ante el entonces IFE, una solicitud de registro como candidato independiente a la Presidencia de la República para las elecciones federales de 2006, ello apelando al derecho constitucional de votar y ser votado. La solicitud fue rechazada por el Instituto, argumentando que el COFIPE vigente en ese entonces, determinaba que únicamente los partidos políticos podían registrar candidatos a cargos públicos de elección popular. Además, añadieron que el inicio formal de los registros de candidaturas para aquella elección sería en enero del mismo año de los comicios.

Como resultado, el inconforme presentó una demanda de amparo con la que cuestionó que el Poder Legislativo Federal no hubiese reformado la ley de manera tal que permitiese a la ciudadanía acceder a una candidatura a un cargo de elección popular sin necesidad de vincularse un partido político, además de cuestionar la constitucionalidad de los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E y 178 del COFIPE y el oficio que le fue enviado por el entonces Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien le aseguró que el derecho constitucional a ser votado solamente podía ser ejercido mediante el registro petitionado por algún partido político.

Aunque después de la reforma de 2012 efectuada en materia política, los candidatos independientes aparecen en la legislación, no es sino hasta 2014 que quedan regulados por el INE y son tratados como partidos políticos de nuevo registro.¹¹³ Los candidatos independientes pueden contender por los cargos de Presidente de la República, Senadurías, y Diputaciones. Para lograr el registro y reconocimiento como candidato independiente y gozar de las prerrogativas que determina la Ley en este sentido, se debe observar que:

- Para contender para el cargo de Presidente de la República, se debe reunir la cantidad de firmas equivalentes al uno por ciento de la Lista Nominal, que

¹¹³ *Ibíd.* Pp. 16

deberá estar integrada por electores de por lo menos 17 entidades federativas y que a su vez el total anterior sea resultado de la suma de por lo menos el uno por ciento en cada una de ellas.

- Para conseguir el registro como candidato independiente y contender por el cargo de Senador de la República, se debe reunir la cantidad de firmas equivalente al dos por ciento de la lista nominal integrada por electores de al menos la mitad de los distritos que sumen uno por ciento de la lista nominal de cada uno.
- Finalmente, para la diputación se debe reunir la cantidad de firmas equivalente al dos por ciento de la lista nominal del distrito en cuestión, que deberá al mismo tiempo estar integrada por al menos la mitad de los electores que sumen el uno por ciento en la lista nominal de cada una de las secciones electorales que integren dicho distrito.

Los candidatos independientes reciben financiamiento público y tienen acceso a tiempos de radio y televisión durante las campañas. El financiamiento privado tendrá un tope máximo del diez por ciento del gasto de la elección en la que estén conteniendo. Además, podrán designar representantes ante el INE con voz pero sin voto, así como ante las mesas directivas de casilla. En general, reciben un trato muy similar al de los partidos políticos. En el caso de las sanciones, un candidato independiente puede perder el registro cuando:¹¹⁴

- Rebase el tope de gasto permitido.
- Realice actos anticipados de campaña.
- Contrate propaganda en radio y televisión.
- No entregue informes de ingresos y egresos de gastos en campaña.
- No cumpla con los requisitos para la obtención del registro.
- Cuotas de género

Con la reforma de 2014, los partidos políticos nacionales y locales están obligados a observar la equidad de género. En este sentido, deben postular candidaturas tanto

¹¹⁴ *Ibíd.* Pp. 16

para mujeres como para hombres en una lógica de 50/50, es decir, la mitad de las candidaturas deberá corresponder a mujeres y la mitad restante a varones. Incumplir con esta disposición puede derivar en la cancelación del registro a los candidatos.

- Organización electoral

En cuanto a la organización electoral podemos observar algunos cambios del IFE al INE como sigue:

- El porcentaje de ciudadanos insaculados para desempeñarse como funcionarios de casilla aumenta del 10% al 13%.
 - Aumenta de cinco a diez el número de casillas especiales que se pueden instalar en cada distrito electoral.
 - El INE ahora está obligado a instalar casillas únicas en todas las elecciones que sean concurrentes, es decir, que al mismo tiempo se lleven a cabo las del ámbito federal y local. Además le corresponde designar a los respectivos funcionarios esto, claro está, previo proceso de insaculación. Aunado a esto el Instituto puede emitir criterios y reglas para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para cada caso.
 - Para las casillas únicas habrá un secretario y un escrutador más de lo habitual.
- Elecciones internas de los partidos políticos

El INE ahora puede, a petición del partido político, organizar sus procesos de elección interna para renovar sus dirigencias. Para tal efecto es preciso observar que:

- La solicitud deberá emitirse cuatro meses antes del inicio del proceso respectivo.
- Sólo podrá realizarse en periodos no electorales.

- Se deberá acordar con los partidos políticos los términos y condiciones del proceso.
 - El partido político está obligado a cubrir el costo de la organización de dichos comicios.
-
- Servicio Profesional Electoral Nacional

Recordemos que con la reforma electoral de 1990 se creó el Servicio Profesional Electoral cuyo objetivo era, como su nombre sugiere, profesionalizar las elecciones para evitar la improvisación de último minuto y la corrupción coyuntural. A medida que las elecciones federales adquirieron mayor confianza ciudadana a partir de la estrategia adoptada para este efecto, se puso al Instituto como un ejemplo de imparcialidad y calidad. Con la reforma de 2014, se dispuso atribuir al INE la conformación de un Servicio Profesional Electoral Nacional que se regirá por un estatuto que deberá funcionar en su totalidad en 2018 y consiste de dos apartados. El primero de ellos se integra con el personal de carrera del IFE, y el otro con quienes acrediten un proceso de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina para los funcionarios de los hoy Organismos Públicos Locales Electorales.

- Voto de los mexicanos en el extranjero

Los mexicanos en el extranjero podrán ahora adquirir su credencial para votar y ejercer su derecho al sufragio no sólo por el cargo de Presidente de la República. También podrán elegir a gobernadores y al jefe de gobierno de la capital. Hay distintas modalidades en las que se podrá emitir sufragio: electrónica, postal y de manera personal en los módulos que se instalen en embajadas o consulados mexicanos.

- Capacitación electoral y educación cívica

Anteriormente, y como ya lo habíamos señalado, el IFE y los institutos electorales de las entidades federativas instalaban cada uno por su cuenta una casilla con su respectiva mesa directiva en los procesos electorales en que hubiese elecciones concurrentes. Del mismo modo, cada quién por su lado realizaba la capacitación correspondiente a los ciudadanos insaculados para convertirse en funcionarios de casilla. El INE ahora tiene la facultad de instalar casillas únicas en procesos electorales de estas características y encargarse de la totalidad de la capacitación y reasumirla en cualquier proceso electoral local, aunque por defecto, esta facultad la ostentan las autoridades locales del mismo modo que la educación cívica, función que el INE ostentará únicamente en procesos electorales federales.

- Observación electoral, Geografía electoral y Consulta Popular

El INE ahora dicta los lineamientos para la observación electoral nacional. Anteriormente esto corría a cargo de los institutos electorales locales. La distritación federal y local es ahora también una tarea del INE, que se valdrá del último censo de población para llevarla a cabo. En cuanto a la Consulta Popular se refiere, también es obligación del Instituto verificar los requisitos de convocatoria a dichas consultas, así como la organización, el cómputo, desarrollo y la declaración de resultados correspondiente.

- Encuestas, sondeos de opinión, Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y conteo rápido

El INE ahora emite las reglas y lineamientos para elecciones locales y federales. Por su parte los OPLEs deben verificar su cumplimiento en sus entidades respectivas. En este mismo sentido, el Instituto también emite lo pertinente para el funcionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares en elecciones federales y locales, mientras que los OPLEs operarán sus propios programas para

estos fines en elecciones locales. Por su parte, los del INE funcionarán para las elecciones federales. Los lineamientos para llevar a cabo los conteos rápidos también son tarea del Instituto mientras que los OPLEs ordenarán su realización basados en estudios de viabilidad que para tal efecto, elaboren de manera conjunta con el Instituto.

- Revisión del porcentaje mínimo de votación válida emitida para la conservación del registro de los partidos políticos

La reforma de 2014 aumentó de 2% a 3% el mínimo de votación válida emitida en favor de un partido político para que conserve su registro como tal ante el INE. Es deber de este último llevar a cabo lo pertinente para asegurar la revisión de dicho porcentaje y determinar, cuando aplique, la pérdida de registro del partido político en cuestión.

Conclusiones

Para emitir nuestras conclusiones de lo expuesto en el presente trabajo de investigación, es preciso señalar que consideramos que hay dos ópticas generales respecto a la reforma electoral:

- a) La que promueve que, como ya dijimos, la reforma electoral de 2014 es el resultado de un intento de equiparar los avances en los procesos de democratización a nivel nacional, toda vez que el progreso de nuestra democracia se medía a partir de los avances que logró el IFE –que sólo organizó elecciones a nivel federal–, ya que cada entidad federativa hacía lo propio a través de las actuales OPLEs y legislaba en materia respectiva por separado.
- b) La que supone que la creación del INE es un intento de centralizar las elecciones del país, y que el proceso de democratización no necesariamente va de la mano con la creación de un control central de las facultades organizacionales del Estado en materia electoral, o dicho de otro modo, que para incentivar el desarrollo democrático habría que dotar de mayores atribuciones a los OPLEs que, hoy por hoy, se han convertido –*de facto*– en subordinados del Instituto.

Para desahogar ambas, comenzaremos por señalar que el objetivo de esta tesis no fue el de evaluar –en función de los resultados de la elección de 2015–, si la reforma ha tenido un impacto positivo o negativo, ya que para ello, consideramos que hace falta mucho más que sólo un proceso electoral para comenzar a estudiar los efectos que ha tenido en el sistema electoral mexicano. No obstante, lo cierto es que desde una perspectiva de revisión histórica del siglo XX en materia electoral, parece difícil evitar pensar que la intención de la reforma de 2014, en buena medida fue la de forzar un sistema electoral centralizado que tiene potencial de convertirse en un paso en reversa.

En ese sentido, es posible que no podamos evitar plantearnos la siguiente pregunta: ¿no será que el extinto IFE se transformó en una institución en algo similar a la CFE? Habría que aclarar que, si bien el contexto de hoy en día es completamente diferente al que imperaba en los tiempos de la Comisión, recordemos que según lo expuesto, el propio IFE generó por cuenta propia sus propias fortalezas, como son la confianza de la ciudadanía y resultados electorales notablemente distintos a los de cualquier elección realizada antes de la reforma política de 1990. Esto nos lleva a señalar que indudablemente el contexto en el que se desarrolla o funciona una institución juega un papel crucial en la evaluación de la misma, y que con base en los resultados es posible generar los cambios necesarios que idealmente, contribuirían a dar continuidad a su proceso de evolución.

Si con lo anterior en mente afirmamos que el contexto genera cambios y ellos a su vez, otros más, también debemos señalar que la reforma electoral de 2014 tampoco pudo haber sido espontánea. A lo largo de esta investigación hemos indicado en reiteradas ocasiones, aunque no necesariamente de forma tan explícita, que en este proceso de democratización nada surge del aire y los cambios a la Constitución referidos tienen como antecedente poco más de veinte años de desarrollo institucional, mismos en los que la oposición no sólo dejó de ser una simulación, sino que se transformó en el contrapeso que no fue –literalmente porque no pudo– durante la época en que el PRI se consolidó como el partido hegemónico. Es más: podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la oposición tuvo mucho qué ver en la creación misma del IFE.

Refiriéndonos a partir de aquí al segundo inciso, cuestionamos ¿no será que habrá que legislar para que se haga efectivo el pacto federal que formalmente está establecido en la Constitución? Precisamente el comportamiento de los gobiernos locales en varios casos, como veremos más adelante, sí se prestó para nutrir al argumento en favor de la reforma electoral. Si bien queda claro que ésta no se llevó a cabo en los términos en que inicialmente fue proyectada, un punto a favor de la democracia podría ser que todo esto se realizó con la colaboración de los tres principales partidos políticos sentados a negociar con el Ejecutivo Federal el

llamado *Pacto por México*. O podría ser un buen signo que los gobiernos estatales hayan logrado conformar un frente común para finalmente intervenir en favor de sus intereses en la legislación de corte federal... ¿Manifestación de federalismo?

A pesar de que pueda haber dudas que surjan a partir de las nuevas facultades y atribuciones que ahora tiene el INE, existen indicios de un desarrollo democrático desigual a nivel local y federal, y en donde la oposición, –ya constituida formalmente en partidos políticos– ha logrado construir auténticos bastiones electorales en determinadas entidades federativas. Resaltar éste punto es fundamental para entender de dónde provienen las dos interpretaciones que proponemos para la reforma electoral, ya que la correlación de fuerzas políticas operantes en las entidades federativas fue clave para conformar cada uno de los 32 sistemas electorales, y en esa interacción las reglas del juego para cada entidad en algunos casos, no fueron necesariamente democráticas,¹¹⁵ es decir, parecería que se hicieron *a modo* en una suerte de imitar las antiguas prácticas del PRI, lo que nos parece absolutamente inaceptable.

Ya en 2008, en el libro “El federalismo electoral en México” coordinado por Jacqueline Peschard, sus autores observaban este fenómeno que sigue dándose a pesar de la reforma electoral de 2014. En fechas recientes se ha visto por ejemplo, que en entidades como Puebla, Veracruz, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Quintana Roo, Tamaulipas y Baja California, surgieron leyes denominadas coloquialmente como *antibronco*, en alusión al apodo de Jaime Rodríguez, el candidato independiente que venció en la contienda electoral de junio de 2015 por la gubernatura del estado de Nuevo León. El objetivo general de dichas leyes parece ser el de imponer candados que dificulten o incluso, imposibiliten la existencia de candidatas o candidatos independientes en sus respectivas demarcaciones territoriales.

Si bien estos ordenamientos jurídicos han sido en algunos casos, impugnados, reformados o desechados, tal y como se expuso en forma breve para los casos de Chihuahua e Hidalgo, en donde los cambios a la legislación local se estructuraron

¹¹⁵ Peschard, Jacqueline. Óp. Cit.

para frenar a los candidatos independientes que previamente hayan sido postulados por algún partido político. En este sentido, la LGIPE tiene un tope levemente similar –aunque no tan abultado–, ya que sólo requiere que la ciudadana o ciudadano con intenciones de obtener el registro de su candidatura independiente, no sea militante o afiliado un partido político.¹¹⁶ Como mencionamos en su momento: aquí parece ocurrir algo muy parecido a lo que aconteció previo a las elecciones de 1940 y 1952, cuando los militantes disidentes del partido oficial, decidieron conformar un frente común para vencerlo en las urnas.

Hoy por hoy, ser militante o similar de un partido supone, bajo sus reservas, la oportunidad de incrementar de manera notable el capital político necesario para obtener su registro como candidato independiente, lo que de manera casi automática lo convertiría en un potencial adversario incómodo para los partidos políticos y no sólo eso, esto se conseguiría sustrayendo el capital del partido en cuestión. Es decir, aunque la forma de hacer política no cambie sustancialmente, tal y como vimos en la victoria de Jaime Rodríguez en la elección por la gubernatura del estado de Nuevo León –quien, por cierto, previamente militó para algún partido político–, la figura de los candidatos independientes sí da un nuevo aspecto a la arena política, que a partir de los cambios a las leyes locales después de la elección de 2015, asumimos que no necesariamente son bien vistos por los partidos, que tradicionalmente habían sido los únicos capaces de postular candidatos a cargos de elección popular.

Cabe entonces reflexionar si la reforma en este aspecto es suficiente como para coadyuvar a proteger el derecho humano y ahora constitucional de ser votado, ya que si la intención era la de equiparar el proceso de desarrollo de la democracia a niveles federal y local, como se ha dicho, leyes proteccionistas como estas estarían, en nuestra opinión, claramente atentando contra el modelo democrático. En ese sentido, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han considerado las *leyes antibronco* como inconstitucionales, podrían ser en efecto,

¹¹⁶ Artículo 383, numeral 1, fracción VII de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación publicada el 23 de mayo de 2014

muestra de un balance mejor estructurado de los tres poderes y luego entonces, de una mejoría en la calidad de nuestra democracia.

Asimismo, la victoria de “El Bronco”, podría ser un indicio de la existencia de un hartazgo generalizado de la ciudadanía por la forma convencional de hacer política, concretamente a nivel electoral, y esto como tal es una mina de oro que seguramente muchos querrán explotar, aunque no necesariamente lejos de sus respectivos partidos. Es más, esto podría darse a tal punto que la figura de las candidaturas independientes quedaría en breve, –a ojos de la ciudadanía– *adulterada*, o sea, veríamos comúnmente candidatos –con el consentimiento y al amparo discreto de los partidos políticos–, disfrazados de *independientes*. Sin embargo, tomando en cuenta la historia de la oposición y la disidencia en México que brevemente relatamos en esta investigación, de darse ese fenómeno, todo apuntaría en nuestra opinión, a ser *algo natural*, es decir, seríamos testigos de algo que ya hemos visto aunque de forma y escala distintas sin contar con las respectivas diferencias del contexto en el que ocurra. Sí: estamos dando por hecho que los candidatos independientes tampoco nacen ni nacerán del aire.

Para concluir, no podemos afirmar: a) que la reforma electoral de 2014 se hizo deliberadamente para centralizar el sistema de elecciones –trayendo de vuelta viejos fantasmas–, b) ni que la intención haya sido completa y legítimamente en beneficio de la democracia mexicana. Sin embargo, en nuestra opinión, los cambios hechos al INE si van en sentido centralizador. Por ello y otros muchos motivos que no alcanzamos a tocar aquí, será preciso no perder al INE de vista durante varios procesos electorales más, ya que como señalamos con antelación, es demasiado pronto para aventurarnos a comprobar o refutar si el INE como tal es capaz de poner en riesgo los avances consolidados en materia democrática. No obstante, en un sentido generalizado, basándonos en los elementos que sí tenemos disponibles, consideramos que la reforma electoral de 2014 resulta incompleta, apurada e improvisada.

Por ejemplo: si tenemos un sistema nacional de elecciones, debería ser posible dar cabida a un sistema nacional de procuración de justicia en materia electoral. Si bien,

en este sentido la Ley General en Materia de Delitos Electorales prevé en su artículo 24 la vinculación y trabajo interinstitucional de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales con sus homólogos locales, el esfuerzo no parece ser suficiente si la cantidad de delitos electorales sobrepasa la capacidad de una institución pensada para un contexto completamente distinto, vigente poco más de veinte años atrás. También hay que tomar en cuenta que los delitos electorales no son considerados graves. Además encontramos en este sentido que la reforma electoral se quedó corta por no saber anticiparse a los cambios en las tecnologías de la información.

Por último, en este trabajo de investigación proponemos algunos cambios que nos parecen necesarios para robustecer la Ley. Al INE, se le debería dotar con la capacidad de aplicar sanciones más severas a los Partidos Políticos, por ejemplo, reformar en sentido de que la pérdida de registro sea automática cuando sus violaciones a la legislación sean recurrentes y graves, lo que implica que el marco jurídico debe ser capaz de prever mecanismos para evaluar el impacto de las mismas, y contemplar también que los delitos electorales, por ejemplo, sean considerados como graves; concretamente la compra de votos o el condicionamiento de programas sociales para favorecer a un partido o candidato.

Aunque estas propuestas van enfocadas al castigo y corrección por el desacato a la Ley, también debería incluirse como prioritaria la implementación de un programa de educación cívica que permita promover la participación ciudadana desde edades tempranas en sentido de prevenir tanto el abstencionismo como la comisión de delitos electorales. Si bien podríamos decir que los fenómenos que impiden que la democracia mexicana alcance un mayor índice de calidad, son en buena medida, costumbres y prácticas que se han quedado muy arraigadas en la sociedad, es imprescindible el papel de las instituciones contribuir en el desarrollo de políticas públicas o programas que aceleren el proceso de creación de una nueva conciencia ciudadana.

Índice de acrónimos

Acrónimo	Nombre de la Institución, Código o Ley
CFE	Comisión Federal Electoral
CFVE	Comisión Federal de Vigilancia Electoral
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
DOF	Diario Oficial de la Federación
FPPM	Federación de Partidos Políticos de México
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
OPLE	Organismo Público Local Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
PCM	Partido Comunista de México
PNA	Partido Nacional Antireeleccionista
PNM	Partido Nacionalista Mexicano
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PP	Partido Popular
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNS	Unión Nacional Sinarquista

Bibliografía

Alberro, Irina, et. Al. El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia. Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral. México. 2010

Alcántara Sánchez, Manuel. Sistemas Políticos de América Latina. Tecnos. Madrid. 1990

Autor anónimo. Análisis comparativo de la reforma electoral, constitucional y legal 2007-2008. Instituto Federal Electoral. México. 2008

Autor anónimo. La reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015. Instituto Nacional Electoral. México. 2014

Ávila Espinosa, Felipe Arturo. "Las elecciones de 1911, un ensayo democrático" en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Martha B. Loyo (editora), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 23, 2002

Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge. México: una democracia vulnerada. Miguel Ángel Porrúa-CIESAS. México. 2009

Béjar Algazi, Luisa. El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio. UNAM, Gernika. 2004

Bernal, Ignacio, et. Al. Historia General de México. El Colegio de México. México. 2009

Bobbio, Norberto, et. Al. Diccionario de Política. Siglo XXI. México. 2008

Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI. México. 1978

Casar, María Amparo. Para entender... la reforma de las instituciones políticas del Estado mexicano. Nostra. México. 2014

Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Instituto Federal Electoral, 20 años. Instituto Federal Electoral. México. 2010

Córdova Vianello, Lorenzo, et. Al. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. UNAM. México. 2008

Crick, Bernard. En defensa de la política. Kriterion Tusquets. México. 2001

De Andrea Sánchez, Francisco José. “La Reforma Política de 1990” en, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 73. Enero – Abril. México. 1992

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel. Barcelona. 1988

Duverger, Maurice. Sociología de la política. Ariel. México. 1983

Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Porrúa. México. 2010

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional. Marcial Pons. Madrid. 2013

Galli, Carlo. El malestar de la democracia. FCE. Argentina. 2013

Guardini, Romano. El Poder. Ensayo sobre el reino del hombre. Troquel. Bs As. 1959

Guastini, Riccardo. Estudios de teoría constitucional. UNAM. México. 2001

Hermet, Guy. El invierno de la democracia. Los libros del lince. España. 2008

Jiménez, Edgar. Enfoques teóricos para el análisis político. Cuadernos de orientación metodológica: 4. Instituto Federal Electoral. México. 1998.

Lajous Vargas, Alejandra. “El Partido Nacional Revolucionario y la Campaña Vasconcelista”, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Álvaro Matute (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 7, 1979

Lerner, Victoria (coordinadora). Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 23. UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas. México. 2002

- Lujambio, Alonso. El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana. Océano. México. 2000
- Morlino, Leonardo. "Calidad de la democracia" en, Revista Metapolítica número 39 de Enero-Febrero. México. 2005
- Nacif, Benito. Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Nostra, ediciones. México. 2005
- Payne, J, Mark, et. Al. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2006
- Peschard, Jacqueline (coordinadora). El federalismo electoral en México. UNAM-FCPyS. México. 2008
- Quiroz Acosta, Enrique. Teoría de la Constitución. Porrúa. México. 2005
- Ramos, Samuel. El perfil del hombre y la cultura en México. Espasa. España. 2013
- Reinhard, Wolfgang. Las élites del poder y la construcción del Estado. FCE. México. 1997
- Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Taurus. México. 2008
- Sartori, Giovanni. Comparative Constitutional Engineering. New York University Press. Nueva York. 1994
- Valadés, Diego. El gobierno de gabinete. UNAM. México. 2005
- Valadés, Diego. La parlamentarización de los sistemas presidenciales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2007
- Valdés, C. y Sauret. P. "Entrevista al consejero Marco Antonio Baños Martínez" en Congresistas, No. 282. México. Junio de 2015
- Valdés Zurita, Leonardo, et. Al. Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. IFE. México. 2008

Woldenberg, José. El cambio político en México. Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. México. 2007

Legisgrafía

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Consultado el 19 de agosto de 2015 en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671699&fecha=15/08/1990

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. Consultado el 3 de septiembre de 2015 en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Consultada el 25 de mayo de 2015 en:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Consultada el 25 de mayo de 2015 en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. Consultado el 23 de agosto de 2015 en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Consultado el 29 de julio de 2015 en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Ley Electoral Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946. Consultado el 6 de abril de 2015 en:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=01&day=07>

Ley Federal Electoral de 1973 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973. Consultado el 10 de abril de 2015 en:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1973&month=01&day=05>

Ley General en Materia de Delitos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014. Consultada el 3 de junio de 2015 en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Consultada el 20 de abril de 2015 en:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=05&day=23>

Webgrafía

Autor anónimo. Descripción general del contenido de la Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901. Consultado el 8 de mayo de 2015 en:

<http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/18121901.html>

Ojeda Marín, Gracia Mireya. Seminario de Tesis. Consultado el 5 de marzo de 2015 en:

<http://ojedamireya.galeon.com/semtes.html>