



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA REFORMA ELECTORAL DE 2007: ¿REFORMA COYUNTURAL O
ESTRUCTURAL?**

TESIS

que para obtener el título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

presenta

JOSUÉ OMAR MATA PIMENTEL

Asesor: Maestro Khemvirg Puente Martínez.

Agosto de 2009.



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

A mis padres, por ser y estar.

A mis hermanos, por existir.

*A mi asesor, Maestro Khemvirg Puente Martínez,
por su apoyo en la realización de este trabajo de
investigación.*

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.....	10
1.1. Antecedentes.....	11
1.2. El Funcionamiento del Sistema Electoral Mexicano.....	33
1.2.1. Forma de organización política.....	33
1.2.2. Integración y fórmulas de elección de los Poderes de la Unión.....	35
1.2.2.1. Sistema de elección presidencial.....	35
1.2.2.2. Sistema de elección legislativa.....	37
1.2.2.2.1. Cámara de Diputados.....	37
1.2.2.2.2. Cámara de Senadores.....	41
1.3. Instituciones electorales.....	42
1.3.1. Instituto Federal Electoral.....	43
1.3.1.1. Órganos directivos.....	44
1.3.1.2. Órganos ejecutivos y técnicos.....	46
1.3.1.3. Órganos de vigilancia.....	48
1.3.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	49
1.4. Conclusiones del capítulo.....	51
CAPÍTULO 2. REFORMA ELECTORAL DE 2007.....	54
2.1. Coyuntura Político Electoral (2006-2007).....	54
2.2. La Reforma Electoral de 2007.....	61
2.2.1. Estructura y Facultades de la Institucionalidad Electoral.....	65
2.2.1.1. Reformas al Instituto Federal Electoral.....	66
2.2.1.2. Reformas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	73
2.2.2. Campañas Electorales y Precampañas.....	75
2.2.3. Acceso a Medios de Comunicación.....	77
2.2.4. Financiamiento y Aportaciones a Partidos Políticos.....	81
2.3. Conclusiones del capítulo.....	84
CAPÍTULO 3. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007: EVALUACIÓN Y ANÁLISIS.....	86
3.1. Evaluación del Sistema Electoral Mexicano.....	88
3.1.1. Representación.....	89
3.1.1.1. Género.....	89
3.1.1.1.1. Situación antes de la reforma electoral.....	89

3.1.1.1.2. Reforma electoral.....	93
3.1.1.2. Minorías.....	94
3.1.1.2.1. Situación antes de la reforma electoral.....	94
3.1.1.2.2. Reforma electoral.....	95
3.1.1.3. Proporcionalidad.....	96
3.1.1.3.1. Situación antes de la reforma electoral.....	96
3.1.1.3.2. Reforma electoral.....	98
3.1.2. Concentración o Efectividad.....	99
3.1.2.1. Grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.....	99
3.1.2.1.1. Situación antes de la reforma electoral.....	99
3.1.2.1.2. Reforma electoral.....	104
3.1.2.2. Mayoría partidaria o coalición estable en el Congreso de la Unión.....	106
3.1.3. Participación.....	110
3.1.3.1. Sistemas de elección de los Poderes de la Unión.....	111
3.1.4. Simplicidad.....	115
3.1.4.1. Simplicidad del voto.....	116
3.1.4.2. Simplicidad en el proceso electoral de 2006.....	118
3.1.5. Legitimidad.....	123
3.1.5.1. El sistema electoral mexicano: une o desune al país.....	123
3.1.5.2. Críticas al sistema electoral mexicano.....	128
3.1.5.2.1. Críticas de los partidos políticos.....	129
3.1.5.2.2. Críticas de grupos empresariales, intelectuales de derecha y medios de comunicación.....	133
3.1.5.3. Legitimidad del sistema electoral mexicano.....	134
3.2. Conclusiones del capítulo.....	137
 CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES GENERALES.....	 148
 BIBLIOGRAFÍA.....	 158

INTRODUCCIÓN.

La democracia moderna se caracteriza por tener procesos electorales cada vez más competidos y polémicos, cuyas etapas se cumplen a partir de un marco legal e instituciones especializadas en la materia.

Los sistemas electorales pueden definirse como el conjunto de dispositivos y normas que regulan las elecciones de un país; cuyo propósito es definir las reglas mediante las cuales los electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos o candidatos, así como la forma a través de la cual esos votos se transforman en órganos de gobierno o de representación política. En palabras llanas, los sistemas electorales determinan cómo los votos de los ciudadanos se convierten en cargos de representación popular parlamentarios o ejecutivos.

El estudio y análisis de los sistemas electorales resulta una actividad indispensable en nuestros días, ya que los avances democráticos impulsados en las últimas tres décadas instan a los gobiernos democráticos a: implementar y desarrollar mecanismos que garanticen la más exacta representatividad de los ciudadanos; profundizar en las características que componen los sistemas electorales; evaluar las ventajas y desventajas que las diferentes fórmulas electorales que se aplican en la distribución de los escaños ejercen; reconocer que el diseño de los sistemas electorales es un componente vital para el desarrollo y construcción de los procesos democráticos que no puede ser concebido al margen del contexto más amplio del diseño constitucional e institucional y puede ser clave para áreas tan diversas como el manejo de conflictos, la representación de género y el desarrollo de un sistema de partidos políticos, y; considerar que el mal diseño del sistema electoral puede obstruir un proceso de avance democrático e incluso amenazar la estabilidad política.

Los efectos concretos de los sistemas electorales resultan ser inciertos y hasta controvertidos. Lo que sí se puede indicar es que son una variable potencialmente influyente dentro del desarrollo político. Se puede considerar como una de un conjunto de variables de similar índole que influyen en la representación política, en la conformación de los sistemas de partidos y en la construcción y mantenimiento de la gobernabilidad. Un efecto directo de los sistemas electorales que se observa empíricamente es la

estructuración y formación de las preferencias y la voluntad política en los resultados electorales,¹ como ejemplo se puede observar la conformación de los parlamentos.

Sin embargo los efectos de los sistemas electorales no se restringen a la relación entre votos y escaños y al efecto que en el sistema de partidos puedan tener, pues más allá de afectar el número de partidos políticos que existen y la capacidad de conformar mayorías parlamentarias, influyen en la relación votante y elegido, en mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, en el tamaño de las circunscripciones, la forma del voto (uninominal o plurinominal), la polarización ideológica y política, la estructuración de los partidos políticos, la representación de los intereses de la sociedad, el tipo de competencia política, las formas de participación política, las características de las campañas electorales, la capacidad del sistema político de generar el bienestar de su población con respecto al buen funcionamiento de las instituciones políticas, en la legitimidad del sistema político, y en la percepción del ciudadano y en el grado de su compromiso con las instituciones establecidas.

Estas razones aportan una explicación de por qué, gran parte de los debates sobre los sistemas electorales se dedica a la evaluación de las exigencias funcionales que deben cumplir (las más importantes son la representación, la efectividad y la participación). De ahí que, la elección, el diseño y las reformas de un sistema electoral resultan un proceso enormemente complejo, pues debe tenerse en cuenta que el aumento en la satisfacción de una de las exigencias puede ocasionar la disminución de la satisfacción de alguna otra. Ningún sistema electoral puede satisfacer de forma óptima todas las exigencias.

Las exigencias funcionales que les son planteadas a los sistemas electorales pueden ser evaluadas empleando el modelo planteado por Dieter Nohlen (2004). Este modelo propone cinco criterios de evaluación (los primeros tres fundamentales y los últimos dos adicionales), los cuales cuentan con parámetros de medición empírica, situación que hace estimables sus efectos y permite su operación. Los cinco criterios son: 1) Representación, 2) Concentración o efectividad, 3) Participación, 4) Simplicidad, y 5) Legitimidad.

Los sistemas electorales son, asimismo, producto de la evolución histórica y política, por lo que sus efectos dependen siempre de la estructura social, de las

¹ NOHLEN, Dieter. (2004). "Sistemas electorales y partidos políticos". Fondo de Cultura Económica. México. p. 35.

instituciones existentes y del comportamiento de los actores políticos, en consecuencia, de las condiciones específicas de cada país.

En México las modificaciones del marco normativo e institucional, así como los cambios en la forma de integración de los organismos representativos han sido las manifestaciones más significativas de la transición democrática.

La evolución del sistema electoral mexicano se encuentra acompañada de una serie de cambios y transformaciones en diversas estructuras del Estado. Sin embargo, la importancia de las reformas electorales realizadas durante los últimos treinta años ha sido la que muestra una mayor intensidad e indiscutibles avances en los ámbitos en los que tienen influencia.

Las reformas electorales que generaron esos avances son el resultado de las exigencias de participación y representación de la ciudadanía y de los diversos grupos sociales y políticos que existen en nuestro país, que gradualmente han buscado tener una mayor influencia y ser partícipes en las decisiones públicas.

Esta serie de reformas –que tienen su origen en 1977– se erigen como un proceso gradual de cambios tangibles, que lograron que los procesos electorales se llevaran a cabo y se resolvieran dentro de un ambiente de normalidad democrática, en el que, las instituciones encargadas de validar y calificar los comicios adquirieron un elevado nivel de confianza en la sociedad. Como características de este proceso se puede identificar que el sistema electoral mexicano transitó: a) de un sistema de partido hegemónico a uno plural y competitivo; b) de una administración electoral dependiente del Poder Ejecutivo a una autónoma y ciudadanizada, y; c) de un contencioso electoral de carácter político a otro plenamente jurisdiccional.

Este nuevo panorama permitió el desarrollo de procesos electorales más equitativos, equilibrados y competidos; caracterizados por la existencia de una sana incertidumbre democrática en torno a los resultados, y una resolución de inconformidades que se dirimió dentro del marco de las instituciones electorales. Es decir, las elecciones se llevaban a cabo dentro de un ambiente de normalidad democrática. Como ejemplo de esto se pueden observar las elecciones de 1997, 2000 y 2003. En las elecciones de 1997 se presentó un significativo avance de la oposición en los espacios legislativos y administrativos sujetos a elección, como lo fue la jefatura de gobierno del Distrito Federal y, que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El proceso electoral del año 2000 representó un parte aguas en la

transición democrática en México; se dio la alternancia en la Presidencia de la República después de 70 años de gobiernos priístas, y las mayorías absolutas en el Congreso de la Unión dejaron de existir. En las elecciones de 2003 se confirmó que la normalidad democrática vivida en los procesos electorales anteriores era una realidad al presentarse una elección altamente competitiva, que tuvo como resultado la integración de una Cámara de Diputados plural, y que resolvió las inconformidades presentadas a través de la vía institucional.

Sin embargo, el escenario de normalidad democrática que venía significando los procesos electorales no se presentó en la elección presidencial de 2006. El ambiente generado durante el proceso electoral de 2006 propició una serie de circunstancias que cobraron una magnitud y un peso decisivos en la coyuntura política nacional. Hechos como la intervención del presidente de la República en el proceso electoral, la falta de regulación de las precampañas, la parcialidad de los medios de comunicación a favor del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), las campañas publicitarias de algunos grupos empresariales, las campañas negativas (“negras”), la intervención del alto clero, etc., pusieron en entredicho la certeza del proceso y la imparcialidad de la autoridad electoral. Aunado a esto, un acontecimiento más que agravó la percepción negativa del proceso electoral fue la impericia mostrada por la autoridad electoral ante la incapacidad de poder informar al público la tendencia que presentaban los conteos de la elección presidencial el 2 de julio de 2006. La impugnación de la elección presidencial por parte del candidato de la Coalición por el Bien de Todos no se hizo esperar, y así en el panorama postelectoral privó un ambiente de incertidumbre, confrontación, polarización social, protestas, desconfianza, y falta de credibilidad y certeza en las instituciones y en los resultados de la elección por una parte considerable de la sociedad.

El proceso electoral de 2006 presentó la elección presidencial más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia fue únicamente de 233,837 votos (cifra que representa el 0.58% de la votación), que favorecieron formalmente al candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa. Indudablemente, en condiciones de democracia consolidada esta situación no debiera ser motivo de análisis y dificultad ulterior para los mexicanos, sin embargo, a causa de las irregularidades presentadas durante el proceso electoral fue necesario esperar la calificación de la elección por parte de la instancia constitucionalmente facultada para ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, dentro de una coyuntura plena de presiones y grandes

protestas, el 5 de septiembre de 2006 los magistrados del Tribunal Electoral dieron a conocer el Dictamen de la Elección Presidencial 2006, en el cual se indica que el candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos fue Felipe Calderón Hinojosa. Pero, más allá de los datos y las cifras, es importante destacar que en la valoración del proceso en su conjunto, los magistrados señalaron la existencia de una serie de acontecimientos que pusieron en riesgo la validez de los comicios, de los cuales sobresalen las intervenciones del presidente de la República a favor del candidato del PAN (valorado por la magistrada Alfonsina Navarro como el suceso que constituyó el mayor riesgo para la validez de la elección), y la campaña de anuncios lanzada por el Consejo Coordinador Empresarial. No obstante, y a pesar de reconocer la plena existencia de dichas irregularidades, los magistrados del Tribunal Electoral consideraron que no era posible determinar el grado en el que estos hechos hubieran podido influir en los votantes, o sea, que no fue posible conocer su impacto. De esta forma, los magistrados juzgaron que los acontecimientos arriba señalados, no generaron convicción de una afectación importante a los principios rectores de las elecciones democráticas, por lo que procedieron a declarar la validez de la elección. Situación que representa una clara ambigüedad.

Los acontecimientos vividos en el proceso electoral de 2006 mostraron la imperiosa necesidad de reformar el marco institucional y legal que norma en materia electoral. De esta forma, con el fin de hacer frente de forma efectiva a los problemas y lagunas legales evidenciadas en el diseño electoral, fue creada la reforma electoral de 2007.

El análisis del contenido de la reforma electoral de 2007, así como de la coyuntura en que surgió, son precisamente los ámbitos que dan origen al desarrollo de esta tesis, la cual tiene como objetivo general, analizar la reforma efectuada al sistema electoral mexicano en el año 2007, con el fin de determinar si las modificaciones realizadas al marco jurídico electoral fueron de carácter coyuntural, ó, si éstas trascendieron su estructura y proveyeron elementos que coadyuvan a lograr su función y objetivos institucionales.

Conocer las modificaciones que esta reforma efectuó a las normas e instituciones electorales resulta indispensable para llevar a cabo la evaluación del sistema electoral mexicano de acuerdo a los criterios de evaluación de los sistemas electorales propuestos por Dieter Nohlen (2004). Para ello se empleará el método Analítico Descriptivo, el cual consistirá, primero, en realizar el estudio de los sistemas electorales de manera general.

Para así, de forma “Deductiva”, pasar al caso particular mexicano, y llevar a cabo, a partir de un enfoque descriptivo-individual, el análisis de la integración y funcionamiento del sistema electoral mexicano.

De esta forma, al realizar la evaluación del sistema electoral mexicano se obtendrán los elementos (empíricos) que permitirán dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas: ¿El sistema electoral mexicano satisface los criterios de representación, concentración, participación, simplicidad, y legitimidad, propuestos para la evaluación del funcionamiento de los sistemas electorales? ¿La reforma al sistema electoral mexicano del año 2007 es de carácter estructural o coyuntural?

Así, derivada de las preguntas de investigación planteadas, se asume como hipótesis general que, la reforma al sistema electoral mexicano efectuada en el año 2007 es de carácter coyuntural, pues no abarca su complejidad y no cumple con los criterios de evaluación de los sistemas electorales propuestos por Nohlen (2004).

En el primer capítulo de este trabajo se analiza y describe el sistema electoral mexicano, su funcionamiento, forma de organización política, y las instituciones que lo integran. Asimismo se presenta un panorama general de las modificaciones efectuadas por las reformas electorales que han articulado la transición democrática mexicana, iniciando con la reforma electoral de 1977.

En el segundo capítulo se analiza y describe el contenido de la reforma electoral de 2007, las modificaciones constitucionales y legales que implicó. De la misma forma, se realiza el análisis de la coyuntura político electoral en la que esta reforma se gestó, los hechos que generaron uno de los retos institucionales más difíciles en la historia contemporánea de nuestro país. Así como las críticas y oposición que enfrentó y enfrenta aún la reforma electoral.

El tercer capítulo muestra la evaluación realizada al sistema electoral mexicano empleando los cinco criterios de evaluación de los sistemas electorales propuestos por Nohlen (2004). Dicha evaluación se realiza a partir de dos ámbitos, en primer lugar se evalúa el sistema electoral antes de la reforma, o sea, la conformación institucional actual, la que se dio con el proceso electoral de 2006, en cuanto a lo que establece el ordenamiento legal y los efectos que éste tuvo en la conformación institucional al final de dicho proceso. En segundo lugar, se realiza la evaluación de la reforma electoral, analizando las modificaciones legales que se hicieron, realizando también el estudio, solamente en los criterios en los que se presenta la oportunidad, de los efectos esperados

a partir de la reforma electoral. Asimismo, se presenta un apartado con el análisis de los resultados que se obtuvieron en la evaluación. Resulta indispensable indicar que la evaluación se desarrolla con un criterio relativo, difícil de cuantificar, y que por lo tanto queda excluida la posibilidad de expresar el resultado de la medición por medio de una única cifra, así que el criterio de mayor alcance es la existencia de un cierto equilibrio en el cumplimiento de las funciones por parte del sistema electoral mexicano.

Sin duda, el conflicto electoral y postelectoral de 2006 presentó dificultades que parecían impensables a la luz de la normalidad democrática vivida en los procesos electorales inmediatos anteriores. En palabras de Lorenzo Córdova “en 2006 la tubería electoral corrió el riesgo de obturarse y eventualmente de reventarse”². Esta situación hace evidente la necesidad de llevar a cabo una constante revisión y análisis del marco legal para adecuarlo permanentemente a las cambiantes circunstancias de la vida político electoral de nuestro país.

² CÓRDOVA, Lorenzo. “Conclusión de 2006”. El Universal. México, 3 de julio de 2007.

CAPÍTULO 1.

SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

Los sistemas electorales se pueden considerar como el conjunto de elementos o medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.¹ Contienen, desde el punto de vista técnico, el modo mediante el cual cada elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia, y; la forma como esos votos se convierten en escaños.² Es decir, es el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

El estudio y análisis de los sistemas electorales resulta una actividad indispensable en nuestros días, ya que los avances democráticos impulsados en las últimas dos décadas del siglo pasado instan a los gobiernos democráticos a implementar y desarrollar mecanismos que garanticen la más exacta representatividad de los ciudadanos, y profundizar en las características que componen los sistemas electorales.

La transición democrática en México tiene, y manifiesta, como punto esencial la modificación del marco normativo e institucional electoral, así como la modificación de la forma de integración de los organismos representativos, lo que ha permitido que se refleje en su conformación la creciente diversidad política y social del país.

Indudablemente este proceso fue acompañado de una serie de cambios y transformaciones en diversas estructuras del Estado, empero, la importancia que ha manifestado el continuo y paulatino cúmulo de reformas electorales presentadas durante las dos últimas décadas del siglo pasado ha sido el que muestra una mayor intensidad y asimismo un tangible cambio en los diversos ámbitos en los que éste tiene influencia. Si bien las transformaciones dadas no marcaron una ruptura total ni radical con el pasado, sí se puede afirmar que realmente conformaron un proceso gradual de cambios. Situación que indica que la transición a la democracia en México sólo puede comprenderse íntegramente si se concibe como un proceso gradual en el que los cambios fueron presentándose gradualmente.

¹ VALDÉS, Leonardo. (2001). "Sistemas electorales y de partidos". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N° 7. Instituto Federal Electoral. 2ª. ed. México. p. 11.

² NOHLEN, Dieter. (2004). "Sistemas electorales y partidos políticos". Fondo de Cultura Económica. 3ª. ed. México. p. 34.

En este capítulo se analizará y describirá el sistema electoral mexicano, su funcionamiento y su forma de organización política, así como las instituciones que lo integran.

1.1. Antecedentes.

La transición mexicana a la democracia –vista como proceso– ha sido articulada por siete reformas electorales (1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007)³, las cuales han ido trazando, a partir de aspectos puntuales, el diseño institucional encargado de organizar y calificar las elecciones, los procedimientos electorales y las condiciones y calidad de la competencia democrática.⁴ Teniendo como fin el proporcionar certeza y confianza en la organización y desarrollo de los procesos electorales, pues debe tenerse en cuenta que las instituciones son la fuente más importante de estabilidad para el sistema político.⁵

Cada una de las reformas involucró modificaciones tanto en el ámbito constitucional como legal, con objetivos puntuales que tendieron a fortalecer los cambios previamente impulsados, y asimismo a introducir nuevos aspectos que se sumaban a las reformas que ya se habían concretado. Con lo que se dilucida el carácter gradual y paulatino de la transición democrática en México.

Para entender las razones que dieron paso a la serie de reformas mencionadas, resulta necesario conocer el contexto político que las generó. Como característica primordial se tiene al régimen político autoritario consolidado a partir de la revolución mexicana, el cual se caracterizó por la exclusión o la presencia marginal a la que fueron sometidos los partidos de oposición existentes, circunstancia que permitió que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se apropiara totalmente de todos los espacios de

³ Se toma como punto inicial para el desarrollo de este trabajo la reforma electoral de 1977, pues se considera que a partir de ese momento comienza la formación del moderno sistema de partidos, ya que por primera vez las leyes y las instituciones del país comenzaron a reconocer, conformar y fomentar una nueva realidad, manifiestamente pluripartidista. De esta forma, se dio el reconocimiento legal de diversos partidos políticos, y asimismo algunos ya existentes adquirieron una mayor presencia (como claro ejemplo está el Partido Acción Nacional). Así, estos partidos políticos iniciaron una compleja etapa histórica de negociación, lucha, diálogo, modificaciones legales y cambios del marco que norma los procesos electorales, véase BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro. y WOLDENBERG, José. (2005). “La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas”. 3ª. ed. Ediciones Cal y arena. México. p. 77.

⁴ CORDOVA, Lorenzo. “La reforma electoral y el cambio político en México”, en OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. Coords. (2008). “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007”. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418. IJ-UNAM. IDEA Internacional. México. p. 655.

⁵ MARCH, J. y OLSEN, J. (1997). “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”. Fondo de Cultura Económica. México. p. 25.

gobierno.⁶ Asimismo se caracterizaba por la centralidad total del poder en la persona del titular del Poder Ejecutivo, el cual ejercía de manera casi discrecional su voluntad al convertir a los otros poderes de la Unión en espacios en los que se reproducía y convalidaba su poder. Otros rasgos son, la facultad privativa que tenía la Secretaría de Gobernación para conceder el registro a los partidos políticos, y el que las manifestaciones de las posturas contrarias al régimen no encontraban cabida en el diseño institucional. El contexto de esa época dio paso a la imperante necesidad de los cambios instrumentados en la reforma electoral de 1977. A continuación se realizará una breve descripción de las siete reformas electorales que articulan la transición mexicana a la democracia.

La década de los setenta se caracterizó por el descenso del interés ciudadano en la participación político electoral. Esta falta de interés se vio agudizada en 1976 cuando, al presentarse una candidatura presidencial única –la de José López Portillo- se calcula que hubo un abstencionismo de cerca de la mitad de los electores.⁷ Ante estos hechos, la sociedad civil reclamó con mayor energía un espacio más amplio para expresar los intereses políticos de sus grupos, pues las medidas adoptadas durante el sexenio de Luis Echeverría fueron insuficientes. Así, para cuando toma posesión del cargo el presidente López Portillo, era evidente que el gobierno debía emprender una política más amplia para responder a los reclamos de una sociedad civil que había cambiado considerablemente. El gobierno cambió entonces su estrategia, en lugar de atender los conflictos sociales y políticos de forma individual, trazó una serie de medidas generales que pueden sintetizarse en tres líneas:⁸ 1) alianza para la producción y explotación petrolera para salir de la crisis económica (política económica); 2) reforma administrativa para afinar y refuncionalizar los instrumentos gubernamentales, y; 3) reforma política, con la que no solamente se reconoce la existencia de diversas fuerzas de la sociedad civil sin canales adecuados de expresión, sino que se abren legalmente ciertos canales a través de reformas constitucionales y del cambio total de la ley federal electoral hasta entonces vigente, sustituyéndola por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

⁶ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político... op. cit. p. 655.

⁷ PAOLI, Francisco. "Legislación electoral y proceso político, 1917–1982", en GONZÁLEZ, Pablo. Coord. (1993). "Las elecciones en México: evolución y perspectivas". 3ª. ed. Siglo Veintiuno Editores. IIS-UNAM. México. pp. 129-130.

⁸ Ibid. p. 154.

La reforma electoral de 1977 surge con una clara intención, la cual fue expuesta por Jesús Reyes Heróles, quien indicó en el discurso pronunciado el 1º de abril de 1977 que la reforma política debía permitir "...que el Estado ensanche las posibilidades de representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación...".⁹ Los ámbitos fundamentales de la reforma de 1977 fueron:¹⁰ a) la incorporación del mecanismo de elección proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados, así el 25% de los 400 diputados se elegían a partir de esta fórmula electoral, con lo que se iniciaba en nuestro país un sistema electoral mixto,¹¹ en el que el votante debía sufragar en dos boletas distintas, una por el candidato de distrito y otra por la lista del partido en la circunscripción plurinominal;¹² b) la oportunidad de que las agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del "registro condicionado", el cual implicaba que el partido al cual se le otorgara debía refrendar su registro en las elecciones obteniendo el 1.5% de la votación válida; c) el acceso al financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación, y; d) La posibilidad de que los partidos políticos nacionales participaran en las elecciones estatales y municipales. En relación a la composición de la Comisión Federal Electoral, quedó compuesta por tres representantes del gobierno y del partido en el poder. Finalmente cabe señalar que con esta reforma se estableció la división del país en 300 distritos electorales a nivel federal, división que permanece hasta la época actual.

Esta reforma permitió que el sistema de partidos se abriera, dando entrada a nuevas fuerzas políticas, propiciando la pluralidad. Asimismo se dio la apertura de los espacios representativos, con lo que la oposición fue por primera vez incorporada realmente a la vida institucional del país. Los resultados de las elecciones celebradas en 1979 mostraron avances que llaman la atención:¹³ 1) la participación en la contienda electoral de siete partidos políticos; 2) se dio un reajuste de la votación mayoritaria del PRI de más de diez por ciento, en 1976 obtuvo el 80.08% de la votación en la elección de

⁹ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político... op. cit. p. 657

¹⁰ Ibid. p. 658.

¹¹ Previo a la incorporación de este mecanismo de elección, en 1963, fue creada la figura de "diputados de partido", la cual consistía en que los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco diputados en caso de obtener el 2.5% de la votación total válida, y uno más hasta un total de 20 por cada 0.5% de votación adicional.

¹² SIRVENT Carlos. "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003", en RODRÍGUEZ, Octavio y SIRVENT, Carlos. (2005). "Instituciones electorales y partidos políticos en México". Jorale Editores. México. p. 96.

¹³ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 138-139.

diputados, mientras que en la elección de diputados de 1979 obtuvo el 69.71% de los votos, una disminución de 10.37%, y; 3) todos los partidos que participaron por vez primera en la contienda electoral lograron superar el umbral del 1.5% de la votación, por lo que el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) conservaron su registro.

La década de los ochenta comenzó con una aguda crisis económica desatada en 1982. La economía del país enfrentó difíciles circunstancias como la caída del producto interno bruto, el incremento de las tasas de interés internacionales, la multiplicación de la deuda externa, la disminución de los precios de las materias primas y el petróleo, y ante la falta de recursos para sostener el déficit externo la moneda nacional sufrió una gran devaluación frente al dólar (de un tipo de cambio de 23 pesos por dólar en 1980 pasó a cerca de 1500 pesos en 1987). El ajuste en materia económica exigió más que una serie de medidas inmediatas y coyunturales, había que invertir los términos de la política económica, así la realidad imponía un cambio en el modelo económico y en los arreglos políticos asociados a él. En el ámbito electoral, después de la elección intermedia de 1985, y a raíz de reiterados conflictos generados en múltiples procesos electorales en todo el país, la revisión de la normatividad electoral federal ocupó uno de los principales puntos de la agenda nacional. La situación política y el impacto de la profunda crisis económica y social que marcaba el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, generaron una fuerte demanda de espacios de participación política en un contexto de creciente pluralidad y competencia política. Es así que, a la luz de los hechos arriba mencionados, para las diferentes fuerzas políticas nacionales era fundamental contar con un nuevo marco normativo de cara a la elección presidencial de 1988.¹⁴

La reforma electoral de 1986 atendió principalmente dos conjuntos de temas, la representación proporcional y la composición y autonomía de los órganos electorales, incluyendo también las coaliciones entre los partidos políticos.¹⁵ En cuanto a la representación proporcional la modificación al sistema electoral consistió en el aumento del número de diputados que por este principio se eligen, desde ese momento la cifra fue duplicada, para que de esa forma fueran 200 los legisladores de carácter plurinominal, así que la composición de la Cámara de Diputados aumentó para llegar a la dimensión actual (500 diputados). Los cambios también suprimieron la cláusula que impedía al partido que hubiera obtenido más del 60% de los votos participar en el reparto de los escaños

¹⁴ Ibid. pp. 163-166.

¹⁵ SIRVENT Carlos. "Reformas y participación electoral en México... op. cit. p. 97.

plurinominales, con la limitante de que ningún partido podría tener más de 350 diputados aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior. La fórmula para la elección de los legisladores no tuvo modificación alguna, asimismo el umbral para obtener diputados de representación proporcional continuó invariable, así que los partidos debían obtener por lo menos el 1.5% de la votación válida.¹⁶

En lo que se refiere a las coaliciones entre los partidos políticos el Código Federal Electoral estableció tres figuras o mecanismos relativos a las alianzas, los cuales son: los frentes, las coaliciones y las fusiones. Los frentes se definen como la alianza que tiene por objeto alcanzar fines políticos y sociales de índole no electoral, mediante acciones específicas comunes; las coaliciones se definen como alianzas con fines electorales, que permiten a los partidos postular candidatos en las elecciones federales, en cuyo caso debían presentar una plataforma ideológica común, y finalmente; las fusiones tienen por objeto formar un nuevo partido mediante un convenio que celebran los partidos que desean fusionarse.¹⁷

La reforma de 1986 también creó un nuevo modelo de institucionalidad electoral. En materia de contencioso electoral fue eliminado el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia y en su lugar se dio la introducción de una instancia jurisdiccional llamada Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual era un organismo autónomo de carácter administrativo, competente para resolver los recursos en materia electoral, cuyas resoluciones únicamente podían ser modificadas por la Cámara de Diputados.¹⁸

Finalmente, las modificaciones a la Comisión Federal Electoral establecieron que ésta se integraría por el Secretario de Gobernación, como su presidente, los miembros del Poder Legislativo, y los representantes de los partidos políticos en función de su fuerza electoral demostrada en las urnas, estableciendo que ningún partido podría tener más de 16 representantes, todos con derecho a voto.

Los efectos que tuvo la reforma electoral de 1986 en los comicios de 1988 presentaron dos aristas. En primer lugar, la posibilidad que tuvieron los partidos políticos de presentar candidaturas comunes permitió un aumento efectivo en la suma electoral de

¹⁶ Ibid. p. 98.

¹⁷ Ibid. p. 101.

¹⁸ Ibid. pp. 102-103.

la izquierda en nuestro país, mediante la integración del Frente Democrático Nacional¹⁹ (FDN), el cual postuló como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas. En lo referente a la elección de diputados y senadores los partidos políticos que integraban el FDN decidieron postular a sus candidatos de forma independiente, sin embargo, si se analizan los resultados obtenidos por los partidos que integraron el FDN y se contabilizan en bloque, se tiene como resultado que en la elección de diputados obtuvieron el 29.1% de la votación (115 curules), en tanto que el PRI obtuvo el 51.1% (260 curules) y el PAN 17.9% (101 curules).²⁰ En la elección de senadores los partidos que conformaron el FDN obtuvieron el 29.3% de la votación (4 curules), mientras que el PRI obtuvo el 50.8% (60 curules), y el PAN no logró tener representación en el Senado. La segunda arista que se presentó fue la relativa a la forma de integración de la autoridad electoral, la cual dio pauta para un manejo lento, y poco transparente del proceso electoral. Las elecciones de 1988 arrojaron un escenario contradictorio, por un lado, el cauce electoral permitió la incursión de un amplio sector de la izquierda, y por otro lado, un recuento desaseado y opaco de los votos desató un grave conflicto político, que elevó la desconfianza en las instituciones electorales, y trajo consigo la impugnación de la elección presidencial. En 1988 el país vivió una severa crisis política, las dudas que surgieron en torno a la limpieza de los comicios se vieron reforzadas por el hecho de que la autoridad electoral era un ente controlado por el partido en el gobierno, por lo que la imparcialidad necesaria para hacer frente a las impugnaciones era prácticamente nula. Y así ocurrió, la llamada “caída del sistema” en el cómputo de los votos adquirió una enorme relevancia, debido principalmente a la carencia de credibilidad en la autoridad electoral por parte de los partidos opositores y gran parte de la sociedad. Los resultados de la elección presidencial de 1988 dieron como vencedor a Carlos Salinas de Gortari con el 50.3% de la votación, en tanto el candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo el 30.8% de los votos.²¹ Como puede observarse, la izquierda mexicana adquirió una representación política inusitada, los resultados logrados propiciaron la creación de un nuevo partido político, la Corriente Democrática llamó a la conformación de esta nueva fuerza política, a la cual el Partido Mexicano Socialista decidió unirse para, de esa forma, constituir en 1989 el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

¹⁹ El Frente Democrático Nacional estaba integrado por el PARM, el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Mexicano Socialista (PMS), y la Corriente Democrática (la cual estaba integrada por el movimiento disidente del PRI).

²⁰ Los 24 diputados restantes fueron postulados por diferentes coaliciones.

²¹ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... “La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 198-203.

La situación vivida durante la período postelectoral de 1988 era extremadamente grave, resultaba muy difícil establecer puentes de entendimiento y de comunicación que aportaran a la resolución de la problemática, pues la elección no había sido fuente de certeza sino de confusión, inconformidad y discordia. No se trató de un episodio marginal, sectorial o corporativo, ni de una cuestión inorgánica o pasajera, era la fuerza de la pluralidad, en ambos flancos del espectro político, PAN y FDN, que reclamaban elecciones limpias y garantías para la contienda democrática. Demostradas en los hechos las limitaciones de la reforma electoral de 1986, que dieron origen a una de las mayores crisis políticas de la historia moderna de México, los partidos políticos iniciaron los trabajos tendientes a modificar la legislación en materia electoral. El contexto de negociación para esa nueva reforma (1989-1990) era inédito, los efectos políticos del fenómeno opositor de 1988, y su resultado, la nueva integración del Congreso de la Unión, abrieron un enorme espacio de influencia para la operación legislativa de los partidos opositores, por primera vez en la historia el PRI quedó incapacitado para reformar por sí solo la Constitución. De esta forma el partido en el gobierno seguía siendo un actor fundamental, pero ya no era un actor autosuficiente. Este hecho modificó totalmente la dinámica y el contenido de las negociaciones, pues inició una etapa de reformas en las cuales el partido en el gobierno tenía que negociar y llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas de manera obligatoria.²²

La reforma de 1989-1990 representó una serie de cambios en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales. Es necesario recordar que esta reforma tiene como detonador el controvertido proceso electoral de 1988, el cual constituyó un quiebre en la historia electoral del país (Córdova, 2008, p. 660), pues las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso, así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, fueron algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral mexicano. De tal manera que dichas elecciones marcaron el punto de partida de una nueva etapa caracterizada por la redistribución del poder electoral y de ruptura con el período liberalizador de la reforma política de 1977, con lo que, según Sirvent (2005, p. 103), concluyó un período de liberalización que había impulsado la ampliación de la representación política.

²² Ibid. pp. 212-218.

A partir de esta reforma la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, el nuevo organismo llamado Instituto Federal Electoral (IFE), se concibió como un órgano autónomo, en cuya integración participaron el Poder Ejecutivo (a través del secretario de Gobernación, quien presidía el organismo), el Poder Legislativo (mediante dos senadores y dos diputados), los partidos políticos (a través de representantes de los partidos en un número que iba de uno a cuatro como máximo, dependiendo del porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados), y los ciudadanos (a través de seis consejeros magistrados, que eran funcionarios que debían cubrir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que eran nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República). Este hecho marcó el inicio de la tendencia a la ciudadanización del órgano electoral.²³

Un ámbito que también resultó modificado fue el inicio de la profesionalización de la organización de las elecciones, mediante el establecimiento²⁴ del servicio civil de carrera de los funcionarios del IFE, por el cual fueron sometidos a un concurso de incorporación y a evaluaciones periódicas, cuya intención fue el proporcionar al Instituto un cuerpo técnico que por su especialización contribuyera a proporcionar certeza y confianza a la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Se estableció asimismo el Tribunal Electoral, el cual tenía la función de revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal. Era un órgano autónomo que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y en la ley.²⁵ Empero no se trataba todavía de una última instancia en términos de la calificación de los comicios.

El sistema electoral y los mecanismos de integración del Congreso de la Unión también fueron modificados. La integración de la Cámara de Diputados fue modificada por el establecimiento de una nueva modalidad llamada cláusula de gobernabilidad, la cual garantizaba al partido mayoritario el obtener la mayoría absoluta, pues en caso de haber obtenido más del 35% de la votación total, al partido más votado le sería asignado el número de diputados de representación proporcional que fuera necesario para alcanzar el 50% más uno de los integrantes totales de la Cámara. Además de este principio se adicionaba un mecanismo denominado escala móvil, lo que implicaba que,

²³ CORDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político... op. cit. p. 662.

²⁴ De carácter constitucional y legal.

²⁵ Idem.

adicionalmente a los legisladores otorgados mediante la cláusula de gobernabilidad, el partido mayoritario recibía dos diputados adicionales por cada punto porcentual de la votación que hubiera obtenido por arriba del 35%. Con la única limitante llamada techo de representación, el cual permitía que un partido pudiera tener un máximo de 350 diputados.

Finalmente, la reforma de 1989-1990 introdujo modificaciones fundamentales en los procesos electorales a partir de reglas más claras y precisas, mediante las cuales la legislación electoral se convirtió en un instrumento en el que se detallaba paso a paso la organización de los procesos electorales por parte del IFE. Como ejemplo se observa la construcción de un nuevo padrón electoral, que sería la base para expedir una identificación que permitiría a los ciudadanos ejercer su voto. De la misma forma, se puede considerar el proceso de selección de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla para recibir los votos durante las elecciones, se trató del mecanismo de insaculación que permitía determinar aleatoriamente a los ciudadanos encargados de esa tarea. Otro ejemplo es que a partir de ese año se redefinió el esquema de financiamiento público a los partidos políticos, estableciéndose por primera vez con claridad sus modalidades y la manera de calcularlo.

La reforma electoral de 1989-1990 tuvo importantes efectos en la elección de diputados de 1991. Uno de estos efectos fue la elevada participación, más del 52% de los ciudadanos empadronados asistieron a las urnas en esas elecciones intermedias, lo que representaba un incremento del 15%, 4.5 millones de votos más, en comparación con el proceso electoral de 1988. El segundo efecto de la reforma electoral en los comicios de 1991 fue que, el incremento en el número de ciudadanos que asistieron a votar no favoreció a los partidos opositores sino, por el contrario, favoreció al PRI. Los resultados fueron contundentes, el PRI obtuvo el 61.4% de la votación (320 curules), en tanto que el PAN logró el 17.6% de la votación (89 curules), el PRD el 8.3% de los votos (41 curules), el PFCRN el 4.3% (23 curules), el PARM el 2.1% (15 curules), y el PPS obtuvo el 1.8% de los votos (12 curules). Los resultados del proceso electoral de 1991 no solamente otorgaron al PRI la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, sino que lo hicieron de una manera legal, limpia, fruto de una elección sin impugnaciones mayores.²⁶

Se puede concluir que la reforma de 1989-1990 sirvió para subsanar la desconfianza entorno a las elecciones de 1988, y aunque todavía quedaban sin respuesta

²⁶ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 272-274.

muchas de las demandas de cambio planteadas por la oposición, se puede observar que la ruta de las reformas posteriores tuvo un objeto claro y específico, el modelar el diseño electoral que se introdujo entonces, y que se vería acelerado por los resultados de las elecciones de 1991 en las que fue renovada la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores, en las que el PRI recuperó parte del terreno que había perdido tres años antes,²⁷ propiciando que las demandas opositoras por introducir nuevos cambios al diseño electoral se intensificaran, lo que lleva a la reforma electoral de 1993.

La representación obtenida por el PRI en la Cámara de Diputados, resultado del proceso electoral de 1991, significó una ventaja que le permitió iniciar una de las operaciones de cambio más ambiciosas de la década. El presidente Carlos Salinas de Gortari presentó un agresivo programa de cambios económicos en materia constitucional, que buscaban modificar profundamente el panorama social y político del país. Esta reforma económica tenía profundas implicaciones, significaba un cambio en las pautas de negociación y estabilidad política. El cambio se pudo apreciar en diversos frentes, desde el gobierno se implementó un programa de mercado, liberalizador, privatizador y de apertura al mundo; asimismo, desde diferentes flancos de la sociedad se comenzaron a cuestionar intensamente las prácticas y los valores históricos del Estado clientelar y la política corporativa, situación que fortaleció a los partidos de oposición y la lucha electoral. Esas nuevas condiciones, apoyadas plenamente en el entramado institucional, iban marcando el camino a la elección presidencial de 1994. Sin embargo, una serie de acontecimientos precipitaron la realización de una nueva reforma electoral, la de 1993. Durante el periodo de 1988 a 1993 fueron presentadas un gran número de denuncias sobre el llamado “partido de Estado”,²⁸ término mediante el cual se aludían fenómenos tales como, la transferencia de recursos y ayuda en especie, que diferentes funcionarios o dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno ponían a disposición del partido en el poder. Paralelamente, se cuestionaba la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas que importantes grupos empresariales otorgaban al PRI para las campañas electorales (nacionales o locales). La gravedad de esos acontecimientos desencadenó una impugnación pública frontal acerca de la relación entre el dinero y la política. De pronto un hecho se hizo evidente, hasta ese momento no existía norma alguna que regulara en materia de financiamiento privado a los partidos, y mucho menos que obligara a los partidos políticos a rendir cuentas ante las autoridades electorales. Es

²⁷ CÓRDOVA, Lorenzo. “La reforma electoral y el cambio político... op. cit. p. 664.

²⁸ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... “La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 285-287.

así que surge la reforma electoral de 1993, teniendo como uno de sus cometidos fundamentales la creación de reglas de control de las finanzas de los partidos.

La reforma electoral de 1993 tuvo cambios tanto en el ámbito constitucional como legal. La integración y la estructura de las autoridades electorales no sufrieron modificación alguna, pero las atribuciones de éstas sí, dado que recibieron nuevas e importantes facultades.²⁹ Al IFE le fue encomendada la importante función de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, comprobando que éstos cumplieran con las disposiciones en materia de financiamiento, en cuanto por lo que hacía al destino de los recursos, como a los límites y prohibiciones en el origen de los recursos de tipo privado. Resulta importante señalar que la fiscalización de los recursos se limitaba a verificar los datos que los partidos hacían del conocimiento del IFE mediante los informes anuales y los informes de campaña, por lo que carecía —el Instituto— de mecanismos de auditoría para constatar que lo reportado por los partidos coincidiera con su realidad financiera. Empero, si bien las atribuciones de fiscalización del IFE eran bastante limitadas, se debe reconocer que por primera vez se obligaba a los partidos a presentar informes sobre los recursos públicos y privados utilizados en las campañas electorales.

Otro ámbito de la reforma de 1993, el cual resulta muy relevante, fue el que se hizo recaer en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) la importante función de calificar las elecciones de diputados y senadores conforme al criterio de heterocalificación,³⁰ por medio del cual se afirma que deben ser órganos distintos los que se hagan cargo de la calificación de los procesos electorales, con lo que se evitaría que los propios involucrados constituidos en colegios electorales del Poder Legislativo, sean al mismo tiempo los que se autocalifiquen.

La reforma de 1993 introdujo también una antigua demanda de los partidos de la oposición, la creación de la figura de los observadores electorales,³¹ quienes debían ser ciudadanos mexicanos, a título individual y cuyo actuar estaba restringido únicamente al día de la jornada electoral.

Sin embargo, la modificación trascendental de la reforma de 1993 fue la concerniente a la integración de los órganos representativos. En cuanto al Senado se

²⁹ Instituto Federal Electoral. (2001). "La participación ciudadana en la integración de la autoridad". Serie Eslabones de la Democracia. Tercer Eslabón. 2ª. ed. Instituto Federal Electoral. México. p. 15.

³⁰ SIRVENT Carlos. "Reformas y participación electoral en México... op. cit. p. 116.

³¹ Instituto Federal Electoral. (2001). "La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos". Serie Eslabones de la Democracia. Segundo Eslabón. 2ª. ed. Instituto Federal Electoral. México. pp. 26-27.

aprobó el duplicar el número de sus integrantes para así pasar de 64 a 128 senadores, adoptando también una fórmula electoral mixta para su elección, basada en el sistema electoral mayoritario. Se estableció que en cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se elegirían cuatro legisladores, tres de los cuales serían asignados al partido que mayor votación obtuviera, y el senador restante correspondería al segundo partido en votación mediante el mecanismo llamado de primera minoría. Con lo que se garantizaba que la cuarta parte del Senado estaría ocupada por los partidos de oposición.

En noviembre de 1993 inició el proceso electoral a través del cual sería renovado el Congreso de la Unión y se elegiría un nuevo presidente de la República en agosto de 1994. Las reformas liberalizadoras emprendidas desde la presidencia de la República aguardaban su punto culminante con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio el primero de enero de 1994. El surgimiento y fortalecimiento de los partidos políticos suscitó que el debate y la toma de decisiones de asuntos clave para el país se desarrollaran en el Congreso de la Unión, situación que hacía innegable el protagonismo de los partidos políticos en la negociación, el disenso y el acuerdo en cuestiones nacionales fundamentales.³²

Sin embargo, el clima de tranquilidad en el que se desarrollaba el proceso electoral de 1994 se vio trastornado, junto con el país entero, a causa de un cambio radical en el contexto político: el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas que estalló en el primer minuto de 1994. Un grupo militar bien organizado, integrado por miembros de las comunidades indígenas más pobres del estado y por cuadros de la izquierda radical mexicana, declaró la guerra al gobierno mexicano y tomó posesión de la ciudad de San Cristóbal de las Casas. El hecho tuvo repercusiones inmediatas y cada vez más vastas, el surgimiento de la apuesta a favor de la “vía armada”³³ estaba poniendo en tela de juicio toda la obra electoral, pacífica, que trabajosamente se había construido hasta entonces. Este acontecimiento tuvo impacto en muchas y muy diversas esferas de la vida pública nacional, lo mismo en la economía que en la política. La enorme preocupación desatada por estos sucesos dio paso a que los partidos políticos iniciaran un nuevo proceso de reforma electoral. La resurrección de la “vía armada” obligó a los partidos y al gobierno a revalidar su propia obra, las leyes, las

³² BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... “La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 315-317.

³³ El EZLN planteó su desafío de la siguiente forma: “Éste es un alzamiento... contra el Tratado de Libre Comercio, contra las reformas salinistas... convencidos de que no hay otra vía para alcanzar la justicia y la verdadera dignidad de nuestro pueblo”, véase Primera Declaración de la Selva Lacandona, 1 de enero de 1994.

instituciones y la viabilidad de las elecciones. El cuestionamiento político fue muy claro: la vía electoral debía demostrar su pertinencia, debía mostrar que no estaba cerrada, que se abriría todavía más y que era plenamente transitable.³⁴ Fue de esta forma que inició el proceso que generaría la reforma electoral de 1994, inmerso en un difícil clima de incertidumbre, el cual se vería agravado por el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo. Este homicidio constituía otro severo trauma colectivo de dimensión nacional, la sombra de la violencia volvía a proyectarse como una posibilidad que vulneraba las campañas electorales y la vida política en el país. La necesidad de proporcionar certidumbre y confianza era más grande que nunca, y, asimismo, una responsabilidad que tenían en sus manos el gobierno y los partidos.³⁵

Como se ha podido observar, 1994 se caracterizó por la incertidumbre y el riesgo político, así que los cambios instrumentados en la reforma electoral de ese año se centraron en mecanismos que permitieran realizar un proceso electoral lo más transparente y confiable posible.³⁶ En primer lugar fue modificada sustancialmente la integración del IFE, donde todos los partidos políticos tuvieron representación unipersonal y perdieron derecho a voto. Por otra parte, se suprimió la figura de los seis consejeros magistrados, y se integró un número igual de consejeros ciudadanos,³⁷ cuya capacidad de decisión, en su conjunto, tenía la posibilidad de imponerse en el Consejo.³⁸ Este hecho garantizó —por vez primera— la posibilidad de que en el órgano electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de los intereses partidistas o del gobierno.

En segundo lugar, se modificó sustancialmente la figura de los observadores electorales, a los cuales se les atribuyó la posibilidad de que las tareas de observación pudieran ser realizadas por ciudadanos en lo individual o agrupados en organizaciones de observadores. Igualmente, se les permitió que pudieran observarse todas las fases del proceso electoral y no ya solo el día de la elección. Finalmente, se permitió también la observación internacional a través de la figura de los visitantes extranjeros, quienes

³⁴ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 319-321.

³⁵ *Ibid.* pp. 325-326.

³⁶ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político... op. cit. p. 667.

³⁷ Instituto Federal Electoral. (2001). "La participación ciudadana en la integración... op. cit. p. 15.

³⁸ Recuérdese que el Consejo se integraba, además de por los seis nuevos consejeros ciudadanos, por el secretario de Gobernación —quien lo presidía— y por cuatro consejeros del Poder Legislativo, quienes tenían derecho de voz y voto.

pueden conocer las modalidades del desarrollo de los procesos electorales en cualquiera de sus etapas.³⁹

Los efectos de las reformas electorales de 1993 y 1994 se observaron claramente en los comicios de 1994. El 21 de agosto de ese año 35,285,291 ciudadanos acudieron a votar, cifra que representaba el 78% del padrón electoral. Y que en comparación con las elecciones de 1988 (donde votaron 19.1 millones de ciudadanos) significaba 16 millones de votos más. La participación fue sin duda uno de los datos más relevantes, pero asimismo, el hecho de que la jornada electoral se desarrollara sin rasgo de violencia alguno fue otro elemento de enorme significación. Así la vía electoral fue confirmada por millones de ciudadanos. Los resultados de la elección expusieron una nueva geografía política, avances y retrocesos de todos los partidos contendientes, perfilaron nuevas tendencias y fueron un instrumento de medición de la creciente pluralidad. En el caso de la elección presidencial el PRI obtuvo la victoria con el 50.1% de los votos, el PAN refrendó el segundo lugar que había recuperado en 1991 con el 26.6% de la votación, el PRD alcanzó el 17% y el PT logró el 2.8% de los sufragios, mientras que el PARM, el PPS, el PDM y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) no alcanzaron el 1% de los votos cada uno. La victoria del PRI lo colocó casi exactamente en el mismo nivel de votación que seis años atrás, pero en relación con 1991 su votación había descendido 10%. Lo que se estaba presenciando era una fase de profundas oscilaciones en el voto,⁴⁰ pues al mismo tiempo el PRD, heredero del fenómeno FDN, seis años después había descendido de 30.8 a 17% de la votación, casi catorce puntos porcentuales, mientras que el PAN, el tercer lugar en 1988, se colocaba en segundo, ganando cerca de 10% de la votación.

La elección de senadores mostró también interesantes resultados; el PRI obtuvo el 50.2% de la votación, con lo que se adjudicó 95 senadurías, el PAN logró el 25.7% de los votos, y así obtuvo 25 escaños, y el PRD alcanzó el 16.8% de los sufragios para adjudicarse 8 senadurías. Un dato que es importante señalar es la disminución en el porcentaje de representación que obtuvo el PRI en el Senado. En 1991 poseía el 98% de los escaños, mientras que en 1994, con la nueva fórmula de integración del Senado, obtuvo el 74% de los escaños, una disminución del 24%.⁴¹

³⁹ Instituto Federal Electoral. (2001). "La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio... op. cit. pp. 27-28.

⁴⁰ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La mecánica del cambio político... op. cit. p. 356.

⁴¹ Ibid. pp. 357-358.

Finalmente, la elección de diputados resintió los defectos intrínsecos⁴² en la fórmula de integración, los cuales impidieron que la creciente competitividad se reflejara de manera adecuada en la Cámara de Diputados. Los votos no se tradujeron equitativamente en escaños; el PRI obtuvo el 50.2% de la votación, lo que le adjudicó 300 diputados, el 60% de los escaños; el PAN logró el 25.8% de los votos, con lo que obtuvo 119 diputaciones, 23.8% de los escaños; el PRD alcanzó el 16.6% de la votación, adjudicándose 71 diputaciones, 14.2% de los escaños, y por último; el PT obtuvo el 2.67% de los votos, por lo que le fueron asignadas 10 diputaciones, el 2% de los escaños. La sobre-representación del PRI en la Cámara de Diputados fue evidente, por lo que se manifestó la importancia de su análisis y posterior inclusión en la reforma electoral que tendría lugar en 1996.

Los cambios realizados en 1994 resultaron exitosos, las elecciones transcurrieron en un ambiente de tranquilidad y de fortaleza institucional, y los resultados fueron aceptados por los partidos contendientes. Sin embargo, no se pudo dejar de lado el grave problema que representaba la profunda inequidad que caracterizó la competencia electoral. Hecho que mostraba la imperiosa necesidad de promover una reforma electoral que atendiera este y otros problemas del diseño electoral, y que además condujera al país a la instauración de la normalidad democrática, calificativo que Ernesto Zedillo propuso a la nueva reforma que se avecinaba.⁴³

Después de agosto de 1994 los partidos políticos de oposición se hallaban bien ubicados para exigir y promover nuevos cambios, y el PRI conservaba la fuerza suficiente para desarrollar esa negociación. El proceso electoral de 1994 mostró que, si bien, el diseño institucional y los procedimientos organizativos habían funcionado adecuadamente, también habían exhibido algunas fallas y omisiones. En materia de gastos de campaña de los partidos se observaron condiciones francamente inequitativas. De acuerdo a los informes presentados por los propios partidos y al dictamen de calificación de la elección presidencial, el PRI erogó el 71.4% de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales, el PAN gastó el 17.8%, el PRD el 6%, el PT el 1.1%, y el PDM, el PPS, el PFCRN, el PVEM y el PARM en conjunto gastaron el 3.5%. Las elecciones de senadores y diputados mostraron distorsiones aún peores, el PRI desembolsó el 77.2% de los recursos en el primer caso y el 81.2% del total del gasto en el caso de la elección de diputados. Esta enorme inequidad, cuantificada con precisión por

⁴² Ibid. pp. 358-359.

⁴³ SIRVENT Carlos. "Reformas y participación electoral en México... op. cit. p. 128.

primera vez, mostró la gran necesidad de atacar este problema a través de una nueva reforma electoral.⁴⁴

A esta problemática se sumó una añeja situación que cada vez adquirió más fuerza, los conflictos ocurridos en los comicios locales (estatales y municipales). A través del IFE, en la primera mitad de la década de los noventa, se fue construyendo un entramado que aportaba cada vez mayor credibilidad y transparencia a la organización electora federal, sin embargo, al mismo tiempo el país vivía una creciente problemática en la sucesión de elecciones locales. De 1990 a 1995, en Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Yucatán y Tabasco se vivieron procesos sumamente cuestionados. Muchos de esos episodios fueron resueltos en última instancia, mediante decisiones políticas cupulares, paralelas al curso institucional que la ley señalaba y que, al final, dejan fuera de la decisión la voluntad expresa de los electores. En algunas entidades federativas las instituciones electorales locales no eran lo suficientemente sólidas para producir confianza y garantizar comicios apegados al marco normativo electoral, por lo que la negociación política entre el gobierno y los partidos decidía la corrección, rectificación y, con frecuencia, la suplantación de los resultados electorales.⁴⁵

A la luz de estos hechos, se reconoció que los avances democráticos resultaban aún insuficientes, por lo que era necesaria, en palabras del presidente Ernesto Zedillo, la construcción de una reforma electoral definitiva. La cual debió gestarse en un contexto que no pudo ser más adverso y complejo, pues en la última quincena de 1994 se desató una de las crisis económicas más devastadoras que haya vivido el país, misma que se sumó al grave problema irresuelto que representaba el EZLN en Chiapas y al clima de inseguridad agudizado por los asesinatos de figuras públicas.⁴⁶ De esta forma, en enero de 1995, inició el largo y difícil proceso de diálogo que daría como resultado la reforma electoral de 1996.

La reforma electoral de 1996, según Lorenzo Córdova (2008), tuvo tres ejes fundamentales:

- 1) La revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales.
- 2) La renovación de las condiciones de la competencia.

⁴⁴ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La mecánica del cambio político... op. cit. pp. 370-372.

⁴⁵ Ibid. pp. 373-374.

⁴⁶ Ibid. pp. 376-377.

3) Establecimiento de nuevas reglas para integrar el Poder Legislativo (particularmente al Senado).

La reforma, como se ha mencionado, apuntaba en varios sentidos. En cuanto a la revisión de la composición y completa autonomía de los órganos electorales respecto al Poder Ejecutivo⁴⁷, éste dejaría de tener presencia en dicho órgano y asimismo la presencia del Poder Legislativo se modificaría, hecho que alteraba radicalmente la integración del Consejo General. En su nueva composición el Consejo se integraría por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma. A partir de esta reforma los consejeros electorales y el consejero presidente son los únicos integrantes del Consejo con derecho a voto, lo que daba como resultado que el poder de decisión en el Consejo General residía desde ese momento exclusivamente en el presidente y en los consejeros electorales. Para la integración del Consejo también se designaba a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario, y un representante por cada partido político. Como se puede observar, la idea que dominó este punto fue la exclusión del Poder Ejecutivo del órgano electoral, a fin de garantizar la independencia y la autonomía de la autoridad electoral.

Con el fin de otorgar mayor confiabilidad al sistema de justicia electoral el TRIFE fue integrado al Poder Judicial Federal, máxima autoridad en materia electoral. También desapareció el colegio electoral, con lo que el TRIFE fue atribuido con la facultad exclusiva de hacerse cargo del cómputo definitivo, y de la emisión de la declaración de validez y triunfo en los comicios presidenciales.⁴⁸ Un cambio más dentro de este ámbito fue que los magistrados ya no serían propuestos por el representante del Poder Ejecutivo, sino por la Suprema Corte de Justicia, la cual realizará la propuesta al Senado de la República, quien decidirá por mayoría calificada.

En materia de medios de impugnación la reforma de 1996 dio paso a la creación de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que contiene el sistema de medios de impugnación, los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal, la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,

⁴⁷ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. (1997). "La reforma electoral de 1996. Una descripción general". Fondo de Cultura Económica. México. p. 20.

⁴⁸ Debe recordarse que el TRIFE desde la reforma electoral de 1993 se encargaba de la calificación de la elección de diputados y senadores.

el juicio de revisión constitucional electoral, y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE.⁴⁹

Las condiciones de competencia fueron objeto de una profunda modificación, con el único fin de generar entornos de competencia más equitativos en los procesos electorales. El tema fundamental fue el del financiamiento y gasto de los partidos políticos. Así que se estableció una nueva fórmula de financiamiento, la cual conserva el predominio de los recursos públicos sobre los privados, con el objetivo de limitar éstos.

Los recursos privados que los partidos políticos lícitamente pueden recibir fueron revisados por lo que se ajustaron a la baja los montos permitidos de los donativos de simpatizantes y se eliminó la posibilidad de recibir aportaciones anónimas, excepto las de las colectas obtenidas en la vía pública. Los montos en materia de financiamiento de militantes y simpatizantes establecidos en la reforma de 1996 obligaban a que ningún partido podía recibir aportaciones anuales superiores al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, en el año correspondiente. Asimismo las aportaciones de dinero que realice una persona física o moral tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto del financiamiento público.⁵⁰

En cuanto al financiamiento público se estableció una nueva fórmula para calcular el monto que por la vía de prerrogativas entregaría el Estado a los partidos políticos para financiar sus actividades ordinarias, así como en nuevo mecanismo de distribución de los recursos, el cual indica que el 30% de los recursos se repartiría a los partidos de manera igualitaria, y el 70% restante sería repartido de manera proporcional de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El financiamiento público fue reducido a tres rubros: a) Actividades ordinarias permanentes, el cual se distribuye como se indico en las líneas anteriores (30% de forma igualitaria y 70% proporcionalmente); b) Gastos de campaña, que son los recursos que se erogan en el año de la elección, y se constituyen por el monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes corresponde a cada partido en ese año, y; c) Actividades específicas, son los recursos que se otorgan anualmente a los partidos para actividades de educación, capacitación política, investigación y tareas editoriales.⁵¹

⁴⁹ SIRVENT Carlos. "Reformas y participación electoral en México... op. cit. pp. 133-134.

⁵⁰ Ibid. p. 139.

⁵¹ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La reforma electoral... op. cit. pp. 110-114.

Paralelamente a las modificaciones en la distribución del financiamiento, las facultades de fiscalización y control de recursos del IFE fueron reforzadas al posibilitarlo para realizar auditorías, visitas de verificación, solicitar informes detallados sobre la contabilidad y los gastos de campaña de los partidos, así como la facultad de iniciar procedimientos de oficio y conocer las quejas que los partidos y ciudadanos le presentan.

En materia de acceso a los medios de comunicación la reforma de 1996 buscó consolidar tres objetivos principales:⁵² a) equidad en el uso de los tiempos y espacios de los medios de comunicación para la propaganda de los partidos políticos; b) objetividad de los medios en el manejo de la información partidista durante las campañas electorales, y; c) respeto a las libertades de manifestación y expresión de las ideas. De entre las modificaciones encaminadas a lograr los objetivos mencionados destacan: la supresión de la disposición que ordenaba el incremento de la duración de los tiempos de transmisión en periodos electorales de forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido, sustituyendo esta redacción por un conjunto más preciso de disposiciones para garantizar que el acceso a los medios sea más equitativo; se estableció que cada partido disfrutaría de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios electrónicos, así como el acceso a un programa especial; se estableció la figura de los promocionales de 20 segundos, los cuales se componen por una cantidad determinada de tiempo que el IFE compra a los concesionarios durante el proceso electoral y que son puestos a disposición de los partidos de la misma manera en que son distribuidos los recursos por actividades ordinarias permanentes.

Uno de los cambios más significativos de la reforma de 1996 fue la modificación del sistema electoral en cuanto a la integración del Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados se modificó el porcentaje mínimo de votos que debe obtener un partido para poder tener acceso a los escaños de representación proporcional, pasando de 1.5% a 2%. Del mismo modo, fue reducido el número máximo de representantes que un partido podía tener por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), quedando en 300 diputados, de tal forma que ningún partido podría contar con las dos terceras partes del Congreso (mayoría calificada) para llevar a cabo reformas constitucionales por sí mismo. Fue establecido también un tope de sobre-representación en la Cámara de Diputados del 8% del porcentaje de presencia en dicha Cámara respecto del porcentaje de votación obtenido por un partido, o sea, la diferencia posible entre votos

⁵² SIRVENT Carlos. "Reformas y participación electoral en México... op. cit. p. 140.

y curules. Hecho que significó que ningún partido podría contar con un número de diputados que significara más de 8% respecto a su porcentaje de votación obtenida.

En el caso del Senado de la República se llevó a cabo una reforma que incorporó el principio de representación proporcional para el 25% de su integración, quedando de la siguiente manera: dos senadores electos por mayoría y uno por primera minoría en cada entidad federativa, y los 32 senadores restantes se elegirían a partir del principio de representación proporcional a través de una lista nacional votada en una sola circunscripción plurinominal nacional. Asimismo, se eliminó la renovación de la Cámara de Senadores por mitades, así que a partir del año 2000 se inició la elección de la totalidad de sus 128 miembros por un periodo de seis años.

Finalmente, la reforma de 1996 tuvo implicaciones en el sistema de partidos, desapareciendo el registro condicionado e incrementando —como se ha mencionado con anterioridad— el umbral para la conservación del registro de los partidos políticos de 1.5% a 2% de la votación. La reforma también disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar los partidos para obtener su registro, solicitándoles 3000 afiliados en 10 entidades o 300 en 100 distritos electorales, y con relación al número de afiliados basta con el 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior.⁵³

Los resultados arrojados por el proceso electoral de 1997 mostraron los contundentes efectos que tuvieron las modificaciones realizadas al sistema electoral en 1996. En el tema del financiamiento de los partidos políticos el reparto de los recursos fue más equitativo, al PRI le fue otorgado el 42.4% del monto total de los recursos, el PAN recibió el 24.9%, el PRD el 18.5%, el PT el 9%, el PVEM el 1.8%, y el PC, el PPS y el PDM recibieron en conjunto el 3.4% de los recursos.⁵⁴ Sin lugar a dudas, la equidad en la distribución de los recursos confirió a los partidos mayores y mejores oportunidades de competencia en la arena electoral, situación que se tradujo en una mayor competitividad. Por otro lado, las reglas empleadas para la conformación de la Cámara de Diputados permitieron una representación más equilibrada, y un reflejo más exacto entre los votos obtenidos y los escaños asignados a cada partido. De esta forma, el PRI obtuvo el 39.1% de la votación, con lo que se adjudicó 239 diputados; el PAN logró el 26.6% de los votos, por lo que le fueron asignados 121 diputados; el PRD alcanzó el 25.7% de la votación, y se adjudicó 125 diputaciones; el PT obtuvo el 2.5% de los votos, con lo que le fueron

⁵³ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La reforma electoral... op. cit. pp. 82-85.

⁵⁴ BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro... "La mecánica del cambio político... op. cit. p. 457.

asignados 7 diputados, y finalmente; el PVEM logró una votación del 3.8%, adjudicándose 8 diputaciones.⁵⁵ Como puede observarse, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, así que la única vía que permitiría la realización de modificaciones legales a partir de ese momento sería la de la inclusión, la negociación y el consenso de las distintas fuerzas políticas. Paralelamente, el Senado presentó la composición más plural de su historia. Con la nueva fórmula electoral (representación proporcional) el PT y el PVEM obtuvieron, cada uno, un lugar en el Senado; el PAN alcanzó 33 escaños, lo que representaba una cuarta parte de la Cámara; el PRD duplicó su presencia en el Senado, pasando de 8 (en 1994) a 16 escaños, y finalmente; el PRI obtuvo 77 escaños, lo que le significó la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Senadores.⁵⁶

El mapa de la representación cambió, la era del partido único estaba siendo superada de forma democrática, sin violencia, mediante el sufragio. El país se encontraba ante los efectos de una reforma electoral que equilibró no sólo la contienda electoral entre partidos, sino que también produjo un nuevo equilibrio en el ejercicio del poder político.⁵⁷

La reforma electoral de 1996 tuvo, como ya se ha mencionado, profundas y positivas implicaciones en el proceso de democratización del país, pues las nuevas condiciones de competencia proporcionaban una mayor equidad, lo que permitió procesos electorales mucho más equilibrados y que parecían coadyuvar al logro de la consolidación de la normalidad democrática⁵⁸. Si bien el marco legal que regulaba los procesos electorales desde 1996 había demostrado la existencia de vacíos y lagunas, algunos de ellos significativos, el IFE y el TEPJF habían logrado subsanar las omisiones y ambigüedades de la ley electoral⁵⁹, lo que permitió seguir teniendo vigencia y actualidad como marco normativo e institucional.

Empero, el escenario presentado durante el proceso electoral de 2006 provocó una serie de circunstancias que cobraron una magnitud y un peso decisivos en la coyuntura política nacional. Los problemas y lagunas evidenciados en el diseño electoral durante las elecciones de 2006 mostraron la imperiosa necesidad de reformar el sistema electoral mexicano. Este contexto dio paso a una ambiciosa reforma constitucional y legal que buscaba: a) subsanar “muchos de los problemas y lagunas evidenciadas durante la

⁵⁵ Ibid. pp. 469-474.

⁵⁶ Ibid. pp. 474-475.

⁵⁷ Ibid. p. 475.

⁵⁸ Como ejemplo de esto pueden considerarse los resultados de los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003, los cuales presentaron un avance gradual en la consolidación del sistema electoral mexicano y en el impulso democratizador que manifestaron.

⁵⁹ CORDOVA, Lorenzo. “La reforma electoral y el cambio... op. cit. p. 674.

última década y que se presentaron conjuntamente con una alta dosis disruptiva en los comicios presidenciales de 2006, sometiendo a una dura prueba la viabilidad de los procedimientos e instituciones electorales”,⁶⁰ y; b) ser una reforma integral a las normas electorales, lo cual no sucedía desde la reforma de 1996, pues los subsecuentes cambios al marco jurídico electoral habían sido en los ámbitos de la equidad de género en las candidaturas, los requisitos para constituir un partido político, y el voto de los mexicanos en el extranjero, entre otros. Esto provocó que las instituciones electorales tuvieran que enfrentarse a nuevos fenómenos que fueron complicando la organización y calificación de los procesos electorales.⁶¹ Lorenzo Córdova (2008) identifica tres diversos tipos de problemas:

- a) Aquellos frente a los cuales la legislación era omisa (el caso de las precampañas);
- b) Aquellos frente a los cuales las normas eran insuficientes (las facultades de fiscalización del IFE), y;
- c) Aquellos problemas derivados de las mismas normas (el crecimiento exponencial del financiamiento público a los partidos políticos).

Los hechos expuestos detonaron la reforma electoral de 2007,⁶² la cual busca dar pie a un nuevo tipo de competencia electoral haciendo énfasis en la calidad de la contienda a partir de los siguientes ejes:⁶³

- a) *Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.* Se establece una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos que apunta a una racionalización del gasto público que se destina a esos institutos políticos, y que reduce los gastos electorales y reafirma y acentúa la prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado.
- b) *Una nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión.* Se prohíbe absolutamente la compra de publicidad electoral en los medios electrónicos de comunicación. Así que los partidos solo podrán hacer uso de los tiempos de transmisión que le corresponden al Estado.
- c) *Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas.* Las campañas electorales disminuyen su duración a 90 días, y la duración máxima de

⁶⁰ Ibid. p. 675.

⁶¹ Ibid. pp. 675-676.

⁶² En este punto solo se abordarán brevemente los ejes de esta reforma, pues en el segundo capítulo será analizada detalladamente.

⁶³ Ibid. p. 677.

las actividades de proselitismo (precampañas) se fija en dos terceras partes del tiempo de duración de las campañas (60 días).

- d) *Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.* Tanto el IFE como el TEPJF sufrieron modificaciones en los tiempos de duración del encargo de sus integrantes (consejeros y magistrados, respectivamente), así como nuevas facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales. Asimismo, se atribuyeron facultades al TEPJF para controlar la constitucionalidad de las leyes electorales.

Éstos son de manera general los ejes que marcaron la reforma electoral de 2007. Su efectividad e idoneidad deberá probarse en los hechos, sin embargo suponen un cambio cualitativo que resulta necesario para hacer frente a la problemática que se presenta a la institucionalidad electoral.

1.2. El Funcionamiento del Sistema Electoral Mexicano.

1.2.1. Forma de organización política.

México es una república democrática, representativa y federal, pues esa es la forma de gobierno que la Constitución establece en su artículo 40:

***Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Es una república democrática en tanto la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual tiene el derecho de definir su forma de gobierno y asimismo de modificarla en todo tiempo.⁶⁴ Se considera una república representativa porque el pueblo ejerce su soberanía por medio de representantes que elige periódicamente. Finalmente, es una república federal ya que está integrada por estados libres y soberanos.

En el sistema de gobierno el poder político se divide para su ejercicio en tres poderes⁶⁵ federales: Poder Ejecutivo, que se deposita en un solo individuo, denominado

⁶⁴ Artículo 39 constitucional.

⁶⁵ Artículo 49 constitucional.

presidente de los Estados Unidos Mexicanos;⁶⁶ Poder Legislativo, que se deposita en el Congreso General, el cual está dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores,⁶⁷ y; Poder Judicial, el cual se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y los Juzgados de Distrito.⁶⁸

De acuerdo a lo establecido por la Constitución, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral, la cual es la única fuente jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración de dichos poderes. En cuanto al Poder Judicial, se conforma con la intervención de los otros dos poderes, de esta forma, los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por mayoría calificada del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el presidente de la República.⁶⁹

Conforme a lo dispuesto por la legislación electoral vigente, para la integración de los poderes de la Unión son utilizados dos principios o fórmulas electorales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, empero, en el caso del Senado también es empleado el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

Bajo el principio de mayoría relativa el candidato o fórmula de candidatos que obtiene el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa al cargo de elección. Por este principio es elegido el presidente de la República, 300 de los 500 diputados, y 64 de los 128 senadores. Bajo el principio de representación proporcional los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número total de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de la votación nacional efectiva en la elección correspondiente, así, por este principio son elegidos 200 de los 500 diputados, y 32 de los 128 senadores. Finalmente, mediante el principio de primera minoría se asigna un escaño en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas. Este principio refiere al hecho de que se asigna un escaño al candidato o fórmula de candidatos de aquel partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial correspondiente.

⁶⁶ Artículo 80 constitucional.

⁶⁷ Artículo 50 constitucional.

⁶⁸ Artículo 94 constitucional.

⁶⁹ Instituto Federal Electoral. (2001). "La participación ciudadana en la integración... op. cit. p. 33.

En México se tiene un sistema político presidencial, pues éste cumple con los tres criterios propuestos por Sartori (2001). Este autor indica que un sistema político es presidencial si, y solo si, el jefe de Estado (el presidente): *a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y; c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.* Por lo que cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, se tiene sin duda un sistema presidencial.⁷⁰ Como se puede observar el sistema político mexicano presenta las tres características mencionadas, a) se elige al presidente de manera popular, por medio de voto universal, secreto y directo de los ciudadanos; b) el presidente de la república no puede ser destituido por decisión del Congreso, y; c) el presidente encabeza y dirige el gobierno que representa, y existe claridad en que la línea de autoridad es vertical del presidente hacia sus subordinados (un ejemplo es que el presidente tiene la facultad exclusiva de designar y remover a sus secretarios de Estado). Así que se puede concluir que México, en su organización política, tiene un sistema político presidencial.

1.2.2. Integración y fórmulas de elección de los Poderes de la Unión.

Constitucionalmente se reconoce a la vía electoral como la única forma jurídicamente válida y legítima para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. A continuación se describirá la forma de integración de ambos poderes y las fórmulas electorales mediante las cuales son elegidos y designados sus integrantes.

1.2.2.1. Sistema de elección presidencial.

El sistema de elección presidencial ha permanecido sin modificaciones desde la promulgación de la Constitución en 1917, en la que se estableció una elección directa y por mayoría simple en un único turno electoral.⁷¹ El presidencialismo mexicano fue inspirado por el de los Estados Unidos de América, ya que estaba enfocado a garantizar las formas constitucionales y la estabilidad entre poderes.⁷²

El ejercicio del Poder Ejecutivo federal es unipersonal, y se deposita en un solo individuo: el presidente de la República. Su elección se realiza en forma directa y por

⁷⁰ SARTORI, Giovanni. (2001). "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Fondo de Cultura Económica. México. pp. 97-99.

⁷¹ CORDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político... op. cit. p. 683.

⁷² GONZÁLEZ, Gemi. (2004). "El sistema electoral mexicano, bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos." Editorial Porrúa. México. p. 96.

sufragio universal. Constitucionalmente⁷³ el presidente de la República debe ser electo cada seis años, con prohibición absoluta de reelección, mediante el principio de mayoría relativa, lo que significa que obtiene el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total de la votación emitida, independientemente del porcentaje que éste represente de dicho total.

Las elecciones presidenciales se realizan el primer domingo de julio del año que corresponda como se indica en el artículo 19 del COFIPE. Esta disposición se aplica asimismo a todas las elecciones federales, por lo que también las elecciones de diputados y senadores coinciden el mismo día en elecciones simultaneas. Así que los órganos receptores de los votos son los mismos para las tres elecciones, con la única diferencia de que las boletas son distintas y son depositadas en urnas diferentes.

Existen una serie de requisitos que deben ser acreditados por los candidatos a la presidencia de la República los cuales se especifican en el artículo 82 constitucional.⁷⁴ Asimismo en el artículo 83 se establecen impedimentos absolutos para desempeñar el cargo de Presidente de la República.⁷⁵

Como puede observarse, la elección presidencial es muy sencilla, pues en este caso gana y ocupa el cargo aquel candidato que obtiene la mayor cantidad de votos, sin importar el número de candidatos o el porcentaje de votos. Simplemente se trata de una competencia bajo el principio de mayoría simple.⁷⁶

⁷³ Artículo 83 constitucional y 9 del COFIPE.

⁷⁴ Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- II. Tener 35 años cumplidos al día de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

⁷⁵ Artículo 83... El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

⁷⁶ FAVELA, Alejandro y MARTÍNEZ, Pablo. (2003). "México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI". CEDIOC. UAM Iztapalapa. Plaza y Valdés Editores. México. p. 22.

1.2.2.2. Sistema de elección legislativa.

De acuerdo a la Constitución (artículo 50), el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General integrado por dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados. Los senadores son electos para un periodo de seis años y los diputados para uno de tres.

La existencia de dos cámaras impide la concentración de las decisiones en un solo grupo de congresistas al establecer un equilibrio entre dos tipos de representantes: los de la población, o sea los diputados, y los de las entidades federativas, los senadores.⁷⁷

Los diputados y senadores no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, pero transcurrida una legislatura, en el caso de los diputados, o dos legislaturas, en el caso de los senadores, quienes hayan ocupado el cargo pueden volver a postularse y ser electos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 59 constitucional.

Las elecciones de diputados se celebran cada tres años, y las de senadores cada seis. Como se ha mencionado con anterioridad, las elecciones para diputados y senadores, al igual que las elecciones presidenciales, se realizan el primer domingo del mes de julio del año correspondiente. Los diputados y senadores son electos mediante el voto directo de los ciudadanos, conforme a las propuestas que hacen los partidos políticos. En cada caso existen sistemas y reglas particulares, pues la integración de cada una de las cámaras obedece a diversas fórmulas electorales, las cuales se estudiarán a continuación.

1.2.2.2.1. Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, electos en su totalidad cada tres años. De los 500 diputados, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, en un número igual de distritos electorales uninominales. En tanto que los otros 200 lo son por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales de cuarenta escaños cada una.

La Constitución consagra dos disposiciones especialmente relevantes relacionadas con la integración de esta Cámara.⁷⁸ Existen también una serie de requisitos

⁷⁷ ALCOCER, Jorge y MUSACCHIO, Humberto. (2006). "México 2006. Manual para lectores y electores". Fondo de Fondo de Cultura Económica. México. pp. 30-31.

⁷⁸ Las cuales son:

- Ningún partido político puede contar con más de 300 diputados electos por ambos principios, es decir, sumados los electos por mayoría relativa y los electos mediante representación proporcional. De esta

establecidos por la Constitución mexicana y el ordenamiento jurídico en materia electoral, para ser electo diputado federal en cualquiera de sus dos modalidades.⁷⁹

Por otra parte, existe un impedimento absoluto (cuando se es ministro de algún culto religioso) y varios impedimentos temporales, los cuales se estipulan en los artículos 55 y 59 constitucionales.⁸⁰

Diputados de mayoría relativa.

La elección de los 300 diputados federales por el principio de mayoría relativa es realizada en un igual número de distritos uninominales. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se consideran los datos del censo de población y vivienda más reciente, buscando conformar distritos electorales que contengan una aproximación a la cifra resultante. Teniendo como previsión que toda entidad federativa cuente con al menos dos distritos electorales y, en consecuencia, al menos con dos diputados federales.

manera, si bien un partido político puede aspirar a obtener la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara, está jurídicamente imposibilitado a acceder a la mayoría calificada requerida para aprobar por sí mismo iniciativas de reforma constitucional.

- Como regla general y con el fin de garantizar una alta proporcionalidad en relación votos-escaños, ningún partido puede contar con un número total de diputados superior al 8% del porcentaje de la votación que haya obtenido a nivel nacional. De esta manera, si un partido obtiene, por ejemplo, el 35% de la votación nacional emitida, como regla general no puede tener más de 43% del total de escaños de la Cámara, es decir, más de 215 de las 500 diputaciones.

⁷⁹ Entre éstos se encuentran (Instituto Federal Electoral, 2001b, pp. 36-37):

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- Ser originario de la entidad federativa a la que se quiere representar (mayoría relativa) o de alguna de las comprendidas en la circunscripción correspondiente (representación proporcional) o vecino con residencia efectiva de más de seis meses previos al día de la elección.
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.

⁸⁰ Éstos son de dos tipos:

a) Aquellos que se superan cuando el candidato se retira del ejercicio de un cargo público en un lapso previo preestablecido al día de la elección el cual es de 90 días. En este caso se encuentran los secretarios y subsecretarios de Estado, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales o estatales, los presidentes municipales, los delegados políticos en el Distrito Federal, los diputados locales, los miembros en activo del ejército y quienes tengan mando en la policía.

b) Los impedimentos que requieren que transcurra un mínimo de tres años para poder aspirar al cargo. En primer término, se encuentra el caso de los diputados federales propietarios en funciones que no pueden ser reelectos, ni como propietarios ni como suplentes, para un periodo inmediato posterior. Deben esperar al menos tres años para poder aspirar nuevamente al cargo. Esta disposición no es aplicable a los diputados suplentes, quienes sí pueden competir como diputados propietarios en el periodo inmediato posterior. Esta disposición también se aplica a los gobernadores de las entidades federativas, quienes no pueden ser elegidos como diputados en la misma entidad para el periodo inmediato posterior, aun cuando se separen definitivamente de sus cargos. En este caso, deben esperar a que transcurran tres años a partir de la conclusión de su mandato.

De la misma forma que en el principio utilizado para la elección presidencial, el criterio para la asignación de curules por el principio de mayoría relativa se fundamenta en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos (titular y suplente) en la elección por el distrito correspondiente.

Diputados de representación proporcional.

La elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional se realiza mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se eligen por igual 40 diputados.

Para que un partido político tenga el derecho de participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional debe acreditar el registro de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en al menos 200 de los 300 distritos uninominales. Con el cumplimiento de este requisito el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. Las listas tienen la característica de ser cerradas y bloqueadas, o sea, el orden de las candidaturas es invariable, por lo que el elector no tiene opción de eliminar candidatos o de alterar su orden de presentación.

Los partidos políticos pueden registrar simultáneamente un máximo de 60 candidatos a diputados federales por ambos principios de elección. Lo que indica que de los 300 candidatos que un partido puede registrar por el principio de mayoría relativa hasta 60 podrán ser registrados en las listas regionales de representación proporcional.

Resulta necesario mencionar que para que un partido tenga el derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional debe obtener por lo menos 2% del total de la votación emitida para las elecciones correspondientes. De acuerdo a esto la Constitución ordena que al partido político que cumpla con los requisitos mencionados le sea asignado el número de diputados de representación proporcional que le corresponda en cada circunscripción de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida que haya obtenido, tomando en cuenta las disposiciones relativas al límite máximo de escaños con el que puede contar un partido (300 diputados) y la regla de proporcionalidad en la relación votos-escaños de 8%, cuando éstas procedan. Con el fin de hacer más comprensible esta fórmula electoral, se presentarán a continuación algunos ejemplos empleados por González (2004), para lo cual es necesario conocer los siguientes conceptos para poder llegar a la votación final que es la que realmente se toma en cuenta.

La denominada Votación Nacional Emitida (VNE), es igual a la Votación Total Emitida (VTE) menos los votos nulos más los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el 2%, esto es así según lo establece el artículo 12 del COFIPE, por lo que la fórmula es la siguiente:⁸¹

$$\text{Votación Nacional Emitida (VNE)} = (\text{VTE}) - (\text{Votos nulos} + \text{votos a favor de los partidos que no alcanzaron el 2\%})$$

$$\text{VNE} = \text{VTE} - (\text{Vn} + \text{vi})$$

El siguiente paso es obtener el Cociente Natural (CN) que de acuerdo con el artículo 13 del COFIPE, es el resultado de dividir la Votación Nacional Emitida entre los 200 escaños de representación proporcional.

Suponiendo que la VNE hubiese sido de 36,700,000 el resultado de dividir esta cantidad entre 200 es 180,000.

Ahora, de acuerdo al artículo 14 del COFIPE se debe determinar cuántos diputados se asignarán a cada partido conforme al número de veces que contenga su votación al cociente natural.

Partidos	Votación	Cociente natural	Resultado
A	14,600,000	180,000	81.11
B	10,400,000	180,000	57.77
C	8,500,000	180,000	47.22
D	2,500,000	180,000	13.88

A partir de estas cifras se obtiene que en números enteros la distribución es la siguiente:

Partido	Diputados de RP	Fracción excedente equivalente al Resto Mayor
A	81	0.11
B	57	0.77
C	47	0.22
D	13	0.88
Total	198	

⁸¹ GONZÁLEZ, Gemi. (2004). "El sistema electoral... op. cit. pp. 59-62.

Como puede observarse en el ejemplo, la suma de los diputados asignados es de 198, lo que quiere decir que faltan dos por asignar, así que debe recurrirse al Resto Mayor de la siguiente forma:

Partido	Diputados por CN	Diputados por Resto Mayor	Total
A	81	0	81
B	57	1	58
C	47	0	47
D	13	1	14
Total	198	+2	200

Ahora correspondería verificar que el número total de diputados que cada partido hubiera obtenido mediante ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) no rebase el límite de 300 diputados establecido en el artículo 54 constitucional, y asimismo que sea respetado el límite de sobre-representación del 8% establecido en el mismo artículo. Dado el caso en que fuera rebasada alguna de estas limitantes, solo se asignaría al partido político la cantidad de diputados electos mediante el principio de representación proporcional que sumada al número de escaños obtenidos mediante el principio de mayoría relativa no transgreda los límites constitucionalmente establecidos. Cabe mencionar que en lo que refiere al principio de sobre-representación esta limitante no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.⁸²

1.2.2.2.2. Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores se integra por un total de 128 miembros. En cada una de las 32 entidades federativas se elige a tres senadores, para lo cual los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. Dos de los escaños son asignados mediante el principio de mayoría relativa, es decir, que corresponden al partido que haya obtenido el mayor número de votos, en tanto que el tercero se asigna por el principio de primera minoría, esto significa que el escaño es asignado al partido que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate.

⁸² Artículo 54, fracción V constitucional.

Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas⁸³ votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Para su asignación la ley dispone que se utilice la fórmula de proporcionalidad pura,⁸⁴ la cual consiste en distribuir mediante el cociente natural tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente. Después de aplicarse el cociente natural, si aún hubiera escaños por repartir, éstos se asignarán mediante el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

Como se ha indicado con anterioridad, los senadores suplentes, al igual que los diputados del mismo carácter, pueden ser electos para el periodo inmediato con carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los senadores y diputados propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes.

Los requisitos e impedimentos para ser candidato a senador son los mismos que para ser diputado federal, con la única excepción de que en el caso de los candidatos a senador deben tener 25 años cumplidos el día de la elección.

1.3. Instituciones electorales.

Constitucionalmente se establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual ejerce esa potestad mediante un instrumento fundamental: el voto.⁸⁵

Para que las elecciones se lleven a cabo, alguien debe encargarse de organizarlas. En México las elecciones representan una función de Estado, lo que significa que tienen la más alta importancia, que trasciende al gobierno o al presidente en turno, pues justo se trata de decidir, mediante el voto, quién habrá de gobernar durante un periodo determinado.⁸⁶ De ahí la importancia de la existencia de una administración electoral, la cual, entendida desde un punto de vista estructural, debe considerarse como

⁸³ Las listas —al igual que en la elección de diputados— tienen la característica de ser cerradas y bloqueadas, o sea, el orden de las candidaturas es invariable, por lo que el elector no tiene opción de eliminar candidatos o de alterar su orden de presentación.

⁸⁴ Artículo 18 del COFIPE.

⁸⁵ ALCOCER, Jorge y MUSACCHIO, Humberto. (2006). "México 2006... op. cit. p. 41.

⁸⁶ Idem.

el conjunto de órganos encargados de preparar y dirigir todas y cada una de las fases de una elección, incluyendo las de la impartición de justicia electoral.⁸⁷

En este sentido, se puede decir que la expresión administración electoral es precisa para el caso mexicano, pues la Constitución faculta a dos organismos autónomos e independientes para llevar a cabo la importante tarea de administrar los procesos electorales. Por una parte está la institución encargada de organizar los procesos electorales y, por la otra, la institución encargada de la impartición de justicia en materia electoral: el IFE y el TEPJF respectivamente.

1.3.1. Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución política aprobadas en 1989 y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su creación tuvo como objetivo el que las elecciones federales fueran organizadas y vigiladas de forma integral.

El IFE es, conforme al artículo 41 constitucional, el organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales.⁸⁸ Constitucionalmente el ejercicio de la función que tiene a su cargo se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

⁸⁷ FAVELA, Alejandro y MARTÍNEZ, Pablo. (2003). "México: ciudadanos... op. cit. pp. 43-44.

⁸⁸ Entre los fines del IFE se encuentran los siguientes:

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

En la conformación y funcionamiento del IFE se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:⁸⁹ los directivos, que se integran en forma colegiada bajo la figura de consejeros; los técnicos y ejecutivos, organizados predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral bajo la figura de Juntas Ejecutivas, y; los de vigilancia, que se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de comisiones. A continuación se describirán cada uno de los órganos que integran al IFE.

1.3.1.1. Órganos directivos.

Los órganos directivos son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del IFE. Los órganos directivos son: el Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales.

Consejo General.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. En su integración participan tanto miembros con derecho a voz y voto (nueve consejeros electorales), como miembros con voz pero sin voto, que son los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son: el consejero Presidente y los ocho consejeros electorales. El consejero Presidente ejercerá su cargo durante seis años pudiendo ser reelecto por una sola ocasión. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, el consejero presidente y los consejeros electorales serán elegidos sucesivamente por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta de la sociedad.

⁸⁹ Cabe mencionar que a partir de la reforma electoral de 2007 se integra una Contraloría General, ésta será estudiada en el segundo capítulo, razón por la cual no tendrá mención en este apartado.

El COFIPE otorga una serie de atribuciones al Consejo General del IFE (artículo 118) para el desarrollo de sus funciones y la consecución de sus fines.⁹⁰ Asimismo, es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un consejero electoral.

Consejos Locales.

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.⁹¹ En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es de siete, y otros que sólo tienen voz pero no voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son: el consejero presidente, el cual es designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como vocal ejecutivo de la respectiva Junta Local; y seis consejeros electorales designados por

⁹⁰ Entre las atribuciones que la ley otorga al Consejo General se encuentran las siguientes:

- Designar a los directores ejecutivos del Instituto y al director general de la Unidad de Fiscalización, conforme a las propuestas que presente el consejero presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- Resolver el otorgamiento de registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como determinar los topes máximos de gastos de campaña y precampaña que puedan erogar los partidos en las elecciones para presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que proponga el presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

⁹¹ Entre las principales atribuciones que la ley (artículo 141 del COFIPE) otorga a los Consejos Locales destacan las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integran los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, con la posibilidad de ser reelectos.

Los integrantes de los Consejos Locales con voz pero sin voto son los siguientes: los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en los que se encuentran representados en el Consejo General; los vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente, y el vocal secretario de la Junta Local, quien funge como secretario del Consejo.

Consejos Distritales.

Los Consejos Distritales son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional respecto a la geografía electoral. Dentro de su ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley le confiere.⁹² Finalmente, su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales.

1.3.1.2. Órganos ejecutivos y técnicos.

Los órganos ejecutivos y técnicos son los órganos permanentes responsables de ejecutar las tareas técnicas y administrativas requeridas para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para el cumplimiento de estas funciones, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional y permanente.

⁹² Sus principales atribuciones son (artículo 152 del COFIPE):

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos correspondientes.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores electorales durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, la cual es presidida por el presidente del Consejo General del Instituto y se integra por el secretario ejecutivo y 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.

Cuenta con una estructura desconcentrada la cual comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una en cada entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del IFE. Asimismo comprende 300 Juntas Distritales Ejecutivas, las cuales adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal.

Corresponde al Secretario Ejecutivo del IFE el coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.⁹³

Juntas Locales Ejecutivas.

Las juntas locales ejecutivas son órganos permanentes de ejecución y soporte técnico del IFE en cada entidad federativa. Están integradas por un total de cinco miembros: el vocal ejecutivo, quien la preside, y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el vocal secretario. Y estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Las juntas locales ejecutivas están obligadas, por ley, a sesionar por lo menos una vez al mes, y tienen, dentro del ámbito de su competencia territorial las atribuciones que le otorga el COFIPE en su artículo 136.⁹⁴

⁹³ Artículo 123 del COFIPE.

⁹⁴ Las cuales son las siguientes:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocalías y de los órganos distritales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Desarrollar en su ámbito territorial la coordinación con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales y para el uso de esos medios por parte de los institutos electorales o equivalentes de las entidades federativas.
- Informar mensualmente al secretario ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades.
- Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.

Juntas Distritales Ejecutivas.

Las juntas distritales ejecutivas son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del IFE en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Son integrados en la misma forma y términos que las juntas locales, es decir, por cinco miembros: el vocal ejecutivo, quien la preside, y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el vocal secretario. Y estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Al igual que las juntas locales, las juntas distritales ejecutivas deben sesionar por lo menos una vez al mes. Y las atribuciones que en su ámbito territorial le son otorgadas se encuentran indicadas en el artículo 146 del COFIPE.⁹⁵

1.3.1.3. Órganos de vigilancia.

Los órganos de vigilancia son cuerpos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores con el objetivo de coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, estos cuerpos colegiados reciben el nombre de comisiones de vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos, y aunque como se indica en su nombre tiene representación a nivel nacional, no constituye una instancia central del IFE, pues cumple con funciones de carácter estrictamente auxiliar en un ámbito claramente delimitado.⁹⁶ De acuerdo a la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una comisión local de vigilancia en cada una de las 32

⁹⁵ Las atribuciones de la Juntas Locales Ejecutivas son:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.
- Presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.

⁹⁶ De acuerdo al artículo 202 del COFIPE las comisiones de vigilancia tienen las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en el COFIPE.
- Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos.
- Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

entidades federativas, así como una comisión distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

1.3.2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Uno de los principios básicos del sistema electoral mexicano es la legalidad, que significa que en su desempeño el IFE debe apegarse estrictamente a lo que mandan la Constitución, el COFIPE y las demás leyes aplicables. Con el fin de garantizar este principio la propia Constitución establece las bases y la institución responsable de velar por la legalidad de todos los actos del proceso electoral, esta institución es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El TEPJF se encarga de conocer y resolver todas las impugnaciones que, conforme a la ley, le presentan ciudadanos y partidos políticos contra actos o resoluciones de la autoridad electoral. Su competencia es de carácter directo cuando se trata de asuntos derivados de los procesos electorales federales, así como respecto de los actos y las decisiones del IFE durante los periodos no electorales. Asimismo, se encarga de las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presentan respecto de los procesos electorales estatales, municipales y del Distrito Federal, empero, únicamente como última instancia, es decir, que cuando las autoridades electorales de las entidades federativas ya han resuelto sobre esos casos y subsiste alguna inconformidad.⁹⁷

El Tribunal también posee la facultad de intervenir para garantizar que los partidos políticos y sus dirigentes se conduzcan con apego a sus obligaciones constitucionales y legales, y para proteger los derechos de los ciudadanos afiliados a los partidos ante decisiones que resulten violatorias de sus derechos políticos o de los derechos que los estatutos de los partidos establecen en su favor. Asimismo, en el artículo 99 constitucional se establecen los asuntos sobre los cuales le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, al TEPJF.⁹⁸

⁹⁷ ALCOCER, Jorge y MUSACCHIO, Humberto. (2006). "México 2006... op. cit. pp. 64-65.

⁹⁸ Éstos asuntos son:

- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.
- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

El TEPJF se encuentra normado en su actuación por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual regula las impugnaciones que los particulares, los partidos políticos o agrupaciones políticas pueden hacer de las decisiones o acciones de las autoridades electorales. Esta ley posibilita que el Tribunal tenga el marco normativo para ser el espacio institucional que dirima las controversias, quejas e impugnaciones a los actos y decisiones de las autoridades electorales.⁹⁹

En cuanto a la integración del Tribunal, éste se conforma por una Sala Superior, con sede en el Distrito Federal, y cinco salas regionales, situadas en cada una de las circunscripciones plurinominales.

Sala Superior.

La Sala Superior del TEPJF es de carácter permanente y está integrada por siete magistrados los cuales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ejercerán su cargo por un periodo de nueve años improrrogables. El pleno de la sala elegirá, de entre sus integrantes, a su presidente, el cual ejercerá este cargo por cuatro años. Los ministros que se integren a la Sala Superior deben satisfacer requisitos equivalentes a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las funciones de la Sala Superior, las cuales tendrán carácter definitivo e inatacable, comprenden el realizar el cómputo final de las elecciones presidenciales y, en su caso, formular la declaratoria de validez y de Presidente electo, conocer de las impugnaciones y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales, así como de las impugnaciones o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas para calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral o del resultado final de las elecciones, así como para determinar e imponer sanciones.

De la misma forma, la Sala Superior conocerá y resolverá en forma definitiva e inatacable: de los juicios para la protección de los derechos político electorales del

-
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes.
 - Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.
 - Los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

⁹⁹ FAVELA, Alejandro y MARTÍNEZ, Pablo. (2003). "México: ciudadanos... op. cit. pp. 48-49.

ciudadano, en única instancia, que se promuevan por la violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, y; de los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

Salas Regionales.

El TEPJF cuenta con cinco Salas Regionales, las cuales operan únicamente durante los procesos electorales, por lo tanto son instaladas a más tardar en la semana en que da inicio el proceso electoral federal ordinario y entran en receso a la conclusión del mismo. Debe entenderse que estas salas no dejan de existir cuando no hay procesos electorales, su integración seguirá vigente pero no sesionarán durante esos periodos.

Cada una de estas salas se integrará por tres magistrados electorales, que son elegidos mediante el mismo procedimiento que los magistrados de la Sala Superior. Cada sala elige a su presidente, de entre los magistrados electorales que la integran para cada periodo en que deban funcionar. Su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

Dentro de las competencias que tienen las Salas Regionales se pueden considerar: el conocer y resolver, durante la etapa de la elección en los procesos federales ordinarios, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, consejero presidente o de la Junta General Ejecutiva del IFE; conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y; conocer y resolver los juicios para la protección del derecho político electoral de votar del ciudadano que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios.

1.4. Conclusiones del capítulo.

Los sistemas electorales son el conjunto de elementos a través de los cuales el elector manifiesta, por medio del voto, el partido o candidato de su preferencia, y asimismo, la forma en cómo esos votos se convierten en escaños de poder público.

Es importante considerar que el estudio y análisis de los sistemas electorales resulta una actividad indispensable, pues los avances democráticos impulsados en las últimas tres décadas instan a los gobiernos democráticos a desarrollar e implementar mecanismos que garanticen la más exacta representatividad de los ciudadanos.

En México la transición a la democracia se articula a través de siete reformas electorales, mismas que han trazado, mediante aspectos puntuales, el diseño institucional encargado de organizar y calificar las elecciones, los procedimientos electorales y las condiciones y calidad de la competencia democrática. Esta serie de reformas se dio con el fin de proporcionar certeza y confianza en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Un elemento sin el cual no podrían entenderse cabalmente las reformas aludidas es el contexto político en el cual fueron gestadas. Como características principales se pueden mencionar: a) el régimen político autoritario consolidado a partir de la revolución mexicana; b) la exclusión o presencia marginal a la que fueron sometidos los partidos de oposición; c) la centralidad total del poder político en la persona del Presidente de la República, y; d) la exclusión de las manifestaciones de posturas contrarias al régimen, las cuales no tenían cabida en el diseño institucional.

México, en cuanto a su forma de organización política, es una república democrática, representativa y federal, en cuyo sistema de gobierno el poder político se divide para su ejercicio en tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral, la cual es la única fuente jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración y renovación de estos poderes. Acorde a lo dispuesto en la legislación electoral vigente, la integración de los poderes de la Unión se efectúa mediante dos principios o fórmulas electorales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, con la salvedad de que en el caso del Senado se emplea también el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

El sistema de elección presidencial consiste en una elección directa y por sufragio universal, mediante el principio de mayoría relativa, lo que significa que obtiene el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total de la votación emitida, independientemente del porcentaje que éste represente de dicho total.

El sistema de elección legislativa utiliza las fórmulas electorales de mayoría relativa, representación proporcional y de primera minoría. Bajo el principio de mayoría relativa se elige a 300 de los 500 diputados, y a 64 de los 128 senadores. Mediante el principio de representación proporcional son elegidos 200 de los 500 diputados, y 32 de los 128 senadores. Finalmente, por el principio de primera minoría se asigna un escaño en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas.

En México las elecciones representan una función de Estado, por lo que constitucionalmente se faculta a dos organismos autónomos e independientes para llevar a cabo la importante tarea de administrar los procesos electorales. Por una parte se tiene a la institución encargada de organizar las elecciones, el IFE, y por otra parte, a la institución encargada de la impartición de justicia en materia electoral, el TEPJF.

El IFE es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales. Se integra para su funcionamiento por tres tipos de órganos: a) Órganos directivos (Consejo General, Consejos Locales y Consejos Distritales); b) Órganos ejecutivos y técnicos (Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas), y; c) Órganos de Vigilancia.

El TEPJF es la institución encargada de conocer y resolver todas las impugnaciones que le presentan los ciudadanos y partidos políticos contra actos o resoluciones de la autoridad electoral. En cuanto a su integración, éste se conforma por una Sala Superior y por cinco Salas Regionales.

CAPÍTULO 2.

REFORMA ELECTORAL DE 2007.

2.1. Coyuntura Político Electoral (2006-2007).

Las reformas al sistema electoral mexicano efectuadas durante las últimas dos décadas del siglo pasado han contribuido profundamente al desarrollo de procesos electorales más democráticos y competitivos. Se puede observar que la reforma electoral de 1996 tuvo profundas y positivas implicaciones en el proceso de democratización del país, pues las nuevas condiciones de competencia proporcionaron una mayor equidad, lo que permitió procesos electorales mucho más equilibrados. A partir de las elecciones de 1997 se pudo dar cuenta de los significativos cambios antes mencionados, ya que hubo un avance de la oposición en los espacios legislativos y administrativos sujetos a elección, como lo fue la jefatura de gobierno del Distrito Federal, y la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte de Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este hecho marcó el inicio de la negociación y búsqueda de acuerdos en la discusión y aprobación de toda ley.¹

Durante el año 2000 el proceso electoral continuó con el impulso democratizador manifestado en 1997, caracterizado por una elevada competencia entre los tres principales partidos y coaliciones, y sobre todo por una tranquila y pacífica alternancia en la Presidencia de la República después de 70 años de gobiernos priístas, y la inexistencia de mayorías absolutas en el Congreso de la Unión. Cabe señalar asimismo que si bien existieron impugnaciones e inconformidades, éstas fueron resueltas cabalmente por las instituciones electorales correspondientes.

El proceso electoral del año 2003, dónde sólo fue renovada la Cámara de Diputados, confirmó que lo sucedido durante el año 2000 era una realidad, la realización de elecciones altamente competidas en las cuales existía una incertidumbre democrática en torno a los resultados, un proceso electoral en el que ningún partido lograría obtener mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, y una resolución de inconformidades que se dirimió dentro del marco institucional electoral.

¹ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político en México", en OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. Coords. (2008). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007". Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418. IJ-UNAM. IDEA Internacional. México. p. 672.

La experiencia aportada por los procesos electorales antes mencionados parecía suponer que las elecciones presidenciales de 2006 se realizarían en condiciones similares y que de la misma forma la renovación del poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión ocurriría, nuevamente, dentro de un escenario de normalidad política, instaurada en los procesos electorales anteriores.² Pero los pronósticos no fueron cumplidos, y en lugar de normalidad política y de una renovación del poder Ejecutivo³ sin exaltaciones y acorde a lo sucedido en el año 2000, se presentó un escenario de gran incertidumbre, de grandes protestas y de polarización que no tenía cabida en un país cuyo avance democrático e institucional presentado en los procesos electorales inmediatos anteriores hacía pensar en su consolidación en 2006.

Si bien, como ya se ha mencionado, el marco legal que regulaba los procesos electorales desde 1996 había demostrado la existencia de vacíos y lagunas, algunos de ellos significativos, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) habían logrado subsanar las omisiones y ambigüedades de la ley electoral⁴, lo que permitió seguir teniendo vigencia y actualidad como marco normativo e institucional.

Empero, el escenario presentado durante el proceso electoral de 2006 provocó una serie de circunstancias que cobraron una magnitud y un peso decisivos en la coyuntura política nacional. Una elección donde la diferencia de votos entre los principales contendientes son mínimas, naturalmente provoca que los eventos, errores u omisiones adquieran una notoriedad y un carácter determinante en la percepción de la certidumbre y confianza en las instituciones electorales.⁵ Y si a esto se suma también que la legislación electoral —como se ha señalado con anterioridad— había evidenciado muestras de agotamiento y lagunas en temas particularmente sensibles, se tiene como consecuencia la desconfianza, y la falta de credibilidad y certeza en las instituciones y en los resultados.

La elección presidencial de 2006 ha sido la más cerrada en la historia contemporánea de México. En esta elección la diferencia de votos fue solamente de poco más de 233,000 votos, que favorecieron formalmente al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa, sobre el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. En condiciones de democracia consolidada

² Ibid. p. 674.

³ Cabe mencionar que la renovación de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores sí transcurrió de la forma en que venía ocurriendo en los procesos electorales anteriores.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

este hecho, la elección y el proceso electoral vivido no debieran ser motivo de análisis y dificultad ulterior para los mexicanos, sin embargo, el proceso electoral en su conjunto fue puesto en tela de juicio por el candidato perdedor, quien pidió la apertura de todas las mesas de votación y el recuento de todos los votos, además de insistir en la existencia de un considerable número de irregularidades presentadas durante el proceso electoral, como lo fueron: la injerencia indebida de la Presidencia de la República mediante el gasto de más de 1,700 millones de pesos en una campaña paralela, la inequidad de los medios de comunicación electrónica, la participación ilegal de la clase empresarial y de la iglesia católica, entre otras, mismas que el TEPJF reconoció y admitió en su resolución del 5 de septiembre de 2006, pero que no estimo suficientemente graves y determinantes para anular los comicios.⁶ Asunto por demás grave, dado que los poderes fácticos,⁷ medios de comunicación y clase empresarial principalmente, quedaron fuera de los controles jurídicos de la autoridad electoral.

Uno de los ámbitos al cual se atribuye un carácter fundamental en la percepción negativa acerca del proceso electoral de 2006 es la actuación del Consejo General del IFE, el cual fue nombrado a finales de 2003, y que en su origen no tuvo el respaldo de la izquierda mexicana para la designación de sus integrantes, pues éstos recibieron cuestionamientos, tanto del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como de

⁶ CÁRDENAS, Jaime. (2007). "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias". *Cuestiones Constitucionales*. Núm. 16, enero-junio 2007. IJ-UNAM. México. p. 44.

⁷ Resulta necesario aclarar este término, pues si bien su mención es muy común, el significado que se le da no es claro:

"El término político de moda, cada vez más utilizado y que posee la denotación peyorativa requerida para hacerlo popular, es el de 'poderes fácticos'. En nuestro lenguaje político actual es una mala palabra. Sugiere que personas o grupos con poder dominante en ciertas áreas de la vida social intervienen en modo ilegal, ilegítimo o indebido en los asuntos públicos del país y los distorsionan para sus fines particulares con consecuencias desastrosas para el conjunto. La denotación política negativa del término gusta a los políticos, porque deja en claro que sólo ellos son los que detentan el poder público en modo genuino y legítimo....

En suma, 'poderes fácticos' es una palabra que suscita la reprobación, no obstante que desde Maquiavelo la política haya perdido su aureola y haya sido entendida como 'realidad fáctica', como la realidad del poder en operación, tal cual es, y no como debe ser o nos gustaría que fuera.

El auge del concepto de poderes fácticos se debe a que pertenece a una de las dos principales líneas de explicación que han intentado dar cuenta de por qué la democracia de estos años ha mostrado pobre desempeño directivo respecto de lo esperado. Una línea de explicación ha imputado el embotellamiento gubernativo a los políticos, a la clase política misma, cuya expresión más destructiva ha sido la relación hostil entre Presidencia y Congreso de los años pasados. La segunda ha imputado el atasco a la existencia de poderes fácticos cuyos miembros son los empresarios, líderes sindicales y agrarios, dirigentes populares, ex gobernadores y ex funcionarios del viejo régimen, que controlan grandes porciones territoriales y sociales y que para proteger sus intereses han impedido que la democracia gobierne.... Las dos explicaciones comparten la idea de que la débil capacidad de gobierno de la democracia de estos años es resultado tanto de los poderes libremente elegidos y representativos, que ella ha generado, como de los poderes no democráticos que han sobrevivido y en los que la democracia ha tenido que apoyarse para no venirse abajo o cuyo poder ha sido insuficiente para neutralizarlos". AGUILAR, Luis F. "Poderes fácticos" Reforma. México, 26 de septiembre de 2007. p. 14.

sectores académicos, a causa de los vínculos que algunos de ellos tenían con las dirigencias de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional.⁸

De esta forma, la autoridad electoral llevó a cabo el proceso electoral de 2006, el cual según Jaime Cárdenas (2007) fue desarrollado en un ambiente político donde: abundó el dinero privado en las campañas; hubo una abierta injerencia del presidente de la República, respaldando en actos públicos y privados al candidato del partido en el gobierno; se dio la presencia de la clase empresarial en los medios de comunicación electrónica brindando su apoyo al candidato del PAN, acto que la ley electoral mexicana prohíbe; la televisión y la radio actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato de Acción Nacional; se presentó una fuerte campaña negra del PAN a través de mensajes televisivos y radiofónicos en contra del PRD y del candidato de la Coalición por el Bien de Todos, prohibida por la ley pero consentida durante meses por el órgano electoral; hubo desvío de recursos públicos de programas sociales hacia la candidatura de Acción Nacional; el alto clero católico mostró abiertamente su apoyo al candidato del PAN, y; existió el apoyo de dirigentes extranjeros, como el ex presidente español José María Aznar, quien realizó proselitismo en México a favor del candidato de Acción Nacional. La conjunción de estos hechos no propició un proceso electoral equitativo y en igualdad de oportunidades entre los contendientes y los partidos.

Asimismo, debe señalarse la denuncia por peculado y desvío de recursos hacia la campaña presidencial del candidato de la Alianza Por el Bien de Todos, López Obrador, a través de: la adjudicación directa de contratos con sobreprecio para la construcción del distribuidor vial, los segundos pisos y el Metrobús; el cobro de cuotas de protección a los taxis irregulares y la extorsión a los giros negros, y; el cobro de cuotas a los ambulantes y la asignación irregular de créditos para vivienda a organizaciones perredistas capitalinas.⁹ Todas estas situaciones que, en voz del secretario general del CEN del PAN, José Espina, son el resultado de “la autorización de recursos de diversas instituciones del Gobierno del Distrito Federal que fueron distraídas o desviadas de su origen legal y original para con eso financiar diversas acciones y actividades de López Obrador”.¹⁰

⁸ CÁRDENAS, Jaime. (2007). “El proceso electoral de... op. cit. p. 46.

⁹ AVILÉS, Carlos. “AN entrega a Fepade presuntas pruebas contra López Obrador”. [en línea], El Universal. México, 15 de junio de 2006. [citado 15/08/2008]. Formato html. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/nacion/139451.html>.

¹⁰ Idem.

Un ámbito más que agravó la percepción negativa del proceso electoral fue la impericia de la autoridad electoral, mostrada el día de la jornada electoral. Uno de los instrumentos que más había contribuido a la construcción de confianza en los pasados procesos electorales en México es el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), el cual muestra al público, el mismo día y momento a momento, la tendencia de los resultados de los conteos en cada circunscripción electoral.¹¹ Este valioso instrumento falló, pues no aportó datos suficientes para que el día 2 de julio de 2006 la autoridad electoral pudiera informar al público sobre la tendencia que presentaban los conteos. Así que la incertidumbre acerca de los resultados del proceso electoral cimbró —esa noche— al país, como lo indica Alejandra Lajous (2007).¹²

Ante el fracaso de los sistemas informáticos fue necesaria la espera de los recuentos que en cada distrito electoral debían realizarse. Fue ordenado por la autoridad electoral que los responsables de los distritos electorales evitaran abrir las urnas y, que el cómputo de votos se hiciese a partir de los datos de las actas de escrutinio de cada mesa de votación. El resultado final arrojó una diferencia de 0.58% a favor del candidato de Acción Nacional, resultado que incrementó las dudas, pues en la mayoría de los casos en los que fueron abiertas las urnas en los consejos distritales se encontraron inconsistencias tales como errores aritméticos en la sumatoria de votos y alteraciones en los resultados que se habían consignado en las actas de cómputo y que no coincidían con la votación efectivamente recibida.¹³

A la luz de las situaciones indicadas, lo único que se esperaba era la calificación de la elección por parte de la instancia constitucionalmente facultada para ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, en una coyuntura saturada de presiones y grandes protestas,¹⁴ el 5 de septiembre de 2006, los magistrados del TEPJF dieron a conocer su veredicto final: el candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección presidencial de 2006 fue Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN. Quien, de acuerdo al dictamen correspondiente obtuvo 14,916,927 votos, por

¹¹ Ibid. pp. 47-48.

¹² La autora refiere como hecho relevante el anuncio —hecho la noche del 2 de julio de 2006— en el que el consejero presidente del IFE indicó que no podía —en ese momento— dar a conocer una tendencia del conteo rápido realizado por el Instituto para la elección presidencial.

¹³ Ibid. p. 48.

¹⁴ Recuérdese el “*plantón*” que se ubicó en las avenidas del corredor Zócalo-Reforma; las campañas mediáticas opuestas creadas por quienes apoyaban la validación del proceso electoral, por un lado, y por el otro de quienes pedían el recuento de los votos y hasta la nulidad de la elección presidencial, y; las declaraciones de los diferentes actores políticos.

14,683,090 de su adversario más cercano, el candidato de la Coalición por el Bien de Todos.¹⁵ Lo que da una diferencia de 233,837 votos entre un candidato y el otro.

Más allá de los datos y las cifras, resulta importante destacar que en la valoración del proceso en su conjunto, los magistrados señalaron una serie de acontecimientos que pusieron en riesgo la validez de los comicios, entre los cuales sobresalen: las intervenciones del presidente de la República a favor del candidato del PAN, que se constituyeron como un riesgo para la validez de los comicios, de hecho, en el dictamen de la magistrada Alfonsina Navarro este suceso fue el que presentó el mayor riesgo para la validez de las elecciones; la consideración por parte de los magistrados de que la campaña de anuncios lanzada por el Consejo Coordinador Empresarial generó asimismo un riesgo para la validez de los comicios. Sin embargo, en ambos casos los magistrados consideraron que no era posible determinar el grado en el que se hubiera podido influir en los votantes con esas campañas,¹⁶ lo que representa una clara ambigüedad como se observa a continuación en la cita textual de algunos párrafos del dictamen de la elección presidencial de 2006:

“... esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del presidente de la República Vicente Fox Quezada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinadas detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas”.¹⁷

“... los hechos relativos a la difusión de spots televisivos en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, tanto del Partido Acción Nacional, como el Consejo Coordinador Empresarial, pues si bien se probó su existencia, e incluso fueron objeto de impugnación ante el Instituto Federal Electoral y esta Sala Superior, no se tuvieron elementos para establecer de manera objetiva, o al menos de manera probable, que la intención del voto se hubiere afectado con su difusión, en forma preponderante... Además, se consideró la inexistencia de elementos para determinar el grado de influencia en los electores, de los spots del Consejo Coordinador Empresarial.

...si las situaciones analizadas no constituyen irregularidades en sí mismas, o no se probó que lo fueran, vistas en su conjunto tampoco podrían tener ese efecto; y lo mismo sucede en torno a los hechos irregulares de los cuales no se tiene algún elemento para medir su grado de influencia, o bien, de los cuales se redujo o detuvo sus efectos, pues el conjunto de ellos no revela una afectación determinante a los principios fundamentales del proceso electoral, sino irregularidades, algunas de ellas de cierta importancia, que, sin embargo, fueron mermadas o no se conoce su impacto”.¹⁸

En cuanto a la campaña negativa del PAN en la que se indicaba que Andrés Manuel López Obrador era un “peligro para México”, los magistrados determinaron que el

¹⁵ LAJOUS, Alejandra. (2007). “Confrontación de agravios. La postelección de 2006”. Océano. México. p. 126.

¹⁶ Ibid. p. 127.

¹⁷ TEPJF. (2006). “Elección presidencial 2006. Dictamen”. Nuevo Horizonte Editores. México. P. 135.

¹⁸ Ibid. pp. 184-186.

PRD había utilizado la misma técnica en una serie de anuncios de su campaña y que por lo tanto no se podía denunciar lo que él mismo había puesto en práctica.

De esta forma los magistrados consideraron que el conjunto de los acontecimientos anteriormente señalados, no generaron convicción de una afectación importante a los principios rectores de las elecciones democráticas, así que procedieron a dar como triunfador de la elección presidencial al candidato de Acción Nacional.¹⁹

Como se puede observar, los problemas y lagunas evidenciados en el diseño electoral durante las elecciones de 2006 mostraron la imperiosa necesidad de reformar el sistema electoral mexicano. Este contexto dio paso a una ambiciosa reforma constitucional y legal que buscaba:²⁰ a) subsanar “muchos de los problemas y lagunas evidenciadas durante la última década y que se presentaron conjuntamente con una alta dosis disruptiva en los comicios presidenciales de 2006, sometiendo a una dura prueba la viabilidad de los procedimientos e instituciones electorales”, y; b) ser una reforma integral a las normas electorales, lo cual no sucedía desde la reforma de 1996, pues los subsecuentes cambios al marco jurídico electoral habían sido en los ámbitos de la equidad de género en las candidaturas, los requisitos para constituir un partido político, y el voto de los mexicanos en el extranjero, entre otros. Esto provocó que las instituciones electorales tuvieran que enfrentarse a nuevos fenómenos que fueron complicando la organización y calificación de los procesos electorales.²¹ Lorenzo Córdova (2008) identifica tres diversos tipos de problemas:

- a) Aquellos frente a los cuales la legislación era omisa (el caso de las precampañas);
- b) Aquellos frente a los cuales las normas eran insuficientes (las facultades de fiscalización del IFE), y;
- c) Aquellos problemas derivados de las mismas normas (el crecimiento exponencial del financiamiento público a los partidos políticos).

A partir de los problemas mencionados Córdova (2008) indica que la realidad política rebasó a las normas y abrió un delicado flanco que podía repercutir seriamente en la confianza y en la credibilidad de las elecciones y de las instituciones encargadas de organizarlas y validarlas, situación experimentada durante el proceso electoral de 2006 y que derivó en la reforma electoral de 2007.

¹⁹ LAJOUS, Alejandra. (2007). “Confrontación de agravios... op. cit. p. 128.

²⁰ CORDOVA, Lorenzo. “La reforma electoral y el cambio...op. cit. p. 675.

²¹ Ibid. pp. 675-676.

2.2. La Reforma Electoral de 2007.

La reforma electoral de 2007 es el resultado de los acontecimientos vividos durante el proceso electoral de 2006. Esta reforma tiene como objetivo fundamental el subsanar las lagunas legales evidenciadas por los actos que insertaron la sombra de la incertidumbre en el desarrollo y desenlace del proceso electoral más competido de la historia contemporánea de México, haciendo énfasis en la calidad de la contienda política.

Es innegable que las modificaciones constitucionales y legales surgidas a partir de esta reforma parecen, en efecto, atender los acontecimientos vividos durante 2006, a partir de un cambio cualitativo que resultaba necesario para hacer frente a los retos políticos que se presentaron.²² Empero, en materia electoral, y sobre todo en el diseño electoral, el tratar de evaluar *a priori* los efectos que tendrá una modificación en el entramado institucional resulta casi una suerte de vaticinio, así que su efectividad e idoneidad debe probarse en los hechos.

En el análisis de esta reforma se pueden identificar cuatro ejes fundamentales (Córdova. 2008), que son los siguientes:

- a) *Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.*
- b) *Una nueva regulación del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.*
- c) *Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas.*
- d) *Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.*

Por otra parte, resulta importante el considerar los motivos que expusieron los legisladores para dar pie a esta reforma electoral. En primer lugar se destacan tres objetivos rectores, los cuales se describen a continuación.²³

- a) El primer objetivo es disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público, destinado a tal propósito: en un 70% en las elecciones en que solamente se renueva la Cámara de Diputados, y del 50% en las elecciones en que se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

²² Ibid. p. 677.

²³ DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007, 13/11/2007, [citado 14/08/2008], Formato pdf. Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf. pp. 4-5.

- b) El segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación.
- c) El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Igualmente, es relevante el indicar que esta reforma, considerada de tercera generación, busca dar respuesta a dos grandes problemas que enfrenta –según la exposición de motivos del decreto de reforma— la democracia mexicana: el dinero, y el uso y abuso de los medios de comunicación. Así, con la reforma se busca fortalecer las instituciones electorales con el fin de recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas, buscando la obtención de esto a través de tres propósitos:²⁴

- En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir la instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y;
- En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

Oposición a la reforma.

Desde los inicios de las discusiones y manifestación de propuestas que dieron paso a la reforma electoral aprobada, se presentaron una serie de inconformidades por parte de ciertos grupos específicos, principalmente de los grupos que habían propiciado algunos de los actos que contribuyeron a que la legalidad y legitimidad del proceso electoral de 2006 se pusiera en entredicho.

Como ejemplo más claro de los grupos mencionados se puede mencionar al Consejo Coordinador Empresarial (CCE), mismo que el día 5 de diciembre presentara a la opinión pública un comunicado, en el cual indica que a partir de una evaluación realizada “a detalle de los alcances e implicaciones de la nueva reforma electoral promovida por los

²⁴ Idem.

legisladores y si bien reconocemos que presenta avances en algunos temas, nos preocupa que se atenta contra las garantías de libertad de expresión y asociación, que se inhibe la participación social en los procesos electorales y se limita el derecho a la información... lo que va en contra del progreso democrático del país”.²⁵ Este argumento dio paso a que el CCE interpusiera un juicio de amparo en contra de la reforma electoral, cuyos puntos centrales son los siguientes:²⁶

- La reforma constitucional en materia electoral aprobada por el Congreso de la Unión suprime por completo la libertad de expresión en materia política electoral, contenida en el artículo 6° Constitucional, al adicionar al artículo 41 lo siguiente:

“Ninguna persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ni a favor o en contra de partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular”.

Esta adición implica que únicamente los partidos políticos pueden ejercer el derecho de la libertad de expresión, dejando amordazados a ciudadanos y/o asociaciones civiles incluso para llamar al ejercicio de un voto informado, libre, razonado y secreto.

La libre manifestación de las ideas es un elemento fundamental para la formación de opinión pública y por ende, un componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

- Asimismo, con la reforma electoral, la difusión pública del ejercicio del derecho de petición en materia política realizada por cualquier persona física o moral que no sean los partidos políticos queda prohibida terminantemente. Esto contraviene el artículo 8° Constitucional, el cual señala que sólo los ciudadanos de la República podrán hacer uso del derecho de petición en materia política, que para ser efectivo, requiere hacerse del dominio público.
- De igual manera, se ve nulificado el artículo 9° Constitucional que determina la libertad de asociación, para tomar parte en los asuntos políticos del país, derecho que corresponde únicamente a los ciudadanos y que no está condicionado a la pertenencia a ningún partido político.

El ejercicio de esta garantía está ligado al derecho a difundir públicamente las actividades, inquietudes, propuestas y pensamientos de cualquier asociación lícita, pues de lo contrario resultaría infructuoso el derecho a participar en los asuntos políticos del país.

- La derogación del tercer párrafo del artículo 97 Constitucional el cual establecía que: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público”, también atenta contra los derechos de los ciudadanos.

²⁵ Consejo Coordinador Empresarial. Comunicado del 5 de diciembre de 2007. [en línea], México, 2007, 05/12/2008, [citado 14/08/2008], Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.cce.org.mx/CCE/boletin05dic07.htm>.

²⁶ Idem.

La actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba condicionada a la presentación de quejas, protestas y reclamaciones que públicamente formularan los ciudadanos y las organizaciones ciudadanas legalmente constituidas. Sin embargo, la derogación las priva de acudir a la SCJN, lo que constituye una violación de la garantía individual contenida en el artículo 9º y, en general, del régimen total de garantías individuales que emanan del artículo 1º Constitucional.

En el mismo sentido, un grupo llamado Comité Conciudadano (CCRE), conformado por algunos intelectuales y académicos,²⁷ manifestó su oposición a la reforma indicando que "...si bien la reforma contiene algunos avances, también se observan marcados retrocesos, como la ausencia de la 'ciudadanización' del proceso de elección de miembros del Consejo General del IFE, de magistrados...".²⁸ Asimismo destacó que la reforma contiene "claroscuros", esto "por la opacidad con que los partidos negociaron y, sobre todo, por haber marginado a las voces de la sociedad civil",²⁹ también cuestiona que se vulnere la ciudadanización y autonomía del IFE, mediante la creación de la Contraloría General para fiscalizar a dicho instituto. Por último, manifiesta que de nada servirá la renovación del Consejo General del IFE si no se establece un mecanismo abierto y transparente en la designación de sus integrantes, y se incluyen las preocupaciones centrales de la sociedad civil.

Apoyo a la reforma.

Así como existen grupos opositores a la reforma electoral también hay quienes ven como un avance significativo las modificaciones constitucionales y legales que ésta postula, y que asimismo cuestionan las protestas de los grupos opositores. En primer lugar, José Woldenberg avaló lo que llamó reformas de tercera generación, así como la remoción escalonada de los consejeros, asimismo cuestionó las protestas de los empresarios de la radio y la televisión, pues indica que si bien se entienden porque perderán, pero no se justifican porque gana la vida democrática de México, esto, al haber mejores campañas, menos gasto y sobretodo, a que ayudarán a organizar mejores elecciones.³⁰

²⁷ Entre ellos se encuentran John Ackerman, Sergio Aguayo, Roy Campos, Jesús Cantú, Miguel Concha Malo, Dense Dresser y Clara Jusidman.

²⁸ "Comité conciudadano alerta sobre una reforma electoral 'a modo'". [en línea], México, 2007, [citado 15/08/2008], Revista Proceso, Formato pdf. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=53682>.

²⁹ Idem.

³⁰ MORALES, Alberto y OCHOA, Jorge. "Politólogos dan bienvenida a modificaciones a la ley". [en línea], El Universal. México, 14 de septiembre de 2007. [citado 15/08/2008]. Formato html. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/154164.html>.

De la misma forma, Alberto Aziz encomió que se llegara a un nuevo modelo de acceso a los medios mediante tiempos oficiales para los partidos y los tres órdenes de gobierno, además consideró que el cambio planteado es fundamental en la relación entre la política y los medios de comunicación.³¹ Finalmente, Mauricio Merino expresó que “fue un acierto del Congreso tomar la decisión de eliminar la compra de espacios comerciales porque reduce el alto costo de las campañas políticas, lo que representa uno de los cambios más importantes al sistema electoral mexicano en años”,³² situación que, como se ha indicado, resultó complicada debido a la ardua ofensiva de las empresas que poseen las concesiones de la radio y la televisión, y a la intensa campaña de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, en cuanto a sus afirmaciones de que la reforma inhibe la libertad de expresión.

Precisamente es este tema, el de la libertad de expresión, el que mayor atención ha tenido, como se observó en los párrafos anteriores, por parte de quienes muestran su apoyo a la reforma, pues afirman que la reforma electoral no limita o restringe la libertad de expresión sino que busca eliminar los abusos y excesos que existían por parte de algunos medios de comunicación, los cuales con su actividad cumplen una función pública, y su presencia se fundamenta en el ejercicio de una libertad constitucional y, como tal, para su existencia es necesaria su regulación. Lo que quiere decir que el propietario, para desarrollar la actividad difusiva y reproductiva de la comunicación, debe sujetarse a los mandatos constitucionales, para evitar que unos cuantos atropellen, en nombre de la libertad de expresión, las libertades de otros. Sin embargo, los argumentos en apoyo a la reforma electoral no han encontrado espacios de difusión a través de los cuales puedan hacer frente a la intensa campaña que los grandes consorcios televisivos y radiofónicos emprendieron en contra de la reforma electoral.

Éstos son, en términos generales, los ámbitos que integran la más reciente reforma electoral. A continuación se estudiarán puntualmente las modificaciones realizadas al sistema electoral mexicano en 2007.

2.2.1. Estructura y Facultades de la Institucionalidad Electoral.

Con la reforma electoral de 2007 el IFE y el TEPJF sufrieron una serie de importantes modificaciones. Se puede aplicar el calificativo de importantes ya que

³¹ Idem.

³² Idem.

afectaron su estructura, alterando los tiempos de duración del encargo de sus integrantes (consejeros y magistrados, respectivamente), pero sobre todo porque les fueron atribuidas facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales, en el caso del IFE, así como el reconocimiento de la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales, en el caso del Tribunal Electoral.

2.2.1.1. Reformas al Instituto Federal Electoral.

Como se ha mencionado, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, a través del cual se realiza la función estatal de organizar las elecciones federales. En su integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales, y los ciudadanos. Este es uno de los ámbitos —el de la integración de su consejo— que sufrió modificaciones con la reforma electoral de 2007, además de la creación de la Contraloría General y las nuevas atribuciones que en materia de fiscalización de los recursos de los partidos le fueron encomendadas al IFE, reformas que se estudiarán a continuación.

Integración del Consejo General.

El Consejo General del IFE se integra por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, los cuales son los únicos integrantes con voz y voto. Asimismo concurren en el Consejo, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo (un propietario y hasta dos suplentes por cada grupo parlamentario), los representantes de los partidos políticos (un propietario y un suplente por cada partido político) y un Secretario Ejecutivo (nombrado por la mayoría calificada del Consejo General).

Con la reforma electoral, el tiempo que el consejero Presidente durará en su cargo fue disminuido, la duración del cargo pasó de siete a seis años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola ocasión. En lo que se refiere a los consejeros electorales, la duración de su cargo era la misma que para el consejero Presidente antes de la reforma, siete años, siendo modificada a una duración de nueve años en el cargo, y cuya renovación se realizará de forma escalonada. Con la salvedad de que éstos —los consejeros electorales— no tienen la posibilidad de ser reelectos.

Asimismo, con la reforma electoral fue establecida una limitante, la cual indica que quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario

Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Designación de los nuevos consejeros.

La renovación de los consejeros del Consejo General del IFE, entre ellos el consejero presidente, se vio enmarcada por una serie de críticas, esencialmente por parte del entonces consejero Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, en las cuales manifestaba que con las modificaciones legales que generó la reforma electoral, se estarían vulnerando tres importantes atributos del IFE: la independencia, la imparcialidad y la confianza del Instituto.

- 1) “Independencia.- La reforma electoral limita la independencia del IFE porque las nuevas reglas abren puertas que pueden vulnerar la actuación de los consejeros. Se sentó el precedente de que los consejeros son removibles por razones políticas y no legales (es decir, el juicio político); se establece un incentivo perverso al presidente al hacerlo reelegible (es decir, que puede ser premiado por los partidos ante quienes debe ser totalmente independiente); los partidos desde el Congreso nombrarán a un contralor que puede inhibir las decisiones de los consejeros, por ejemplo, en materia de sanciones y multas a los partidos y, finalmente, no se le da al IFE la facultad para defenderse en caso de invasiones de su facultades por otros poderes (controversia constitucional).
- 2) Imparcialidad.- Ciertamente el perfil de los consejeros puede fortalecer la imparcialidad del IFE, pero esas cualidades son secundarias frente a las reglas que inducen y garantizan la imparcialidad que caracteriza al IFE. Algunos analistas incluso han dicho que la suma de parcialidades en un órgano colegiado genera imparcialidad, lo cual refleja que el perfil individual de las personas se ve atemperado por las reglas del juego para producir decisiones institucionales e imparciales. A primera vista, la nueva reforma electoral en el ámbito constitucional no afecta la imparcialidad del IFE, aunque falta ver las nuevas reglas a nivel de la ley electoral y del sistema de medios de impugnación. No obstante, la menor independencia del IFE puede eventualmente dañar su imparcialidad.
- 3) Confianza.- Una de las principales razones esgrimidas por algunos partidos es que la sustitución de los consejeros fortalecerá la confianza del IFE. Pero la confianza ciudadana es mayor a 60%, tres veces mayor a la de los partidos y los legisladores. Por lo tanto, la presunta falta de confianza ciudadana no es un argumento válido del cambio de consejeros. Se trata entonces de “construir” una nueva confianza de los partidos en los nuevos consejeros. Pero los aplausos de los partidos son volátiles y dependen de la coyuntura, del resultado de la última elección o de la última sanción o multa impuesta”.³³

³³ UGALDE, Luis. “Nombramiento de los consejeros del IFE”. [en línea], El Universal. México, 5 de noviembre de 2007. [citado 16/08/2008]. Formato html. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/38949.html>.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma en materia electoral,³⁴ la Cámara de Diputados debía elegir, en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma, es decir antes del día 14 de diciembre del mismo año, a un nuevo consejero Presidente y a dos nuevos consejeros electorales. Cabe destacar que el plazo de tiempo para la elección de los consejeros electorales, así como del consejero Presidente, no fue cumplido sino hasta el día 7 de febrero, en un ambiente de reproches, como el del señalamiento de la diputada Layda Sansores en el cual advertía la poca pulcritud y la violación a la Constitución, en cuanto al cumplimiento del plazo fijado para la designación de los consejeros, como lo indica la siguiente declaración: "...traición y ridículo es lo que hemos generado en este proceso de selección de consejeros. Hemos traicionado el compromiso de respetar y hacer cumplir la Constitución.... Traicionamos también a los mexicanos que confiaron en nosotros y que merecen representantes dignos.... Hemos hecho el ridículo —óigase bien—, el ridículo. Cuando en la casa de las leyes no se respeta la ley...".³⁵ De la misma forma surgieron declaraciones, por parte de algunos diputados, como Valentina Batres, indicando que la designación de los consejeros propuestos obedecía al pago de favores, como se puede observar en su participación durante la discusión del tema:

"Cuando hablamos de renovar a este IFE que va a salir, al viejo IFE, al responsable del fraude del 2 de julio, hablábamos de personas grandes; de personajes incuestionables. Pero hoy amanecemos con la sorpresa... de que hay favores pagados....

...en nuestra decisión interna del PRD nunca manejamos el nombre de Leonardo Valdés Zurita como representante de una visión de izquierda de la sociedad mexicana. Por tanto, no quiero dejar de mencionarlo porque quién sabe qué cheque en blanco le estamos haciendo al PAN, siendo el PAN al que le preocupaba y siendo el PAN el que impulsó a Leonardo Valdés...

...lo quiero nombrar aquí: dentro de la lista que mencionaba desde hace dos meses el PRI se traía a Baños (*Marco Antonio Baños*) como parte de sus prioridades, lo metió dentro de la lista de los 39, que no cumplía ni siquiera el 3.5 de la evaluación de quienes hicimos la evaluación de la Comisión de Gobernación. Y ahí está como integrante.

También Benito Nacif... él es un intelectual a favor de la ultraderecha de este país. Lo quiero señalar".³⁶

Es necesario indicar que no todas las participaciones durante la discusión fueron en contra de la designación de los consejeros, como ejemplo se puede observar la intervención del diputado Francisco Santos Arreola, quien destacó la coincidencia de los grupos parlamentarios en la designación de los nuevos consejeros electorales:

³⁴ DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99... op. cit. p. 260.

³⁵ Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año II, Segundo Periodo, 7 de febrero de 2008, Sesión N°. 4. [citado 16/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>. p. 17.

³⁶ Ibid. p. 19.

“...pediría que por un momento nos regresáramos a hace unos años en la integración del IFE anterior, de este Consejo General, donde no se tomaron esas decisiones y donde hubo autoexclusión, inclusive, y donde ese Consejo General del IFE, fue ilegitimamente representado.

Lo importante es que logramos tener un punto donde coincidimos todos.... Eso es lo más importante, que no estemos nuevamente en tres años deslegitimando este proceso, del cual nosotros fuimos cómplices o comparsas...”³⁷

Se puede dar cuenta, a partir de las declaraciones y posicionamientos aquí expuestos, que la designación de los consejeros electorales y del consejero Presidente se dio en una coyuntura muy compleja y de grandes tensiones políticas, que finalmente produjo la elección como consejero Presidente de Leonardo Valdés Zurita, y la designación como consejeros electorales de Benito Nacif Hernández y Marco Antonio Baños Martínez.

De la misma manera, en atención a lo estipulado en el inciso d del Decreto de reforma, la Cámara de Diputados debía elegir a tres nuevos consejeros electorales antes del 15 de agosto de 2008.³⁸ Contrario a lo sucedido con la elección de los primeros dos consejeros, la elección de estos tres ocurrió con bastante antelación a la fecha legalmente indicada. Sin embargo este proceso de designación tuvo como mayor dificultad la equidad de género en la composición del Consejo General, pues las propuestas de ciudadanos para ocupar el cargo de consejero electoral planteadas por la Junta de Coordinación Política (JCP) de la Cámara de Diputados estaba integrada por dos hombres, Alfredo Figueroa Fernández y Francisco Guerrero Aguirre, y solamente por una mujer, María Elizondo Gasperín. Esta situación provocó críticas y posicionamientos en contra de la designación de los ciudadanos arriba mencionados. En este sentido la diputada Aída Arvizu indicó que la propuesta de la JCP es “...la expresión más clara de que aún hoy la política mexicana, en materia de género, se encuentra rezagada...”³⁹ por lo que presentó la posición de su grupo parlamentario (Alternativa Socialdemócrata):

“...el grupo parlamentario y muchas de las diputadas que estamos aquí, votaremos en contra de la propuesta presentada. Lo haremos no en contra de los candidatos en concreto... sino en contra de la determinación por desatender de manera reiterada y sistemática las demandas por propiciar la igualdad de género en esta Cámara de Diputados...”⁴⁰

³⁷ Ibid. p. 20.

³⁸ DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99... op. cit. p. 260.

³⁹ Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año II, Periodo Extraordinario, 20 de junio de 2008, Sesión N°. 3. [citado 16/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2008/jun/080620.pdf>. p. 102.

⁴⁰ Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año II, Periodo Extraordinario, 20 de junio de 2008... op. cit. p. 103.

Empero, en la discusión para la elección de los tres nuevos consejeros también hubo intervenciones a favor de la propuesta de la JCP, como la de la diputada María Fernández Ugarte, del grupo parlamentario de Acción Nacional, quien manifestó el respaldo a la propuesta de consejeros electorales:

“A nombre del Partido Acción Nacional vengo a manifestar el respaldo a lo que hoy la Junta de Coordinación Política nos propone como integrantes al Consejo General del IFE.

Apoyamos la propuesta porque consideramos que ante todo no se puede poner en riesgo la integración de un órgano que es garante de la democracia en nuestro país....

Exhortamos a que en el futuro proceso seamos congruentes con la convicción manifiesta por nosotros mismos en nuestros ordenamientos que ha aprobado esta soberanía y hagamos realidad la complementariedad de hombres y mujeres en las instituciones públicas de nuestro país. Por eso Acción Nacional apoya la propuesta de la Junta de Coordinación Política...”⁴¹

Como puede observarse, aunque se reconoce en la declaración anterior el incumplimiento de los ordenamientos en lo correspondiente a la equidad de género en la designación de los consejeros electorales, esto no impidió que finalmente fueran designados los ciudadanos María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Fernández y Francisco Javier Guerrero Aguirre.

Contraloría General.

La reforma electoral de 2007 trajo consigo la creación de un órgano de control interno del IFE llamado Contraloría General. Este órgano tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto. Asimismo, en el ejercicio de sus atribuciones estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 388 del COFIPE.

Al frente de la Contraloría General estará un contralor, quien tendrá un nivel jerárquico equivalente a director ejecutivo. El contralor será designado por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior, y durará en su encargo seis años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola ocasión.

Cabe destacar que la Contraloría estará sujeta a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia, para llevar a cabo las facultades que legalmente le son encomendadas, las cuales son las siguientes:⁴²

⁴¹ Ibid. p. 104.

⁴² Artículo 391 del COFIPE.

- a) Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de recursos del instituto.
- b) Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de ingreso y gasto.
- c) Evaluar los informes de avance de la gestión financiera de los programas autorizados.
- d) Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas administrativos contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto.
- e) Verificar que las áreas administrativas del Instituto que hayan recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, los hagan conforme a la normatividad aplicable.
- f) Revisar que las operaciones presupuestales que realice el IFE se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas. De la misma forma, verificar las obras o bienes adquiridos para comprobar que las inversiones y gastos se han aplicado legal y eficientemente.
- g) Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- h) Determinar los daños y perjuicios que afecten al Instituto en su patrimonio y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones correspondientes. Así como fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos.

Finalmente, es necesario mencionar que los órganos, las áreas ejecutivas y los servidores públicos estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les sean presentados por la Contraloría, con el único fin de coadyuvar al ejercicio pleno de las facultades atribuidas a ésta.

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, la reforma electoral de 2007 plantea la creación de un órgano técnico del Consejo General del IFE, llamado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Esta Unidad tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.⁴³ Es decir que, el IFE será el encargado de las tareas de fiscalización encaminadas a vigilar que los

⁴³ Artículos 41 constitucional y 79 del COFIPE.

recursos partidistas tengan un origen lícito y que asimismo sean destinados a los fines y actividades políticas que persiguen los partidos.⁴⁴

Al igual que la Contraloría General, la Unidad de Fiscalización contará, en el ejercicio de sus atribuciones, con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de una dirección ejecutiva del Instituto. Al frente de la Unidad de Fiscalización estará un director general, el cual será designado por el Consejo General a propuesta del consejero Presidente.

Resulta importante señalar que en cuanto al desempeño de sus atribuciones, la Unidad de Fiscalización, no estará limitada en su actuar por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecido por otras leyes. Asimismo, cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, requieran superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, podrán solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización a fin de que ésta actúe ante las autoridades.

De manera puntual, y como es indicado en el artículo 81 del COFIPE, las facultades encomendadas a la Unidad de Fiscalización son las siguientes:

- a) Emitir las normas de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- b) Vigilar que los recursos de los partidos tengan un origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades correspondientes.
- c) Recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, y los de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos.
- d) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos, así como visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes de los partidos políticos.
- e) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.
- f) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.
- g) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, así como revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales.

⁴⁴ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio...op. cit. p. 697.

Finalmente, la Unidad de Fiscalización tiene la atribución de someter al Consejo General del IFE los resultados de las investigaciones realizadas, así como la propuesta de las sanciones correspondientes en el caso de que un ilícito haya sido cometido. Dichas sanciones podrán consistir en: amonestaciones, multas, suspensión de una parte o de la totalidad del financiamiento público, y suspensión o pérdida del registro.⁴⁵

2.2.1.2. Reformas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Como ha sido mencionado, para el ejercicio de sus atribuciones el Tribunal se instituirá en forma permanente por una Sala Superior, y por cinco Salas Regionales, las cuales operan únicamente durante los procesos electorales.

Con la reforma electoral de 2007 el TEPJF sufrió cambios en dos ámbitos, en primer lugar se observan las modificaciones en cuanto a la integración de sus Salas, Superior y Regionales, y en segundo lugar destacan las nuevas atribuciones correspondientes en determinar la constitucionalidad de las leyes aplicables en materia electoral.

Integración de las Salas del Tribunal Electoral.

Las Salas Superior y regionales se integran por Magistrados Electorales, que son elegidos por la mayoría calificada de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a partir de la reforma de 2007 la elección de los magistrados será escalonada.

La integración de la Sala Superior sufrió cambios con la reforma electoral de 2007 en cuanto a la duración del cargo de los magistrados, pues ésta fue disminuida de diez a nueve años improrrogables. En lo concerniente a la integración de las Salas Regionales, la duración del cargo de los magistrados aumentó para quedar igual a la de los magistrados de la Sala Superior, pasando de ocho a nueve años improrrogables, con la salvedad de que éstos pueden ser promovidos de sus cargos.

⁴⁵ Idem.

Designación de los Magistrados de la Sala Superior.

La designación de los Magistrados que integran actualmente la Sala Superior del TEPJF fue efectuada en octubre de 2006, se hace mención a este hecho ya que la coyuntura en la que se dio resultó verdaderamente compleja, a causa de la proximidad temporal con el proceso electoral de 2006 y la respectiva calificación de la elección por parte del Tribunal.

Estos hechos tuvieron una influencia considerable en la selección de los Magistrados, pues en la discusión llevada a cabo en el Senado para la designación de éstos no quedaron fuera de consideración los acontecimientos del mencionado proceso electoral, como lo indicó en su intervención el senador Dante Delgado:

“El pasado proceso electoral federal tiene un saldo negro, al haber permitido la autoridad electoral y el propio Tribunal la intervención abusiva e ilegal del Presidente de la República, así como una campaña negra de agravio en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos... lamentablemente, sin consecuencia legal alguna.

...el grupo parlamentario de Convergencia espera mucho de ustedes (*los Magistrados*), capacidad y decisión para aplicar la ley y para innovar tesis jurisprudenciales que permitan atender lagunas legales en materia electoral...”⁴⁶

De igual forma el senador Carlos Navarrete señaló que no obstante la “falla de un grupo de Magistrados que no supo estar a la altura de sus responsabilidades legales, constitucionales y cívicas, y cuyo fallo de la elección aún mantiene dividido al país” el grupo parlamentario del PRD, que avizó la posibilidad de no participar en la elección de los Magistrados, decidió hacerlo, no sin expresar fuertes críticas durante las intervenciones de los integrantes de su grupo parlamentario como se puede observar a continuación:

“La Suprema Corte ha elaborado una propuesta que el PRD cuestionó desde un principio por la forma de integrarla, por la premura, por la falta de transparencia, por el mecanismo que utilizó, finalmente, de sortear los nombres y colocar al azar las ternas...”⁴⁷

Sin embargo, y a pesar de los cuestionamientos y descalificaciones efectuados a las propuestas de las ternas realizadas por la Suprema Corte, debe reconocerse que el proceso de designación de los Magistrados culminó con un gran consenso, ya que prácticamente hubo unanimidad en su nombramiento, con la salvedad de que solo una de las seis ternas no obtuvo, en la votación, la mayoría calificada requerida para declarar electo a alguno de sus integrantes. De esta forma fueron elegidos los Magistrados

⁴⁶ Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año I, Primer Periodo Ordinario, 31 de octubre de 2006. [citado 16/08/2008]. Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=1>.

⁴⁷ Idem.

Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar y María del Carmen Alanís Figueroa.⁴⁸

Constitucionalidad de las leyes en materia electoral.

Tal vez el cambio más relevante de las reformas efectuadas al TEPJF fue la concerniente a la facultad de las Salas del Tribunal de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales.

Esto consiste en que constitucionalmente⁴⁹ se atribuye a las Salas del Tribunal la facultad de poder resolver la no aplicación de las leyes sobre materia electoral que considere contrarias a la Constitución, limitando las resoluciones que dicte en el ejercicio de esta facultad a los casos concretos revisados en los juicios correspondientes.

Sin embargo, las facultad antes mencionada cuenta con una limitante, pues en el caso de que una sala del TEPJF sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, que pueda ser contradictoria con alguna de las tesis o resoluciones sostenidas por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta última será quien decida de manera definitiva cual de las tesis deberá prevalecer, lo que –cabe señalar– no afectará los asuntos ya resueltos.⁵⁰

2.2.2. Campañas Electorales y Precampañas.

Precampañas electorales.

La reforma electoral de 2007 dispuso la disminución de los tiempos de las precampañas y campañas electorales. Con respecto a las precampañas,⁵¹ el COFIPE

⁴⁸ Resulta necesario precisar dos puntos. En primer lugar, cabe aclarar que, si bien la Sala Superior del Tribunal se compone por siete Magistrados, la causa por la cual solo fueron votadas seis ternas de candidatos es porque el Magistrado José Luna Ramos, quien permanece en su cargo, fue designado el 19 de abril de 2005 para ocupar la vacante originada por el fallecimiento del Magistrado José Luis de la Peza, por lo que deberá cumplir con el periodo de su nombramiento, que es de diez años.

En segundo lugar, la designación del Ministro faltante (recuérdese que una de las seis ternas fue rechazada por el Senado) fue realizada en la sesión del día 16 de noviembre de 2006, en la cual resultó electo el ciudadano Pedro Esteban Penagos López para ocupar el cargo de Ministro de la Sala Superior del TEPJF. Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año I, Primer Periodo Ordinario, 16 de noviembre de 2006. [citado 16/08/2008]. Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=1>.

⁴⁹ Artículo 99.

⁵⁰ De acuerdo al precepto constitucional de que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

⁵¹ Conforme al artículo 212 del COFIPE, se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

indica en su artículo 211 que durante los procesos electorales federales en que se elija al titular del Poder Ejecutivo y se renueven las dos cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y su duración no será mayor a sesenta días. En cuanto a los procesos electorales en que sólo se renueve la Cámara de Diputados las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección y su duración no será mayor a cuarenta días.

En lo concerniente a los topes de gasto de las precampañas, el Consejo General del IFE es el órgano facultado para determinarlos, tomando en cuenta que el tope deberá ser equivalente al veinte por ciento del monto establecido para las campañas electorales inmediatas anteriores. Asimismo, es necesario señalar que los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña que establezca el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.⁵²

Campañas electorales.

En el caso de las campañas electorales,⁵³ el COFIPE indica en su artículo 237 que éstas tendrán una duración de noventa días, en el año en que se lleve a cabo la elección, cuando en el proceso electoral correspondiente se celebren elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados. Mientras que las campañas electorales cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados tendrán una duración de sesenta días.

Al igual que en las precampañas, el Consejo General es el órgano facultado para establecer los topes de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República, diputados y senadores. En el caso de la elección presidencial, el tope máximo de los gastos de campaña debe ser equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. En lo que refiere a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, el tope de los gastos de campaña será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Sin embargo, cuando solamente sea renovada la Cámara de Diputados, la cantidad deberá ser actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal. Y, por último, para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope para gastos de campaña se integrará por la cantidad que resulte de multiplicar la

⁵² Artículo 214 del COFIPE.

⁵³ Según lo dispuesto en el artículo 228 se entiende por campaña electoral, el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

suma del tope de gastos de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad federativa de que se trate, con la limitante de que en ningún caso el número de distritos a considerar podrá ser mayor de veinte.⁵⁴

2.2.3. Acceso a Medios de Comunicación.

El acceso a los medios electrónicos de comunicación al cual tienen derecho los partidos políticos ha tenido un cambio radical con la reforma electoral de 2007. El régimen mixto que se había establecido desde 1996 permitía la compra de publicidad exclusivamente a los partidos políticos (con la única limitante que era el respetar los topes de gastos permitidos cuando la adquisición de publicidad se realizara en los tiempos de campaña electoral), de manera paralela a tiempos que eran contratados y gestionados por el IFE y puestos a disposición de los partidos.

Este ámbito –el de acceso a medios electrónicos de comunicación— constituye el que tal vez generará el mayor impacto en el desarrollo del sistema democrático del país, pues con la reforma electoral de 2007 se prohíbe determinadamente a los partidos políticos la posibilidad de contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación.

Constitucional y legalmente los partidos políticos tienen derecho al uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social, sin embargo en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí mismos o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Así, los cambios constitucionales que norman este rubro son los siguientes:⁵⁵

- Los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos.
- El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los tiempos resultan insuficientes puede tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE es competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a los medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.
- En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, los tiempos que tiene a su disposición el IFE, y que suponen la totalidad de los tiempos del Estado, son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los

⁵⁴ Artículo 229 del COFIPE.

⁵⁵ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio...op. cit. pp. 695-697.

cuales pueden distribuirse en segmentos de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en el horario que va de las 06:00 a las 24:00 horas).

- Del tiempo mencionado en el párrafo anterior, durante las campañas los partidos reciben 1 minuto por cada hora en cada estación, mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición es de, al menos, el 85% del tiempo total.
- El criterio para distribuir el tiempo en los medios electrónicos de comunicación sigue la fórmula de la repartición del financiamiento público para actividades ordinarias (el 30% es repartido equitativamente y el 70% es repartido proporcionalmente a la votación obtenida por cada partido político).
- Fuera de los tiempos de campaña electoral, el IFE tiene a su disposición el 12% del total de tiempos del Estado, el cual se distribuye en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.
- La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.

Uno de los ámbitos que contribuyó de manera sustantiva a la polémica suscitada durante el proceso electoral de 2006 fue el relacionado a las intervenciones de los particulares y funcionarios públicos, y el desarrollo de campañas negativas en los medios de comunicación electrónicos. De esta forma, con el fin de subsanar las lagunas legales evidenciadas en esta materia, fueron contempladas una serie de prohibiciones, también de carácter constitucional, las cuales son las siguientes:⁵⁶

- Al igual que los partidos políticos, los particulares no pueden contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato alguno.
- No se pueden transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
- No se pueden realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
- La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
- La propaganda pública debe tener carácter institucional y por ello no puede ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

Asimismo, para vigilar el cumplimiento de las nuevas disposiciones en materia de acceso a los medios electrónicos de comunicación, el IFE fue atribuido de extensas facultades para sancionar la violación de estas normas, a partir de las disposiciones estipuladas en el Libro Séptimo del COFIPE. En primer lugar se establece que los sujetos

⁵⁶ Idem.

a quienes podrá fincarse alguna responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales serán los siguientes:⁵⁷

- a) Los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales.
- b) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- c) Los ciudadanos o cualquier persona física o moral.
- d) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales.
- e) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales y del gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público.
- f) Los extranjeros.
- g) Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.
- h) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político.
- i) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos.
- j) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

De la misma forma, son indicados los hechos que constituyen infracciones por parte de los sujetos arriba mencionados,⁵⁸ y las sanciones a las que se harán acreedores los infractores.⁵⁹ Finalmente, se estipula que, el Consejo General, la Comisión de Denuncias y Quejas, y la Secretaría del Consejo General, serán los órganos competentes para la tramitación y resolución de las sanciones en esta materia.

Los amparos contra la reforma.

La aprobación de la reforma electoral de 2007 provocó inconformidad en algunos grupos empresariales y en un grupo de intelectuales. Estos hechos dieron paso a la interposición de una serie de amparos en contra de la reforma electoral por parte de dichos grupos, en lo concerniente a la prohibición que tienen los particulares para contratar propaganda en radio y televisión, al considerar que con estas disposiciones se viola su derecho a la libertad de expresión.

Dentro de los grupos empresariales que se pronunciaron en contra de la reforma se encuentran, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), el CCE, la

⁵⁷ Artículo 341 del COFIPE.

⁵⁸ Artículos 342 al 353 del COFIPE.

⁵⁹ Artículo 354 del COFIPE.

Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), y el Consejo Nacional de la Comunicación. Estos grupos fijaron sus posiciones, teniendo en común la premisa de que la reforma aprobada significa una “agresión no sólo a los medios de comunicación, sino que afecta derechos fundamentales de todos los mexicanos”.⁶⁰ Asimismo, denunciaron que hay una clara violación a la libertad de expresión “porque despoja a la gente de la posibilidad de expresar sus posiciones en medios electrónicos”,⁶¹ además del derecho de los ciudadanos a ser informados por cualquier medio.

Por su parte, Armando Paredes Arroyo, en nombre del CCE, argumentó que el juicio de amparo, promovido por la organización que él preside, obedece al reclamo de la sociedad civil de que “la libertad de expresión no debe ser sujeta a negociaciones, (y) resulta inaceptable que se pretenda privar de esta libertad a la sociedad”.⁶² Igualmente, Ismael Plascencia, presidente de la CONCAMIN, descalificó la actitud de los legisladores del país al manifestar que éstos sólo buscan “agarrar de rehén a este país...” y que “No se puede, después de que ellos quieren, sacar la reforma fiscal, (porque) la están amarrando a una reforma electoral”, situación que, dijo, tiene muy molestos a los industriales.⁶³

Por otra parte, un grupo de 15 intelectuales⁶⁴ interpuso, también, un juicio de amparo en contra de la reforma electoral, el cual se centra en la fracción III del artículo 41 constitucional, que le otorga al IFE la facultad de administrar la contratación de la propaganda en radio y televisión.

Dentro de los argumentos expresados como sustento del juicio de amparo interpuesto por este grupo, sobresale el de la historiadora Isabel Turrent, quien sostiene que “Hay derechos básicos, como el de la libertad de expresión y no pueden restringirse en función de intereses ni de las mayorías ni la minorías, en todo régimen democrático debe respetarse el derecho hasta de insultarse...”,⁶⁵ y además considera que las

⁶⁰ URRUTIA, Alonso. “Exigen concesionarios referendo acerca de la reforma electoral”. [en línea], La Jornada. México, 13 de septiembre de 2007. [citado 14/08/2008]. Formato mhtml. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/13/index.php?section=politica&article=008n1pol>.

⁶¹ Idem.

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Los quince promotores del amparo son Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, Luis de la Barreda, Federico Reyes Heróles, Jorge Fernández Menéndez, Luis González de Alba, Ángeles Mastretta, Gerardo Estrada, José Roldán Xopa, Miguel Limón, Luis Rubio, Sergio Sarmiento, Isabel Turrent, Ramón Xirau y Leo Zuckermann.

⁶⁵ PÁEZ, Alejandro. “Urgen intelectuales a Corte resolver amparo contra reforma electoral”. [en línea], La Crónica. México, 25 de junio de 2008. [citado 15/08/2008]. Formato html. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=369139.

campañas negativas en los medios de comunicación son parte intrínseca de las campañas electorales, lo que no debe restringir la libertad de expresión.

Por su parte, Leo Zuckermann y Luis de la Barreda⁶⁶ coinciden en que se debe apelar a la autorregulación de los propios partidos y candidatos para impedir que la guerra sucia afecte los procesos electorales, pues la publicidad negativa persistirá pese a las prohibiciones, por lo que los únicos límites que debe tener la guerra sucia en los medios de comunicación, mediante la regulación, es no injuriar, calumniar ni abordar la vida íntima de las personas o invitar a cometer un delito.

Finalmente, el mismo Leo Zuckermann cuestiona, de modo totalmente irracional y absurdo, las facultades del Congreso de la Unión para modificar las leyes y, asimismo, advierte el riesgo de que lo hagan de manera discrecional, pues señala que "No se puede modificar la Constitución a su antojo, en una de esas el Congreso de la Unión aprueba la esclavitud".⁶⁷

Cabe señalar que la SCJN no ha dado aún su fallo⁶⁸ final respecto de los juicios de amparo aquí expuestos, por lo que continúa la discusión acerca del tema.

2.2.4. Financiamiento y Aportaciones a Partidos Políticos.

El financiamiento a los partidos políticos es uno de los ámbitos centrales en la reforma electoral de 2007. Constitucionalmente (artículo 41) se indica que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales contarán de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, señalando las reglas a que se sujetará el financiamiento, público y privado, con la máxima de que se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. En el artículo 77 del COFIPE se indica que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tiene cinco modalidades: financiamiento público; financiamiento por la militancia; financiamiento de simpatizantes; autofinanciamiento, y; financiamiento por rendimientos financieros.

⁶⁶ Leo Zuckermann es Profesor-Investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), institución de la cual fue Secretario General en el periodo 2000-2004. Participa como analista y comentarista político en diversos noticieros de radio y televisión. Fue Asesor Técnico de la Presidencia de la República (1988-1991) donde estuvo a cargo de la Dirección de Estudios Especiales.

Luis de la Barreda Solórzano es director del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Fue presidente fundador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Visitador Penitenciario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Forma parte de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y, es miembro numerario de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

⁶⁷ PÁEZ, Alejandro. "Urgen intelectuales a Corte resolver amparo... op. cit.

⁶⁸ Hasta agosto de 2008.

La primera modalidad de financiamiento se considera, como su propio nombre lo indica, de carácter público, y se divide en tres rubros: financiamiento para actividades ordinarias permanentes; financiamiento para las actividades de campaña, y; financiamiento para actividades específicas. Las cuatro modalidades restantes son consideradas de carácter privado. A continuación se mencionarán las modificaciones a las reglas que norman la forma de asignación y los porcentajes del financiamiento (público y privado), y sus limitantes, implementadas con la reforma electoral de 2007.

1) Financiamiento público.⁶⁹

- *Financiamiento para actividades ordinarias permanentes.* Este monto de recursos que se entrega de manera permanente a los partidos se calcula a partir de bases ciertas que impiden un crecimiento exponencial de los recursos entregados a los partidos. Se calcula anualmente al multiplicar el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el monto resultante es distribuido el 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.
- *Financiamiento para las actividades de campaña.* Este financiamiento consiste en cantidades de dinero que adicionalmente se entregan a los partidos políticos en los años electorales para solventar sus actividades de proselitismo y equivale al 50% del financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos cuando haya elecciones presidenciales y al 30% del financiamiento para actividades ordinarias cuando solamente haya elecciones de diputados federales.
- *Financiamiento para actividades específicas.* Son las prerrogativas que se entregan a los partidos para fomentar actividades de educación, capacitación e investigación, las cuales equivalen al 3% del financiamiento para actividades ordinarias, y se distribuyen de la misma manera que este último.

2) Financiamiento privado.⁷⁰

- *De militantes.* Es el tipo de financiamiento que se integra por las cuotas obligatorias y extraordinarias de los afiliados a un partido político, por las aportaciones de las asociaciones adherentes, así como por las aportaciones voluntarias que un candidato realice a su campaña.
- *De simpatizantes.* Se constituye por todas las aportaciones voluntarias que un ciudadano que no es adherente realice a favor de un partido.
- *Autofinanciamiento.* Es el resultado de las actividades lícitas de tipo promocional como lo son las conferencias, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etc. que pueden realizar los partidos.
- *Rendimientos financieros.* Son el resultado del manejo de los recursos financieros en las inversiones y cuentas bancarias legalmente permitidas.

⁶⁹ CORDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio...op. cit. p. 693-694.

⁷⁰ Ibid. p. 694.

3) Límites de las aportaciones del financiamiento privado.⁷¹

- El financiamiento de militantes y organizaciones adherentes a los partidos tienen como límite el monto fijado libremente por el partido y que debe ser notificado previamente al IFE.
- Las aportaciones de simpatizantes en conjunto que cada partido político puede recibir no deben superar un monto equivalente al 10% del tope de gasto de campaña fijado para la última elección presidencial, y las aportaciones individuales por este rubro no pueden superar un monto equivalente al 0.5% de esa cantidad.

Existe también una serie de prohibiciones en materia de financiamiento, por lo que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia los siguientes:⁷²

- Los poderes públicos federales, estatales y municipales (excepto del financiamiento previsto por la ley que se otorga a través del IFE).
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- Las aportaciones anónimas por cualquier monto (salvo los recursos recabados en los eventos públicos de diversa índole política).

Finalmente, resulta necesario mencionar que también para la observación del cumplimiento de las nuevas disposiciones en materia de financiamiento y aportaciones a los partidos políticos, el IFE fue atribuido de extensas facultades para sancionar la violación de estas normas, a partir de las disposiciones estipuladas en el Libro Séptimo del COFIPE, en los términos anteriormente mencionados.

⁷¹ Ibid. pp. 694-695.

⁷² Ibid. p. 695.

2.3. Conclusiones del capítulo.

La reforma electoral efectuada en el año 2007 surge con el fin de subsanar los problemas y lagunas legales evidenciadas en el sistema electoral mexicano durante el proceso electoral de 2006, donde se presentó la elección presidencial más cerrada en la historia contemporánea de México.

Esta reforma –como se indica en la exposición de motivos del Decreto— tiene tres propósitos fundamentales:

- En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir la instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y;
- En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

Así, en el análisis de las modificaciones efectuadas al marco legal que rige los procesos electorales se pueden identificar cuatro ejes fundamentales:

- a) Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.
- b) Una nueva regulación del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.
- c) Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas.
- d) Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

En lo que respecta a las nuevas reglas en las condiciones de competencia, se observan las modificaciones en las formas y montos de financiamiento de los partidos políticos, y las reglas a las que se sujetará éste.

Las modificaciones en materia de acceso de los partidos a la radio y la televisión son, talvez, el cambio más radical de la reforma, pues, como ya se ha analizado, se prohíbe determinadamente a los partidos políticos y a los particulares contratar propaganda en radio y televisión a favor o en contra de partido o candidato alguno. Situación que ha generado el descontento de grupos empresariales y de intelectuales, quienes por medio de la interposición de juicios de amparo, buscan que se declare como inconstitucional este ámbito de la reforma, al considerar que con estas disposiciones se viola su derecho a la libertad de expresión.

En materia de campañas y precampañas electorales, se dispuso la reducción de los tiempos de duración de las campañas electorales y asimismo se establece la regulación de las precampañas.

Finalmente, la reforma electoral modificó la forma de integración y las facultades de las autoridades electorales. En el caso del IFE fue modificado el tiempo de duración del encargo de los consejeros electorales y del consejero Presidente del Consejo General. Asimismo se incluyó la renovación escalonada de los consejeros, y la renovación de cinco consejeros electorales y del consejero Presidente. Situación que generó expresiones en contra, ya que se consideraba que la independencia del Instituto se vería vulnerada.

Dentro de las modificaciones dadas en la estructura institucional del IFE, se da la creación de la Contraloría General, la cual tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto. Y la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a la que se encomienda la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

Las modificaciones al TEPJF se dieron en dos ámbitos, primero, la duración de los Magistrados de las Salas, Superior y Regionales, será de nueve años, y su elección se realizará de forma escalonada. Y, segundo, el cambio más relevante de las reformas efectuadas al TEPJF, consiste en la atribución constitucional que se le otorga a las Salas del Tribunal para poder resolver la no aplicación de las leyes sobre materia electoral que considere contrarias a la Constitución, con lo que se les faculta para controlar la constitucionalidad de las leyes electorales.

CAPÍTULO 3.

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007: EVALUACIÓN Y ANÁLISIS.

Gran parte del debate sobre los sistemas electorales ha sido dedicado a su evaluación. Dicho fenómeno ha cobrado una gran importancia –principalmente- en las democracias recién establecidas, pues se ha dado cuenta de la importancia que los sistemas electorales tienen en la creación de gobernabilidad. En cuanto a los sistemas electorales el concepto de gobernabilidad puede ser entendido en relación con la estabilidad del gobierno, en el sentido de un gobierno que se apoya en una mayoría institucional capaz de garantizar una política eficiente que aporte soluciones a las demandas que la sociedad plantea.¹

En el centro de la evaluación de los sistemas electorales se encuentra una síntesis de las exigencias funcionales que deben cumplir. Desde la perspectiva científica la opción por un determinado sistema electoral se funda en la experiencia empírica, precisamente porque entre ambas perspectivas (científica y empírica) se ubican los juicios teóricos, algunos de los cuales se expondrán a continuación,² pues resultarán de suma importancia para la exposición del análisis entre los criterios de evaluación y comparación sistemática propuesta por Nohlen (2004, pp. 148-149):

1. “No existe ningún sistema electoral ideal. Los efectos, así como la deseabilidad de un sistema electoral dependen de distintos factores y variantes. El tiempo y el espacio son determinantes en la opción por un sistema electoral.
2. A un sistema electoral se le pueden plantear distintas exigencias, entre las cuales las más importantes son la representación, la efectividad y la responsabilidad. La teoría o la opción que sólo contemple una exigencia no es lo suficientemente abarcadora.
3. La valoración de las exigencias que se plantean a un sistema electoral depende de consideraciones teórico-democráticas o de poder político-partidario.
4. Los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias al mismo tiempo, en la misma manera y de manera absoluta. Ningún sistema electoral puede satisfacer de forma óptima todos los requisitos imaginables. Más aún, los conflictos entre diversos objetivos constituyen la regla. Un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en determinado sentido normalmente conduce a una pérdida de capacidad funcional en otro; por consiguiente, los sistemas electorales concretos

¹ NOHLEN, Dieter. (2004). “Sistemas electorales y partidos políticos”. Fondo de Cultura Económica. 3ª. ed. México. p. 147.

² Ibid. p. 148.

comparten las características de satisfacer las exigencias más en determinado sentido y menos en otro.

5. La opción por un sistema electoral expresa indefectiblemente cuáles exigencias se valoran como cruciales y cuáles como menos importantes. A veces las opciones reflejan, asimismo, una falta de conocimiento de los problemas, o ingenuidad, como si fuera posible obtener un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en un sentido, sin incurrir en costos en otros sentidos.
6. Los sistemas electorales que intentan satisfacer exigencias funcionales de distinta naturaleza constan, por lo general, de un gran número de elementos (a veces contrapuestos) en compleja interrelación. Frecuentemente, su funcionamiento y efectos no resultan fáciles de comprender”.

Analizando estos puntos se infiere lo complejo que resulta el satisfacer las expectativas que se tienen en la elección, el diseño, y en las reformas de los sistemas electorales. En este sentido, si se espera que un sistema electoral posibilite un elevado grado de participación y, al mismo tiempo, un alto grado de estabilidad del sistema político, puede ser que esto se oponga a otras expectativas, como que el sistema electoral sea de administración sencilla y que se puedan calcular las repercusiones del voto. Así que se necesitarán ponderar las diversas opciones que el diseño y reformas a los sistemas electorales ofrecen para elegir en base a las prioridades que se deseen satisfacer, y así mismo se sacrifiquen ámbitos que se consideren como no prioritarios.

Cinco Criterios de Evaluación.

Como se ha visto, a los sistemas electorales se les plantean distintas exigencias acerca de su funcionamiento. Nohlen (2004) indica cinco criterios de evaluación de los sistemas electorales (los primeros tres fundamentales y los últimos dos adicionales), los cuales cuentan con parámetros de medición empírica, lo que permite su operación como se señala a continuación:

1. **Representación.** *Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por otro, representación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación de minorías y mujeres, así como desviaciones demasiado grandes de la proporcionalidad, que frecuentemente se entienden como problemáticas.*
2. **Concentración o efectividad.** *Aquí se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden*

como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población.

3. **Participación.** Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término – pues las elecciones son en sí un acto de participación política— sino de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una adecuada participación (en el sentido restringido) permitida por un sistema electoral es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada (por ejemplo: bajo la forma de lista bloqueada), ello es considerado un déficit participativo.
4. **Simplicidad.** Esta demanda constituye un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que aquel que resultaría si se tratara de satisfacer sólo uno de los criterios. Sin embargo, es válida la aspiración de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y, hasta cierto punto, que estén dadas las condiciones para que pueda prever cuáles serán los efectos de su voto.
5. **Legitimidad.** Este último criterio engloba a todos los demás, en el sentido de que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo –en otras palabras, de la democracia— y del sistema electoral, es decir de las reglas del juego de la democracia.³

Los criterios mencionados aportan la posibilidad de evaluar los sistemas electorales, ya que proponen parámetros empíricos que hacen estimables sus efectos, los cuales pueden ayudar en la toma de decisiones acerca del diseño y las reformas implementadas o que se deseen implementar a los sistemas electorales. A continuación se realizará la evaluación del sistema electoral mexicano aplicando el modelo propuesto por Nohlen (2004). Teniendo en cuenta que la evaluación se desarrolla con un criterio relativo, difícil de cuantificar, y que se excluye la posibilidad de expresar el resultado de la medición por medio de una única cifra, así que el criterio de mayor alcance es la existencia de un cierto equilibrio en el cumplimiento de las funciones por parte del sistema electoral mexicano.⁴

3.1. Evaluación del Sistema Electoral Mexicano.

La evaluación al sistema electoral mexicano que se efectuará a continuación será realizada en dos ámbitos, en primer lugar se evaluará el sistema electoral antes de la reforma, o sea, la conformación institucional actual, la que se dio con el proceso electoral

³ Ibid. pp. 150-152.

⁴ Ibid. p. 153.

de 2006, en cuanto a lo que establece el ordenamiento legal y los efectos que éste tuvo en la conformación institucional al final de dicho proceso. En segundo lugar, se realizará la evaluación de la reforma electoral, analizando, en la mayoría de los criterios, las modificaciones legales que se hicieron, realizando también el estudio, solamente en los criterios en los que se presente la oportunidad, de los efectos esperados a partir de la reforma electoral.

3.1.1. Representación.

El criterio de *Representación* busca que se reflejen adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos. Estos intereses y opiniones se deben entender en dos sentidos: 1) representación para todos, y; 2) representación justa. El primero busca que sean representados los distintos grupos de personas, principalmente las mujeres y las minorías, así que la representación de estos dos grupos en el Congreso de la Unión será utilizada como primer parámetro de medición empírica para efectuar la evaluación de este criterio. El segundo, busca una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Éste será el segundo parámetro de medición para efectuar la evaluación del criterio de *Representación* en el sistema electoral mexicano.

3.1.1.1. Género.

3.1.1.1.1. Situación antes de la reforma electoral.⁵

Fundamentos.

Para la integración del Congreso de la Unión, los partidos políticos están obligados a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país a través de las postulaciones a cargos de elección popular.⁶ Asimismo, de la totalidad de solicitudes de registro de candidatos que presenten los partidos políticos o las coaliciones, tanto de las candidaturas a diputados y senadores, no podrán en ningún caso incluir más del setenta por ciento de candidatos propietarios de

⁵ Resulta importante aclarar que en los apartados en los que se analice la “Situación antes de la reforma electoral”, se estará utilizando como fundamento legal el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anterior a las modificaciones efectuadas con la reforma electoral de 2007.

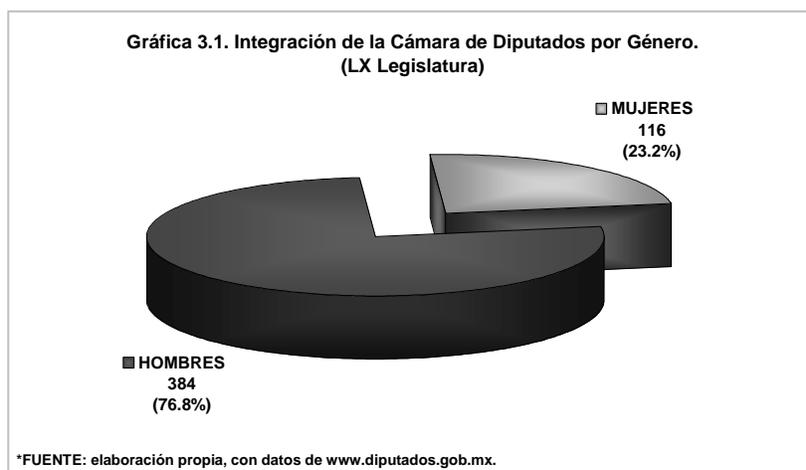
⁶ Artículo 175 numeral 3 del COFIPE.

un mismo género, lo que indica que al menos el treinta por ciento de los candidatos deben ser mujeres.⁷

Finalmente, el COFIPE, en su artículo 175-B, reglamenta que las listas que presenten los partidos políticos y las coaliciones para la elección mediante la fórmula de representación proporcional, deberán estar integradas por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista deberá haber una candidatura de género distinto, siempre y cuando esto no genere perjuicio de los mayores avances, que en materia de equidad de género, señale la normatividad interna y los procedimientos de cada uno de los partidos políticos.

Efectos.

En el proceso electoral de 2006 fue elegida la totalidad del Congreso de la Unión, se eligieron 500 diputados y 128 senadores. La Cámara de Diputados, en lo concerniente a género, está integrada por 116 mujeres y 384 hombres, lo que representa el 23.2% y 76.8% respectivamente, como se puede observar en la Gráfica 3.1.

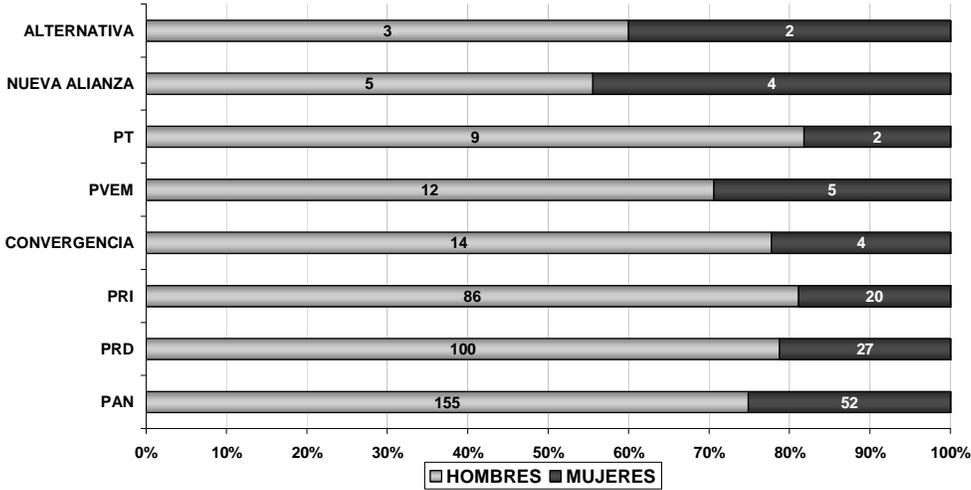


Un dato que aporta más al análisis, consiste en considerar el género dentro de la integración de los grupos parlamentarios que componen la Cámara de Diputados. Con excepción de los grupos parlamentarios de Alternativa Socialdemócrata y Nueva Alianza, en los cuales las mujeres representan el 40% y 44.4% de su integración total, y el Partido Verde (PVEM) con una representación femenina del 29.4%, los partidos restantes que integran la Cámara –PAN, PRD, PRI, Convergencia y PT— no tienen una representación cercana al treinta por ciento, como se advierte en la Gráfica 3.2, por lo que se puede observar que no existe una relación entre la obligación que tienen legalmente los partidos

⁷ Artículo 175-A del COFIPE.

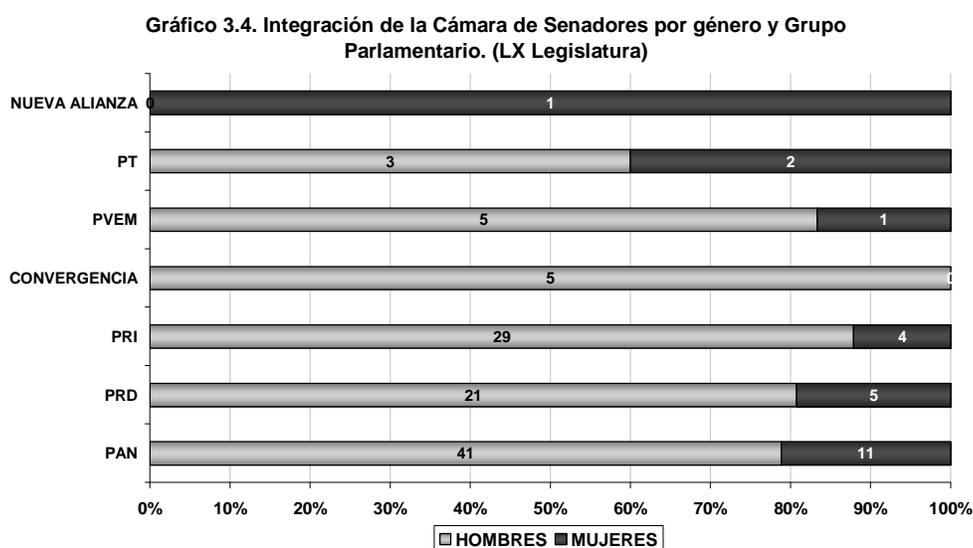
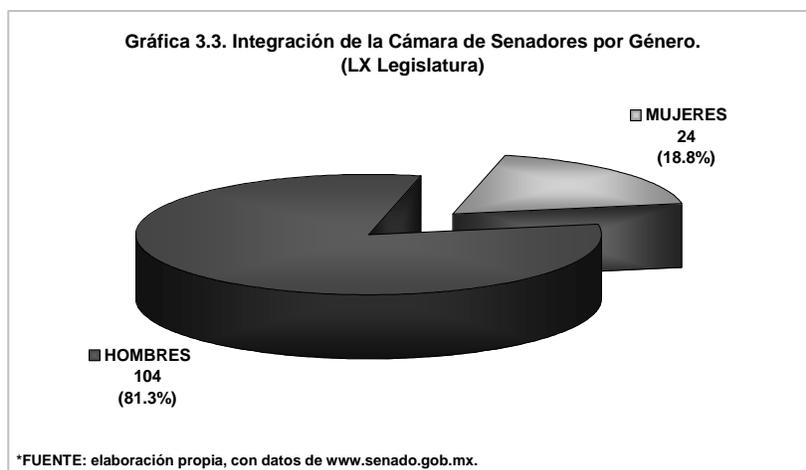
políticos y coaliciones de cumplir la limitante de que en el registro de sus candidatos propietarios no pueden incluir más del setenta por ciento del mismo género, y la integración de la Cámara de Diputados en materia de género.

Gráfica 3.2. Integración de la Cámara de Diputados por género y Grupo Parlamentario. (LX Legislatura)



En cuanto al Senado de la república, su integración después de la elección de 2006 respecto a género presenta una diferencia mucho mayor a la presentada por la Cámara de Diputados, pues en el Senado sólo 24 de sus 128 integrantes son mujeres, lo que representa el 18.8%, y los restantes 104 senadores son hombres, o sea el 81.3%, hecho que implica que la representación femenina en este órgano sea menor a la quinta parte de sus integrantes, como se observa en la Gráfica 3.3.

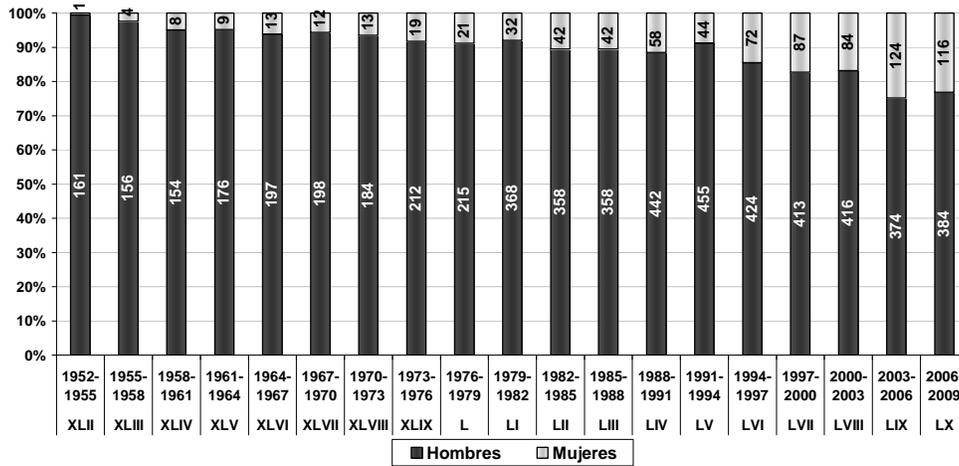
De la misma forma, la integración del Senado por género y grupo parlamentario muestra que, al igual que en la Cámara de Diputados, no existe una relación entre la premisa legal que deben cumplir los partidos y coaliciones al registrar a sus candidatos y la integración de este órgano legislativo en materia de género, pues en este caso las diferencias se hacen mucho más notorias, inclusive habiendo un grupo parlamentario, el de Convergencia, que no tiene representación femenina en esta Cámara. Y como se podrá observar en la Gráfica 3.4, la representación de este género en los otros grupos parlamentarios ronda entre el 12% y el 21% en el mejor de los casos.



Sin duda, el análisis de los datos observados en las gráficas muestra que la representación femenina en el Congreso de la Unión, si bien existe, puede considerarse como insuficiente. En el caso de la Cámara de Diputados la representación femenina es de 23.2%, lo que no constituye si quiera la cuarta parte de sus integrantes, y en la Cámara de Senadores la representación femenina resulta mucho menor, el 18.8% de sus integrantes, cifra que constituye poco menos de la quinta parte del total de los legisladores. Empero, se puede constatar que la representación femenina en el Congreso de la Unión ha aumentado de manera gradual en ambas Cámaras,⁸ como se muestra en las gráficas 3.5 y 3.6. Situación que denota la tendencia que han presentado las diversas reformas electorales efectuadas en esa materia durante el periodo estudiado.

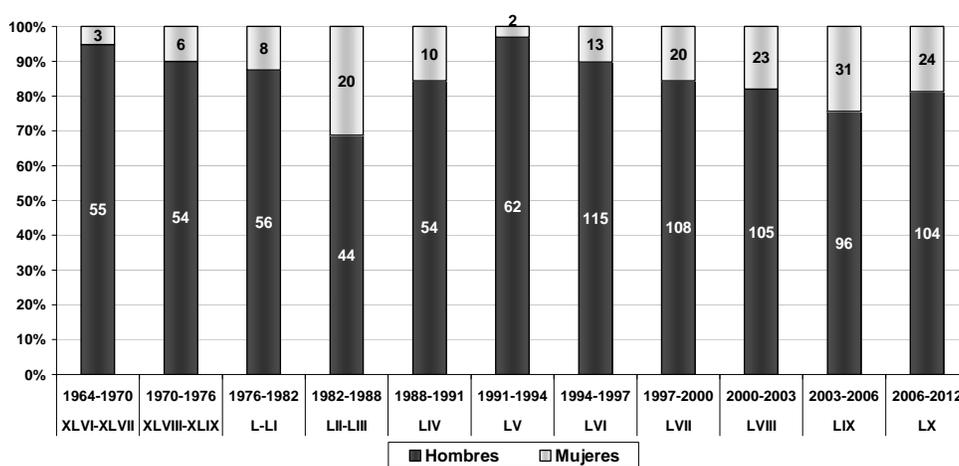
⁸ Presidencia de la República. "Anexo estadístico del 6º informe de Gobierno. Desarrollo Humano y Social. Equidad de género. Cámara de Diputados: composición por sexo de las Legislaturas XLII-LIX". [en línea], Gobierno de la República, México, septiembre de 2006. [citado 28/10/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P195.pdf>.

Gráfica 3.5. Cámara de Diputados: composición por sexo de las Legislaturas XLII - LX.



*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Anexo estadístico del 6º informe de Gobierno", Presidencia de la República, y www.diputados.gob.mx

Gráfica 3.6. Cámara de Senadores: composición por sexo de las Legislaturas XLVI - LX.



*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Anexo estadístico del 6º informe de Gobierno", Presidencia de la República, y www.senado.gob.mx

3.1.1.1.2. Reforma electoral (Género).

Fundamentos.

La reforma electoral trajo consigo modificaciones respecto a las normas que los partidos políticos y las coaliciones deben acatar en materia de equidad de género, pues se manifiesta que estas organizaciones políticas garanticen y promuevan la paridad de género en la vida política del país, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión.⁹

⁹ Artículo 38 y 218 del COFIPE.

Para cumplir con la obligación de garantizar y promover la paridad de género en la postulación de candidatos a puestos de elección popular, fueron realizadas dos modificaciones legales significativas. La primera refiere a que de la totalidad de las solicitudes de registro que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, al menos el cuarenta por ciento deberá integrarse por candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad en el registro de candidatos, lo que representa un ligero incremento respecto a la disposición anterior en la cual se indicaba que al menos el treinta por ciento de los candidatos debían ser de un mismo género. Sin embargo, también se plantea una excepción en esta disposición, ya que quedan exentas de acatarla las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, de acuerdo a los estatutos de cada partido.¹⁰

La segunda modificación realizada se da en la forma en que se compondrán las listas de representación proporcional, pues ahora estas listas se integrarán por segmentos de cinco candidaturas, en los cuales deberá haber dos candidaturas de género distinto ordenadas de forma alternada.¹¹ Esta situación marca un cambio importante con respecto a la anterior legislación, en la que se disponía que las listas de representación proporcional debían integrarse por segmentos de tres candidaturas, y cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista debía presentar una candidatura de género distinto.

3.1.1.2. Minorías.

3.1.1.2.1. Situación antes de la reforma electoral.

Fundamentos.

La representación de las minorías (sociales) no se encuentra contemplada en la Constitución ni en el COFIPE. Sin embargo, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión existe la representación de grupos minoritarios de la sociedad a través del trabajo de las “comisiones ordinarias”. Dichas comisiones son órganos, que se mantienen de legislatura en legislatura, constituidos por el Pleno, que llevan a cabo la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, que contribuyen al cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de cada una de las Cámaras.¹²

¹⁰ Artículo 219 del COFIPE.

¹¹ Artículo 220 del COFIPE.

¹² Artículo 39 de la LOCGEUM.

Las comisiones ordinarias se ocupan de desarrollar las actividades antes mencionadas en el ámbito de la materia específica de su denominación. La Cámara de Diputados cuenta, en lo que respecta a la representación de minorías sociales, con cuatro comisiones: la de Asuntos Indígenas; la de Atención a Grupos Vulnerables; la de Equidad y Género, y; la de Juventud y Deporte. De igual manera, la Cámara de Senadores cuenta solamente con dos comisiones: la de Asuntos Indígenas, y; la de Equidad y Género.

Tabla 3.1. Comisiones ordinarias.	
Cámara de Diputados.	Cámara de Senadores.
Asuntos Indígenas.	Asuntos Indígenas.
Atención a Grupos Vulnerables.	
Equidad y Género.	Equidad y Género.
Juventud y Deporte.	

3.1.1.2.2. Reforma electoral (Minorías).

Dentro de la reforma electoral no se dio modificación alguna en materia de representación de las minorías sociales, así que este tema no se contempla aún en el ámbito constitucional, ni en la legislación que rige los procedimientos y las instituciones electorales.

Debe señalarse que en esta materia México permanece rezagado, ya que en algunos países de la región, como Colombia, Venezuela y Bolivia, se presenta la obligatoriedad en el ámbito constitucional, de la participación y representación política de los diversos grupos étnicos y minorías políticas que integran dichos países. En el caso de Colombia, constitucionalmente se establece la creación de una circunscripción nacional especial para elegir a dos senadores por comunidades indígenas. Asimismo, se contempla la posibilidad de establecer una circunscripción especial para asegurar la participación, en la Cámara de Representantes, de los grupos étnicos y de las minorías políticas, en la que podrán ser electos hasta cinco representantes.¹³

En Venezuela, la Constitución Política obliga al Estado a garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. De la misma forma, establece que los

¹³ OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada", en OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. Coords. (2008). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007". Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418. IJJ-UNAM. IDEA Internacional. México. pp. 177-180.

pueblos indígenas eligen a tres diputados de acuerdo a lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.¹⁴

El caso de Bolivia es tal vez el más avanzado, la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) contempla avances que no sólo atañen a la representación proporcional de los pueblos “indígena originario campesinos” (así denominados en dicho documento) en la Asamblea Legislativa Plurinacional, sino que van más allá. De acuerdo a la NCPE una de las tres formas de ejercer la democracia boliviana es la “Comunitaria”, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, así la NCPE combina las instituciones políticas liberales con las indígenas originarias.¹⁵ Acorde a esta disposición, es creada la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, figura a través de la cual las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia por medio de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.¹⁶ Finalmente, resulta necesario destacar que la NCPE garantiza la representación indígena en la institución encargada de organizar, administrar, ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados, el Tribunal Supremo Electoral -máximo nivel del Órgano Electoral Plurinacional-, que está integrado por siete miembros, de los cuales, al menos dos deberán ser de origen indígena originario campesino.¹⁷

3.1.1.3. Proporcionalidad.

3.1.1.3.1. Situación antes de la reforma electoral.

Fundamentos.

El criterio de proporcionalidad hace referencia a una representación más o menos equilibrada de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. En este ámbito se reconocen dos limitantes –constitucionales y legales— creadas con el fin de aportar proporcionalidad a la designación de escaños en la

¹⁴ Idem.

¹⁵ ROJAS, Víctor. “Conociendo la Nueva Constitución Política del Estado”. [en línea], Bolivia, 2008. [citado 12/05/2009]. Formato pdf. Disponible en Internet: http://www.repac.org.bo/documentos/NCPE_DIDACTICO.pdf. p. 10.

¹⁶ Ibid. p. 16.

¹⁷ Ibid. p. 17.

Cámara de Diputados. Como primera limitante se indica que ningún partido político puede tener más de trescientos diputados, sin importar cual haya sido el principio de elección.¹⁸

En segundo lugar, se encuentra el límite de sobre-representación, el cual indica que en ningún caso un partido político puede contar con un número de diputados, por ambos principios de elección, que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.¹⁹ Este límite de sobre-representación es fácil de comprender, supóngase que un partido político obtiene un número de votos que representa el 40% de la votación nacional emitida en un proceso electoral, y que después aplicar todas las fórmulas electorales establecidas, obtiene 300 lugares en la Cámara, cifra que representa el 60% del total de escaños, rebasando en 20% su porcentaje de votación obtenida. En consecuencia debe ser eliminado el número de diputados que hace que ese partido esté sobre-representado, así que debe establecerse el límite de sobre-representación, que resulta de la suma del porcentaje de votación obtenida por el partido más el ocho por ciento. Así se tiene que el límite de sobre-representación de este ejemplo sería del 48%, lo que indica que el partido sólo puede ocupar 248 escaños.

Finalmente, es importante destacar que este límite no podrá ser aplicado al partido político que obtenga, con sus logros electorales en distritos uninominales, un porcentaje de escaños del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Efectos.

En la asignación de los escaños de la Cámara de Diputados no fue rebasado ninguno de los dos límites de proporcionalidad indicados por la ley. En primer lugar, ningún partido o coalición obtuvo más de 300 escaños. Como se observa en la Tabla 3.2, el partido que obtuvo el mayor número de escaños fue el PAN, con 207, seguido de la Coalición por el Bien de Todos²⁰, que obtuvo 156 escaños.

En segundo lugar, de acuerdo al porcentaje de votos obtenido por cada partido o coalición, y al porcentaje de representación que éstos tienen en la Cámara, ninguno rebasó el límite de sobre-representación del 8%. El partido que estuvo más cerca de esta cifra fue el PAN, pues la diferencia entre el porcentaje de su votación obtenida y el

¹⁸ Artículo 54 constitucional, y 12 del COFIPE.

¹⁹ Idem.

²⁰ Esta coalición se integra por el PRD, el PT y Convergencia.

porcentaje de su representación en la Cámara, 34.4% y 41.4% respectivamente, fue de 7.0%, como se puede observar en la Tabla 3.3.

Partido o Coalición	Votos ¹	%	Escaños	%
PAN	13,845,121	34.4%	207	41.4%
Coalición por el Bien de Todos ²	12,013,364	29.8%	156	31.2%
Alianza por México ³	11,676,585	29.0%	123	24.6%
Nueva Alianza	1,883,476	4.7%	9	1.8%
Alternativa	850,989	2.1%	5	1.0%
Total	40,269,535	100.0%	500	100.0%

1. Estas cifras representan el resultado nacional de la votación para la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional.

2. Esta coalición fue integrada por el PRD, el PT y Convergencia.

3. Alianza integrada por el PRI y el PVEM.

*FUENTE: elaboración propia, con datos de www.ife.org.mx.

Partido o Coalición	% de votación obtenida	% de representación en la Cámara	Límite de sobre-representación
PAN	34.4%	41.4%	7.0%
Coalición por el Bien de Todos ¹	29.8%	31.2%	1.4%
Alianza por México ²	29.0%	24.6%	-4.4%
Nueva Alianza	4.7%	1.8%	-2.9%
Alternativa	2.1%	1.0%	-1.1%

1. Esta coalición fue integrada por el PRD, el PT y Convergencia.

2. Alianza integrada por el PRI y el PVEM.

*FUENTE: elaboración propia, con datos de www.ife.org.mx.

Los datos arriba indicados dan cuenta de que el sistema electoral mexicano permite la representación de las fuerzas políticas del país. Empero, el sistema electoral mexicano, y los sistemas electorales en general, no son capaces de representar en la misma medida -que para las fuerzas políticas— la diversidad social, por lo que la representatividad de los diversos grupos sociales no depende tanto del sistema electoral, sino que es tarea de los partidos políticos.

3.1.1.3.2. Reforma electoral (Proporcionalidad).

La reforma electoral de 2007 no planteó ninguna modificación en cuanto a los elementos legales que buscan aportar una mayor y mejor proporcionalidad al sistema electoral mexicano, así que en esta materia permanecen los límites que norman el número máximo de diputados que puede tener un partido político, y el límite de sobre-representación de los partidos políticos.

3.1.2. Concentración o Efectividad.

El segundo criterio de evaluación es la *Concentración o Efectividad*, este consiste en reflejar la agregación de los intereses sociales y de opiniones políticas, de tal forma que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Así que en este ámbito las elecciones deben percibirse como un acto de formación de voluntad política.

Los parámetros de medición empírica indicados por Nohlen (2004) para cuantificar la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son dos: a) el número o la reducción de partidos que obtienen mandatos en el parlamento, y; b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento. Lo que este criterio comprende es la cuestión de efectividad del sistema electoral, donde el parámetro a considerar es si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, pues el sistema electoral influye en el perfil de instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, y también en el proceso político. Así que en este apartado se estudiará la integración de la Cámara de Diputados y la de Senadores, en cuanto a los grupos parlamentarios que las componen, y finalmente se estudiará la forma en cómo votan dichos grupos parlamentarios las propuestas de creación o modificación de las leyes, para conocer si es que existe una mayoría partidaria o una coalición de carácter estable en una o ambas Cámaras, respecto de la toma de decisiones que ahí se realiza.

3.1.2.1. Grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.

3.1.2.1.1. Situación antes de la reforma electoral.

Fundamentos.

Los partidos políticos, como ya se ha mencionado, son entidades de interés público que tienen como uno de sus fines el contribuir a la integración de la representación nacional en los poderes Legislativo y Ejecutivo. Para que un partido político pueda llegar a ser parte integrante del Congreso de la Unión, y asimismo conformarse como grupo parlamentario, es necesario que participe en el proceso electoral que lo llevará a obtener los votos que le otorgarán los escaños en las Cámaras.

En este sentido, la participación de un partido político en un proceso electoral y su correspondiente asignación de escaños se encuentra condicionada a: la obtención de su

registro, y a la conservación de éste. Asimismo, existe una disposición que puede llegar a resultar de gran importancia en lo que a la conservación del registro de los partidos políticos se refiere, las coaliciones. Así, en este apartado se estudiará la forma en que los partidos obtienen y conservan su registro, y las condiciones que regulan las coaliciones electorales.

En lo referente a la obtención de su registro, es necesario indicar que únicamente las agrupaciones políticas nacionales²¹ pueden solicitar su registro como partido político nacional, para lo cual deben contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, y por ningún motivo el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal.²² Asimismo deberá notificar al IFE, entre enero y julio del año siguiente al de la elección, su interés de constituirse como un partido, y finalmente en el mes de enero del año anterior al de la elección en la que desee participar presentará ante el IFE su solicitud de registro.²³

Existe una serie de causas por las cuales un partido político pierde su registro. Se identifican, en primer lugar, dos causas atribuibles a las decisiones propias de los partidos; primero, el que se declare disuelto por el acuerdo de sus miembros conforme a lo establecido en sus estatutos, y, segundo, el haberse fusionado con otro u otros partidos políticos. Por otra parte, existen también una serie de causas, por las que un partido pierde su registro, que no son atribuibles a las decisiones propias de los partidos, como lo son:²⁴ no participar en un proceso federal ordinario; que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República, sea que participe como partido, de manera individual, o en coalición,²⁵ y; que deje de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la ley. Al final, el partido político que a causa de las razones mencionadas pierda su registro no podrá solicitarlo nuevamente sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

²¹ Las agrupaciones políticas nacionales son, como se indica en el artículo 33 del COFIPE, formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política.

²² Artículo 24 del COFIPE. De la misma manera, deberán formular una declaración de principios, y en congruencia con ellos, un programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

²³ Artículo 29 del COFIPE.

²⁴ Artículo 32, 66 y 67 del COFIPE.

²⁵ Debe considerarse que el hecho de que un partido político no obtenga al menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones no tiene efecto alguno en relación con el triunfo que haya obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

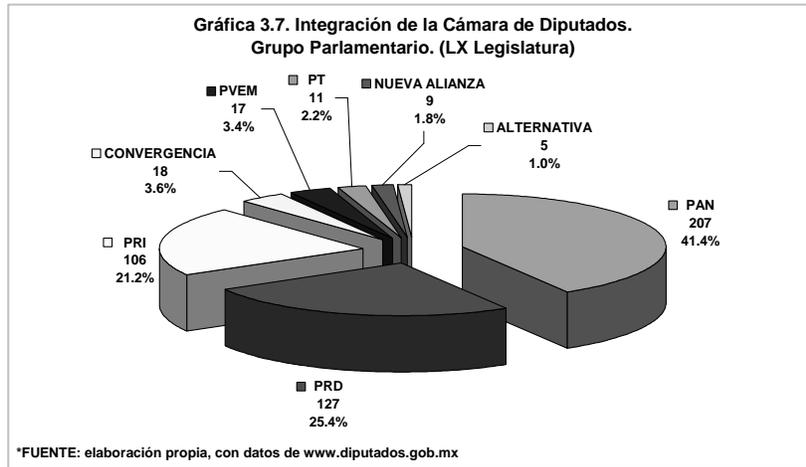
En lo concerniente a las coaliciones, los partidos que deseen participar en las elecciones mediante esta figura, tienen la posibilidad de conservar su registro si la votación obtenida por la coalición equivale a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida que requiere cada uno, asimismo, deben realizar un convenio de coalición en el cual se estipulará: los partidos que la formarán; la elección que la motiva; los candidatos y el cargo para el que se postulan; el emblema y colores que haya adoptado la coalición; el señalamiento del partido al que pertenece originalmente cada candidato registrado y el grupo parlamentario en el que quedaría comprendido, y, los de mayor relevancia para el tema aquí tratado; la prelación para la conservación del registro de los partidos en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos integrantes, y el porcentaje de la votación obtenida que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único, o cuando participe con los emblemas de los partidos y no se distinga por cuál de ellos votó el elector, para determinar el partido al que se computará dicho voto, con el fin de efectuar la asignación de diputados y senadores de representación proporcional.²⁶

Efectos.

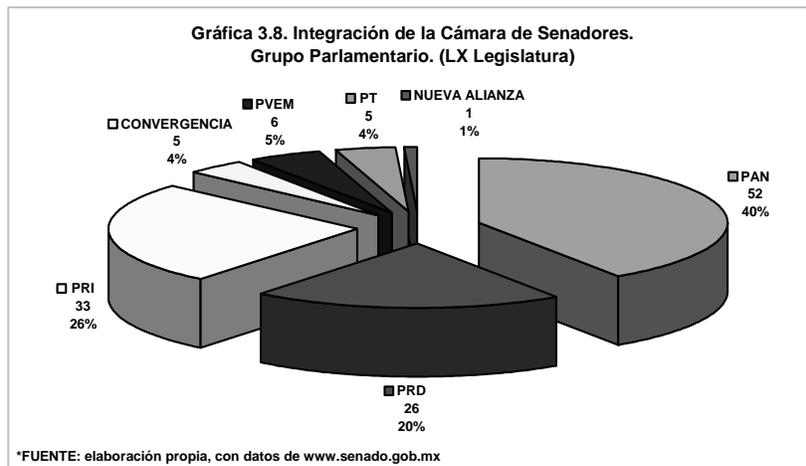
El proceso electoral federal de 2006, trajo como resultado la conformación de un Congreso de la Unión plural, pues en su integración se cuenta la existencia de ocho grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, y seis en el Senado.²⁷ Cada uno de los partidos políticos que participaron en la elección de 2006, para la elección de diputados, cumplió con los requisitos legales que le permitieron, primero, conservar su registro, y segundo, ser partícipe en la designación de los escaños de representación proporcional, para conformarse como grupo parlamentario en la Cámara de Diputados. De esta forma, el grupo parlamentario del PAN obtuvo el mayor número de escaños, razón por la cual representa la primera minoría de esta Cámara, con 207 diputados, seguido del PRD y del PRI, con 127 y 106 diputados respectivamente. En la Gráfica 3.7 se pueden observar los diversos grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados, así como el número de legisladores que los conforman y el porcentaje que representan.

²⁶ Artículo 58 y 63 del COFIPE.

²⁷ Aunque en el Senado siete diferentes partidos políticos ocupan escaños, no se puede considerar la existencia de siete grupos parlamentarios, pues como lo indican los artículos 26 y 72 de la LOCGEUM, sólo los senadores o diputados de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, el cual estará constituido por un mínimo de cinco senadores o diputados según sea el caso, número que el partido Nueva Alianza no posee, pues sólo tiene un representante en el Senado.



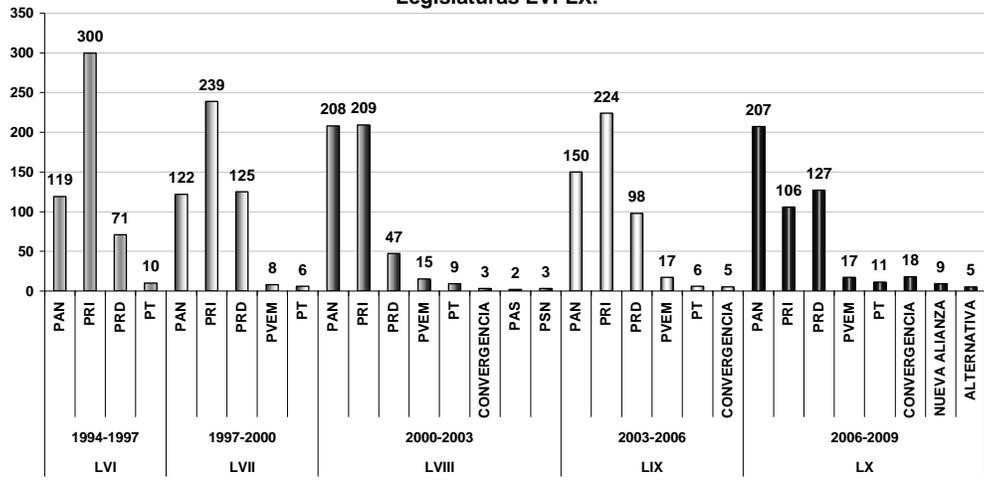
No ocurrió de la misma forma en el Senado, pues sólo siete partidos lograron obtener al menos el 2% de la votación emitida para esta elección, y así se hicieron acreedores a la asignación de escaños de representación proporcional en el Senado. Al igual que en la Cámara de Diputados, en el Senado el grupo parlamentario del PAN se erige como primera fuerza, al ostentar el mayor número de legisladores, cincuenta y dos, seguido en este caso por el PRI como segunda fuerza, con 33 legisladores, y el PRD como tercera fuerza, con 26 legisladores, En la Gráfica 3.8 pueden apreciarse los diversos grupos parlamentarios que integran la Cámara de Senadores, y el número de legisladores que los conforman.



Como se pudo observar, el Congreso de la Unión está compuesto por ocho diferentes grupos parlamentarios, cuestión que, a primera vista, aporta un panorama complejo en cuanto a la integración de los diversos intereses y opiniones, para que de ellos resulten decisiones políticas que aporten efectividad y estabilidad al funcionamiento del sistema político, empero, este tema se estudiará más adelante. La pluralidad en la

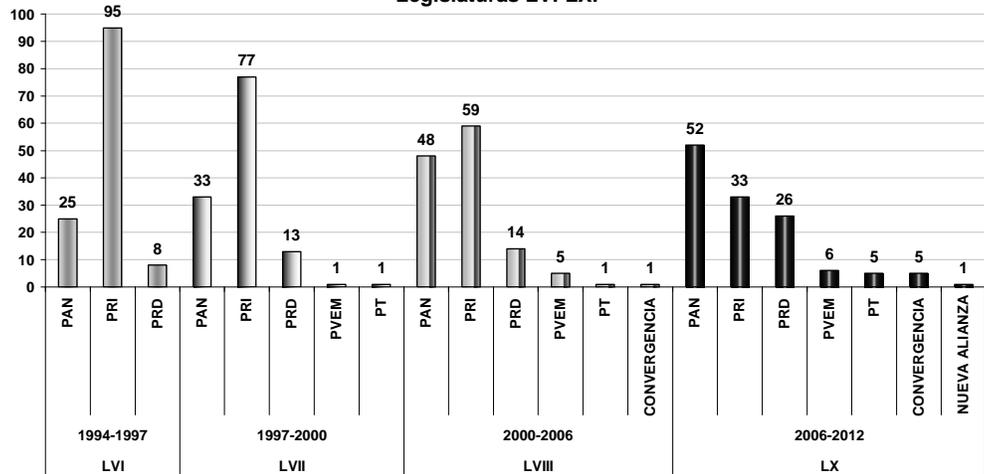
integración de las Cámaras del Congreso es, de un tiempo a la fecha, habitual, pues como se muestra en las gráficas 3.9 y 3.10 la composición de las legislaturas anteriores ha mostrado una gran diversidad, la cual resulta más significativa a partir de 1997 (LVII Legislatura), año desde el cual ningún partido ha obtenido mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Gráfica 3.9. Cámara de Diputados: Representación Política en México en las Legislaturas LVI-LX.



*FUENTE: elaboración propia, con datos de www.diputados.gob.mx, y RODRÍGUEZ, Octavio y SIRVENT Carlos. (2005). "Instituciones electorales... op.cit. pp. 244-252.

Gráfica 3.10. Cámara de Senadores: Representación Política en México en las Legislaturas LVI-LX.



*FUENTE: elaboración propia, con datos de www.senado.gob.mx, y RODRÍGUEZ, Octavio y SIRVENT Carlos. (2005). "Instituciones electorales... op.cit. pp. 244-252.

3.1.2.1.2. Reforma electoral (Grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión).

Fundamentos.

Las reformas en materia de registro de nuevos partidos políticos, pérdida del registro y coaliciones, se dieron principalmente en materia de fiscalización sobre el origen y destino de sus recursos financieros. Para el registro de nuevos partidos políticos se mantienen los requisitos de contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o tener trescientos afiliados en al menos doscientos distritos electorales, y que por ninguna circunstancia el número de sus afiliados puede ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal. Las modificaciones realizadas en este ámbito refieren a la fiscalización de los recursos de la organización interesada en obtener su registro, como lo indica el artículo 28 del COFIPE, ya que se obliga a dichas organizaciones a que, a partir de que notifiquen al IFE su interés de constituir un partido político, presenten un informe mensual al Instituto sobre el origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendientes a conseguir su registro.

De la misma manera, las causas por las que un partido político pierde su registro no sufrieron modificación alguna, la reforma se presentó en materia fiscalización de los bienes y recursos remanentes de los partidos que pierdan su registro. Para este efecto se dispone que absolutamente todos los bienes y recursos remanentes de los partidos que pierdan su registro legal deberán ser adjudicados a la Federación, por lo que los dirigentes de los partidos y los respectivos candidatos están obligados a cumplir con las acciones establecidas en el artículo 103 del COFIPE, hasta la conclusión de los procedimientos de liquidación de su patrimonio.²⁸

Con el fin de cumplir con las atribuciones de fiscalización arriba mencionadas, fue creada la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la cual tiene entre sus facultades, fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, así como revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales, y además es responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.²⁹

²⁸ Artículo 41 constitucional, 32 y 103 del COFIPE.

²⁹ Véase el apartado 2.2.1.1. Reformas al Instituto Federal Electoral.

En lo que respecta a las coaliciones, las modificaciones se presentaron en cinco puntos. En primer lugar, los partidos políticos que participen en coalición, independientemente del tipo de elección, convenio y términos que adopten, aparecerán con su propio emblema en las boletas electorales de la elección de que se trate, y los votos obtenidos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos individualmente. En segundo lugar, y como consecuencia del punto anterior, cada uno de los partidos coaligados debe registrar listas propias de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional, con el fin de realizar la distribución de escaños a los grupos parlamentarios que integren el Congreso.³⁰ Asimismo, en tercer lugar, independientemente de la coalición y la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del IFE y ante las mesas directivas de casilla, por lo que la representación por coalición queda descartada.³¹

El cuarto ámbito corresponde a la implementación de lo que se ha denominado como “cláusula de vida eterna”. La cual consiste en que cuando dos o más partidos se coaliguen, se podrá establecer que en caso de que uno, o varios, alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida, y por lo tanto no pueda conservar su registro y participar en la asignación de diputados de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con los requisitos para conservar su registro se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de los partidos de su coalición que alcanzaron el 1% de la votación pueda mantener su registro, especificando en su convenio las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. Con la salvedad de que en ningún caso se puede convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar su registro, sumado al obtenido por ellos mismos, exceda el 2% de la votación nacional emitida.³² Sin embargo, el párrafo 5 del artículo 96 del COFIPE, que contiene esta disposición, fue declarado como inválido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),³³ ya que se considera que la voluntad expresa de un elector, manifestada a través del voto a favor de un determinado partido político coaligado, se vería alterada, menoscabada o manipulada, toda vez que su voto

³⁰ Artículo 95 del COFIPE.

³¹ Artículo 97 del COFIPE

³² Párrafo 5 del artículo 96 del COFIPE.

³³ "Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLXI, N.º. 3. México, D.F., viernes 3 de octubre de 2008. Cuarta Sección. pp. 57, 127.

puede ser transferido a otro partido político de la coalición. Situación que transgrede las características del voto estipuladas en el artículo 4 del COFIPE, el cual indica que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Finalmente, en materia de acceso a los tiempos en radio y televisión, la repartición a la que accederán los partidos que participen en coalición se realizará de dos modos, el primero atiende a que el 30% que corresponda distribuir en forma igualitaria se le otorgara como si se tratara de un sólo partido; el segundo indica que del 70% que, de acuerdo al artículo 56 del COFIPE, se asigna de forma proporcional a los votos obtenidos, será otorgado de forma individual a cada uno de los partidos que integren la coalición.³⁴

Efectos esperados.

Los efectos que se espera tengan las modificaciones mencionadas son, como pudo observarse, en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Y si bien no es poca cosa, debe indicarse que realmente no ocasionarán efecto alguno sobre el número de partidos políticos que obtendrán mandatos en el parlamento, en este caso en las Cámaras del Congreso. La única modificación que atañe al ámbito aquí estudiado es la concerniente a la “cláusula de vida eterna”, pero como ya ha sido indicado ésta fue declarada inválida por la SCJN, razón por la cual no tendrá efecto alguno en esta materia.

3.1.2.2. Mayoría partidaria o coalición estable en el Congreso de la Unión.

En este apartado se analizará la efectividad del sistema electoral mexicano, teniendo como parámetro su contribución a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, en lo referente a su influencia en el proceso político de toma de decisiones, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Como ya se ha indicado, ningún partido político tiene mayoría absoluta en el Congreso, así que será estudiada la formación de coaliciones estables en dichas Cámaras, analizando las coaliciones de votación de dictámenes en el pleno.³⁵

³⁴ Artículo 98 del COFIPE.

³⁵ Los datos que se analizarán en este punto comprenden las votaciones efectuadas a lo largo de los dos periodos ordinarios de sesiones del primer año de ejercicio de la LX Legislatura, y fueron tomados de DÍAZ, Diego. GARRIDO, José. NACIF, Benito y RIVERA, Rocío. “Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura”. [en línea], México, Monitor Legislativo, CIDE, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.monitorlegislativo.org.mx/documentos.php>.

Legalmente las coaliciones de partidos políticos para las elecciones federales de diputados y senadores terminan cuando concluye la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones.³⁶ Pero en el Congreso de la Unión, como lo señala el artículo 26 de la LOCGEUM, los grupos parlamentarios constituidos en las Cámaras tienen la facultad de que, con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, pueden formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias. Asimismo existe en cada una de las Cámaras un órgano colegiado, integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, llamado Junta de Coordinación Política (JCP),³⁷ en la que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos necesarios, a fin de alcanzar los acuerdos para que en el Pleno se den las condiciones para adoptar las decisiones que se atribuyen constitucional y legalmente a ambas Cámaras.³⁸ Una de las principales atribuciones de la JCP es impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar las labores legislativas.

Dejando a un lado la materia legal, ahora serán analizadas las coaliciones de votación de dictámenes en el pleno de cada Cámara. Los datos que se analizarán corresponden a todas las votaciones efectuadas dentro de los dos periodos ordinarios de sesiones del primer año de ejercicio de la LX legislatura, considerando todos los asuntos votados nominalmente.³⁹ Estos datos se mostrarán a partir de dos tipos de tablas, la primera presenta una síntesis de las coaliciones más frecuentes entre los tres grupos parlamentarios de mayor tamaño en cada Cámara; en la segunda se presenta el listado completo de coaliciones de votación independientemente del resultado.

En la Cámara de Diputados la coalición integrada por las tres principales fuerzas políticas (PAN-PRD-PRI) predominó en 49 de 106 votaciones realizadas en el periodo estudiado, cifra que representa el 46% de éstas. Otra coalición que resulta importante

³⁶ Artículo 95 del COFIPE.

³⁷ De acuerdo al artículo 31 de la LOCGEUM, en la Cámara de Diputados la JCP está integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario. En cuanto al Senado, como señala el artículo 81 de la misma ley, se integra igualmente por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados, y adicionalmente por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura.

³⁸ Artículo 33 y 80 de la LOCGEUM.

³⁹ DÍAZ, Diego. GARRIDO, José. NACIF, Benito y RIVERA, Rocío. "Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura". [en línea], México, Monitor Legislativo, CIDE, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.monitorlegislativo.org.mx/documentos.php>. p. 12.

mencionar es la formada por el PAN y el PRI, que representó casi la cuarta parte de los asuntos votados nominalmente en la Cámara, como se observa en la Tabla 3.4.

Coalición	Frecuencia	Porcentaje
PAN-PRD-PRI	49	46%
PAN-PRI	25	24%
PAN-PRD	-	-
PRI-PRD	2	2%
Otras	30	28%
Total	106	100%

Fuente: Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura. Monitor Legislativo-CIDE.

El listado completo de las coaliciones de votación de los diputados presenta un hallazgo muy interesante, pues las cifras muestran que hubo un acuerdo predominante entre los grupos parlamentarios, ya que la mayoría de los proyectos votados fueron aprobados por la unión de todos los partidos, presentándose en 43 de las 106 ocasiones, lo que equivale al 41% de las votaciones. En segundo lugar se ubican las coaliciones de PRI-PAN-PVEM-Nueva Alianza, y PRD-PT-Convergencia-Alternativa, con un lejano 9% de las votaciones, como se advierte en la Tabla 3.5.

Coalición	Frecuencia	Porcentaje
Todos los grupos	43	41%
PRI-PAN-PRD-PVEM-Convergencia-Nueva Alianza-Alternativa	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-Alternativa	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-Convergencia-Alternativa	2	2%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-Convergencia-Nueva Alianza	2	2%
PRI-PAN	1	1%
PRI-PAN-Alternativa	1	1%
PRI-PAN-PVEM-Alternativa	1	1%
PRI-PAN-PVEM-Convergencia-Alternativa	1	1%
PRI-PAN-PVEM-Convergencia-Nueva Alianza	1	1%
PRI-PAN-PVEM-Convergencia-Nueva Alianza-Alternativa	3	3%
PRI-PAN-PVEM	1	1%
PRI-PAN-PVEM-Nueva Alianza	10	9%
PRI-PAN-PVEM-Nueva Alianza-Alternativa	5	5%
PRI-PAN-PVEM-PT-Convergencia-Nueva Alianza-Alternativa	1	1%
PRI-PAN-PVEM-PT-Convergencia	1	1%
PRI-PRD-PVEM-PT-Convergencia-Nueva Alianza-Alternativa	1	1%
PRD-PT	3	3%
PRD-PT-Alternativa	1	1%
PRD-PT-Convergencia	5	5%
PRD-PT-Convergencia-Alternativa	10	9%
PRD-PT-Convergencia-Nueva Alianza	1	1%
PRD-PT-Convergencia-Nueva Alianza-Alternativa	1	1%
PRD-PT-Nueva Alianza	1	1%
PRD-PVEM-PT-Convergencia-Nueva Alianza	1	1%
PRD-PVEM-PT-Convergencia-Nueva Alianza-Alternativa	1	1%

Convergencia-Nueva Alianza	1	1%
PAN-Nueva Alianza-Alternativa	1	1%
PAN	1	1%
PRD	1	1%
PT	1	1%
Nueva Alianza	1	1%
Total	106	100%

Fuente: Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura. Monitor Legislativo-CIDE.

En el Senado -al igual que en la Cámara de Diputados— el bloque conformado por las tres fracciones mayoritarias predominó, pero en este caso, con una cifra aún mayor, pues ésta representa más de la mitad de las votaciones en el pleno, con 84 de 147 votaciones en conjunto, o sea el 57% (Tabla 3.6).

Coalición	Frecuencia	Porcentaje
PAN-PRD-PRI	84	57%
PAN-PRI	23	16%
PAN-PRD	-	-
PRI-PRD	7	5%
Otras	33	22%
Total	147	100%

Fuente: Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura. Monitor Legislativo-CIDE.

Asimismo, el listado completo de las coaliciones de votación de los senadores muestra la misma tendencia que el de los diputados, prevaleciendo el acuerdo de la totalidad de las fracciones parlamentarias, donde la coalición de todos los partidos fue la más frecuente con 85 de 190 votaciones, equivalente al 45%. En segundo lugar se presenta –con una diferencia de 31 puntos porcentuales— la coalición de PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-Convergencia, con el 14% de las votaciones como se señala en la Tabla 3.7.

Coalición	Frecuencia	Porcentaje
Todos los grupos	85	45%
PRI-PAN-PRD-Nueva Alianza	1	1%
PRI-PAN-PRD-PT-Convergencia	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM-Convergencia	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM-Convergencia-Nueva Alianza	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	1%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-Convergencia	26	14%
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-Nueva Alianza	1	1%
PRI-PAN-PVEM	6	3%
PRI-PAN-PVEM-Convergencia	3	2%
PRI-PAN-PVEM-Convergencia-Nueva Alianza	7	4%
PRI-PAN-PVEM-Nueva Alianza	7	4%
PRI-PAN-Nueva Alianza	2	1%

Tabla 3.7. (Continuación).		
PRI-PAN-PVEM-PT-Convergencia-Nueva Alianza	2	1%
PRI-PRD-PVEM-Convergencia	1	1%
PRI-PRD-PVEM-PT-Convergencia	6	3%
PRD-PT	10	5%
PRD-PT-Convergencia	12	6%
PRD-PVEM-PT-Convergencia	2	1%
PAN-Nueva Alianza	3	2%
PAN-PT	1	1%
PT-Convergencia	1	1%
PVEM-PT-Convergencia	1	1%
PAN	3	2%
PVEM	1	1%
PT	1	1%
Convergencia	1	1%
PRD	1	1%
PRD-PT-Convergencia-Nueva Alianza	1	1%
Total	190	100%

Fuente: Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura. Monitor Legislativo-CIDE.

Resulta evidente que en la LX Legislatura no existe una coalición de carácter estable en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, los datos arriba analizados muestran un hecho relevante, la existencia de un predominio del acuerdo entre los diversos grupos parlamentarios, ya que poco más del 40% de los proyectos votados en ambas Cámaras fueron aprobados por la unión de todos los partidos políticos, presentándose como la coalición más frecuente, situación que –a pesar de que no exista una coalición estable— refleja la agregación de las opiniones políticas, de tal forma que de ellas resultan decisiones políticas, lo cual es el criterio evaluado, de acuerdo al modelo planteado por Nohlen (2004), en este apartado.

3.1.3. Participación.

El tercer criterio de evaluación, y el último de los fundamentales, es el de *Participación*. Este criterio no refiere a la participación en el sentido común del término, sino a la mayor o menor posibilidad de que el elector exprese su voluntad política y en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Asociando esta alternativa a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. De acuerdo a Nohlen (2004), el parámetro para medir una adecuada participación (en el sentido restringido) permitida por un sistema electoral es la forma de votación personalizada, si ésta se halla totalmente descartada, como lo es bajo la forma de lista bloqueada, se considera un déficit participativo. Para llevar a cabo la evaluación de este criterio serán estudiadas las

fórmulas electorales utilizadas por el sistema electoral mexicano para la integración de los poderes de la Unión, y los efectos que éstas tuvieron en la asignación de puestos de elección popular en el proceso electoral de 2006. Por último, es necesario señalar que la reforma electoral de 2007 no implicó modificación alguna en las fórmulas electorales empleadas por el sistema electoral mexicano, así que no será posible exponer la distinción entre la “situación antes de la reforma electoral” y la surgida con la “reforma electoral” como se venía desarrollando.

3.1.3.1. Sistemas de elección de los Poderes de la Unión.

Sistema de elección presidencial.

La fórmula electoral empleada para la elección de Presidente de la República es la de mayoría relativa por el voto directo de los ciudadanos mexicanos en un único turno electoral,⁴⁰ por lo que obtiene el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos respecto a la votación nacional emitida, independientemente del porcentaje que éste represente.

En la elección presidencial de 2006 Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, logró la mayor cantidad de votos. De acuerdo al Dictamen de la elección presidencial de 2006, el candidato de Acción Nacional obtuvo 14,916,927 votos, razón por la cual la Sala Superior del TEPJF resolvió declararlo presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, para el periodo 2006-2012.⁴¹

Sistema de elección legislativa: Cámara de Diputados.

La elección de los representantes que integran la Cámara de Diputados se efectúa mediante dos fórmulas electorales: la de mayoría relativa y la de representación proporcional.

Por el principio de mayoría relativa son electos 300 de los 500 diputados federales, en un igual número de distritos electorales uninominales. Al igual que en la elección presidencial, el criterio para la asignación de curules a través del principio de mayoría relativa se fundamenta en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos en la elección por el distrito correspondiente.

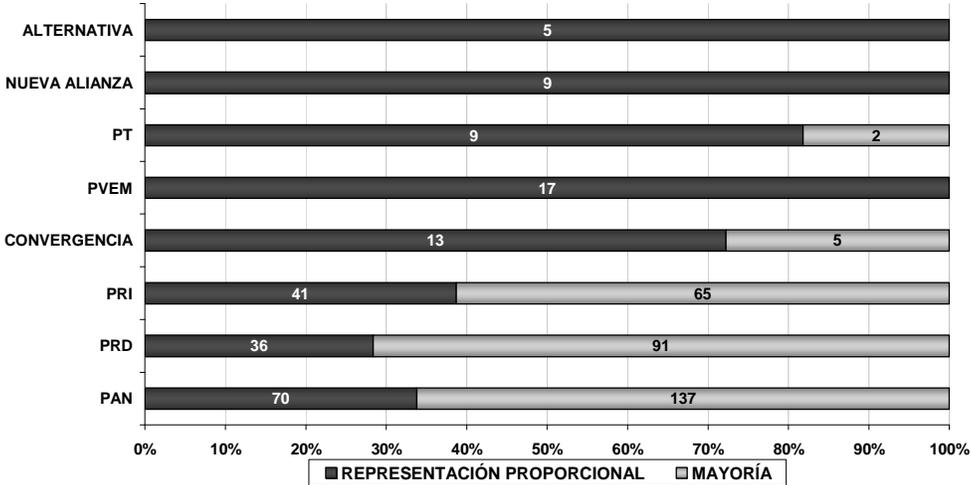
⁴⁰ CORDOVA, Lorenzo. “La reforma electoral y el cambio político en México”, en OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. Coords. (2008). “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007”. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418. IJ-UNAM. IDEA Internacional. México. p. 683.

⁴¹ TEPJF. (2006). “Elección presidencial 2006. Dictamen”. Nuevo Horizonte Editores. México. p. 195.

El principio de representación proporcional es utilizado para designar a 200 de los 500 diputados federales, 2/5 partes de la Cámara, a través de un sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, en las que se elige por igual a 40 diputados. Una de las características más significativas (para la evaluación de este criterio) de las listas regionales es que son cerradas y bloqueadas, lo que significa que el orden de las candidaturas es invariable, así que el elector no tiene opción de eliminar candidatos o de alterar su orden de presentación.⁴²

La integración de la Cámara de Diputados a partir de los resultados de los comicios de 2006, en cuanto a la fórmula electoral por la que fueron electos los legisladores, se puede observar en la Gráfica 3.11, donde se muestra la cantidad de diputados que logró cada partido político de acuerdo a los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Resulta interesante notar que el PVEM, Alternativa y Nueva Alianza sólo ocupan escaños asignados por medio del principio de representación proporcional.

**Gráfica 3.11. Integración de la Cámara de Diputados por fórmula electoral.
(LX Legislatura)**



*FUENTE: elaboración propia, con datos de www.diputados.gob.mx

⁴² Debe recordarse que para que un partido pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional debe acreditar el registro de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en al menos 200 distritos uninominales, así como obtener por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las elecciones correspondientes. Asimismo, se deben tomar en cuenta el límite máximo de escaños con el que puede contar un partido (300) y el límite de sobre-representación de 8% respecto a su porcentaje de votación nacional emitida.

Sistema de elección legislativa: Cámara de Senadores.

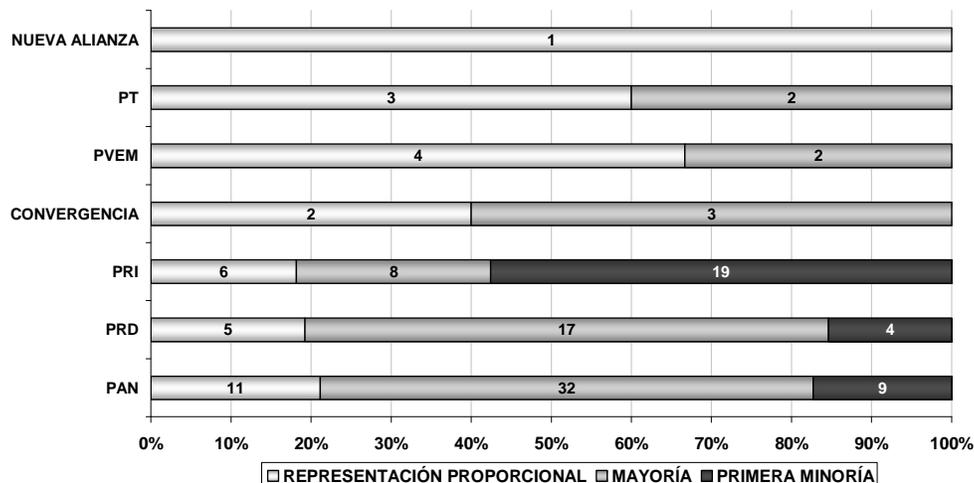
La elección de los representantes que integran la Cámara de Senadores es efectuada a partir de los principios de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional.

En cada una de las entidades federativas son electos tres senadores, para participar los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. Dos de los escaños son asignados por medio del principio de mayoría relativa, así que corresponden al partido que haya obtenido el mayor número de votos. El tercer escaño es asignado mediante el principio de primera minoría, esto significa que el escaño es asignado a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

32 de los 128 senadores son electos a través del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, utilizando la fórmula de proporcionalidad pura. Las listas nacionales presentadas por los partidos políticos –al igual que las listas para la elección de diputados— tienen la característica de ser cerradas y bloqueadas, así que el orden de las candidaturas es invariable, por lo que el elector no tiene opción de eliminar candidatos o de alterar su orden de presentación.

En la Gráfica 3.12 se muestra la integración de la Cámara de Senadores en lo concerniente a las fórmulas electorales por las cuales fueron elegidos los representantes, de acuerdo a los resultados del proceso electoral de 2006, indicando el número de senadores electos por cada principio.

**Gráfica 3.12. Integración de la Cámara de Senadores por fórmula electoral.
(LX Legislatura)**



*FUENTE: elaboración propia, con datos de www.ife.org.mx

En conclusión, para la integración de los poderes de la Unión el sistema electoral mexicano utiliza un sistema mixto, ya que son empleados dos principios, el principio de mayoría relativa para la elección de 397 puestos de elección popular -300 diputados, 96 senadores y 1 presidente de la República—, y el principio de representación proporcional, a través de listas cerradas y bloqueadas, para la elección de 232 escaños en el Congreso de la Unión, 200 diputados y 32 senadores. Por lo tanto, el sistema electoral mexicano satisface el criterio de *Participación*, ya que privilegia el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional.

No obstante el cumplimiento de este criterio, debe señalarse que la participación de los ciudadanos, en lo referente al grado de relación, conocimiento, responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos, presenta un nivel muy bajo. Respecto al conocimiento que tienen los ciudadanos sobre la estructura de gobierno un dato interesante es que, únicamente 4 de cada 10 ciudadanos conocen cuánto tiempo duran los diputados federales en su cargo,⁴³ situación que evidencia el escaso conocimiento que los ciudadanos tienen acerca de este tema. Este desconocimiento sobre la estructura de gobierno parece ser resultado del ínfimo interés que los ciudadanos tienen en la política, sólo el 10% manifiesta tener “mucho” interés, mientras el 87% manifiesta estar “Poco” o “Nada” interesado en la política.⁴⁴

La confianza que tienen los ciudadanos en los diputados y senadores es otro indicador relevante. Los diputados y senadores se sitúan dentro de las instituciones consideradas con “Confianza Baja”,⁴⁵ los primeros obtuvieron una calificación promedio de 5.3, mientras que los senadores obtuvieron 5.6 (medición realizada entre abril de 2004 y septiembre de 2007). Estos bajos niveles de confianza se ven agravados por la percepción de que, sólo 1 de cada 10 ciudadanos (16%) cree que al elaborar las leyes los diputados toman más en cuenta “Los intereses de la población”, contra 4 de cada 10 (43%) que considera que son “Los intereses de sus partidos” y 25% que considera que

⁴³ Secretaría de Gobernación. “Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados. Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB”. [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2005. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>. p. 5.

⁴⁴ GUTIÉRREZ, Roberto. “Conocimiento ciudadano sobre la democracia en México a través de la ENCUP”, en Secretaría de Gobernación. “Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006”. [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>. p. 65.

⁴⁵ Consulta Mitofsky. “Confianza en instituciones. Encuesta nacional en viviendas”. [en línea], México, CONSULTA MITOFSKY, septiembre de 2007, [citado 20/08/2008], Formato pdf. Disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_20070930_NA_ConfianzaInstituciones.pdf. p. 5.

toman más en cuenta sus “intereses personales”.⁴⁶ Asimismo, de acuerdo a la Tercera ENCUP,⁴⁷ el 34.8% de los encuestados indica que los ciudadanos pueden influir “Mucho” en las decisiones del gobierno, en tanto que el 61.3% señala que los ciudadanos pueden influir “Poco” o “Nada” en las decisiones que toma el gobierno. Estos datos muestran que, si bien el sistema electoral mexicano satisface el criterio de *Participación* (en el sentido restringido), el grado de relación, conocimiento e identificación entre electores y elegidos, se erige como un indicador del bajo sentido de eficacia de los ciudadanos para participar productivamente en encuadres institucionales específicos.⁴⁸ Así, en este contexto, debe tenerse en cuenta que la confianza en la política, sus prácticas, procedimientos y actores, resulta fundamental para la construcción de patrones de relación entre gobernantes y gobernados que permitan articular dos de los principios básicos de la lógica democrática: representatividad y gobernabilidad.⁴⁹

3.1.4. Simplicidad.

La *Simplicidad* es el cuarto criterio propuesto por Nohlen (2004), y el primero de los criterios considerados adicionales. Éste es considerado como un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación conduce a un sistema electoral más complicado. Los parámetros que deben ser considerados en la evaluación de este criterio son: la transparencia para el elector de entender qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral final, evitando el hacer creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia, mientras que ésta termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario, y; en segundo lugar, la transparencia debe caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales, pues un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso su competencia material o técnica, teniendo en este caso como parámetro la cuestión de que en democracias aún no consolidadas el propio sistema electoral retarde el escrutinio y el cómputo de los votos, con el inconveniente de suscitar dudas o suspicacias respecto a la transparencia de las

⁴⁶ Secretaría de Gobernación. “Conociendo a los ciudadanos mexicanos... op. cit. p. 12.

⁴⁷ Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, elaborada por la Secretaría de Gobernación en 2005.

⁴⁸ GUTIÉRREZ, Roberto. “Conocimiento ciudadano sobre la democracia... op. cit. pp. 76-77.

⁴⁹ Idem.

elecciones, aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. Así que el requisito de *Simplicidad* tiene como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral.

3.1.4.1. Simplicidad del voto.

Para conocer la simplicidad del voto en el sistema electoral mexicano es necesario considerar, si es que los ciudadanos conocen, en primer lugar, cuál es la institución encargada de organizar las elecciones, pues no puede ser ejercido el derecho a votar si no es que alguna institución se ocupa de organizar todos los procedimientos necesarios para que se pueda ejercer ese derecho. En este sentido se tiene que, según la Encuesta Nacional sobre la Constitución 2003,⁵⁰ el 79% de los ciudadanos encuestados respondió que el IFE era la institución encargada de organizar las elecciones, en contraste a un 7.9% que respondió que el presidente de la República era el encargado de este proceso.⁵¹ De la misma manera, es necesario considerar la libertad de voto que tienen los ciudadanos, es decir la confianza que perciben para poder votar por la opción que ellos elijan, con absoluta libertad. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre la Constitución 2003, el 82% de los encuestados considera que en nuestro país siempre se puede votar por el partido que se quiera, por lo que se puede decir que existe libertad para que los electores voten al partido o candidato que prefieran.

Como ya se ha mencionado, las fórmulas electorales empleadas por el sistema electoral mexicano para la designación de los escaños en los poderes de la Unión son la de mayoría relativa y la de representación proporcional. Las cuales representan formas verdaderamente sencillas de comprender, en cuanto a la manera en que los votos obtenidos, por cada partido político o coalición, son convertidos en escaños de poder público, pues, en primer lugar, el principio de mayoría relativa indica que, ocupa el cargo en disputa aquel candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, sin importar el número de candidatos o el porcentaje que éstos representen del total de la votación. En cuanto al principio de representación proporcional, se basa en la asignación por medio de la fórmula de proporcionalidad pura, y de resto mayor. O sea, que se determina cuántos

⁵⁰ CONCHA, Hugo. FIX-FIERRO, Héctor. FLORES, Julia y VALADÉS, Diego. (2004). "Cultura de la constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores". Serie Doctrina Jurídica, Núm. 174. IJ-UNAM. TEPJF. COFEMER. México. p. 69.

⁵¹ La pregunta realizada fue *¿Quién o quiénes realizan las siguientes funciones...? (Organizar las Elecciones)*. A continuación se citan todas las respuestas posibles, así como el porcentaje que obtuvieron: CNDH 1.1%, IFE 79%, presidente de la República 7.9%, diputados 6.1%, jueces 2.5%, senadores 5.3%, otra 2.7%, y NS/NC 6.7%.

escaños se asignan a cada partido de acuerdo al número de veces que contenga su votación obtenida al cociente natural. Las fórmulas empleadas en este principio son las siguientes:

$$(1) \text{ Votación Nacional Emitida (VNE) = Votación Total Emitida (VTE) - (Vn + vi)}$$

en donde: Vn = Votos nulos.

vi = votos a favor de partidos que no alcanzaron el 2%.

$$(2) \text{ Cociente Natural (CN) = VNE / 200*}$$

* Es el número total de diputados de representación proporcional, en el caso de la votación para senadores la cifra del divisor deberá ser 32, ya que éste es el número total de senadores de representación proporcional.

$$(3) \text{ Número de escaños* = votación nacional emitida por partido** / CN}$$

* Es el número de escaños (diputados o senadores) que se asignarán a un partido político de acuerdo a la votación nacional que haya obtenido.

** Es la votación obtenida por un partido político en la elección correspondiente.

La reforma electoral de 2007 introdujo una figura que, de no haber sido declarada inválida por la SCJN,⁵² hubiera afectado de forma directa la transparencia del sistema electoral mexicano en la designación de los escaños en la Cámara de Diputados: la denominada “cláusula de vida eterna”. La cual estipula que si en una coalición alguno de los partidos coaligados obtiene por sí mismo al menos el 1% de la votación pero no alcanza el porcentaje mínimo para conservar su registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el o los partidos que hayan cumplido con este requisito le podrán transferir el porcentaje de votos suficientes para lograr el 2% y así conserven su registro y participen en la asignación de diputados de representación proporcional. Lo que significa que el voto de los ciudadanos, que otorguen a algún partido que participe coaligado para la elección de diputados de representación proporcional, puede ser transferido y por lo tanto contabilizado, de acuerdo a lo establecido en el convenio de coalición, a un partido diferente al que ellos votaron. Situación que, de haberse aplicado, hubiera incumplido el parámetro de transparencia planteado por Nohlen (2004), pues propiciaría el hacer creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia, mientras que ésta termina desapareciendo totalmente en el proceso de transformación de los votos en escaños. Y es innegable que esto sucedería con la “cláusula de vida eterna”, ya que los votos de los ciudadanos pueden ser

⁵² “Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus... op. cit. Cuarta Sección. p. 127.

transferidos a un partido diferente al que votaron, teniendo como fin que el partido al cual sean transferidos dichos votos conserve su registro y participe de la asignación de escaños en la Cámara de Diputados. Por lo que estaría ocupando escaños gracias a una votación que nunca obtuvo.

De esta forma, al no poder aplicarse dicha disposición, se observa que las fórmulas de conversión de votos en escaños de poder público empleadas por el sistema electoral mexicano no modifican o alteran la influencia del voto emitido por los electores, el cual tiene como características el ser: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.⁵³

3.1.4.2. Simplicidad en el proceso electoral de 2006.

En el proceso electoral de 2006 se presentó la elección presidencial más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia de votos fue solamente de 233,831 votos,⁵⁴ los cuales favorecieron formalmente al candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa. En condiciones de democracia consolidada este hecho, la elección y el proceso electoral desarrollado, no debiera ser motivo de análisis y dificultad ulterior para los mexicanos, sin embargo, el escenario presentado durante este proceso electoral provocó una serie de circunstancias que cobraron una magnitud y un peso decisivos en la coyuntura política nacional, por lo que la fragilidad de la democracia electoral mexicana quedó al descubierto,⁵⁵ al ser puesto en tela de juicio el proceso electoral, principalmente por el candidato de la Coalición por el Bien de Todos (CBT).

No debe dejar de considerarse asimismo, uno de los actores al cual es atribuido un carácter fundamental en la percepción negativa del proceso electoral de 2006, el Consejo General del IFE. El cual fue renovado a finales de 2003, y que a pesar de que fueron cubiertas las formalidades de ley para el nombramiento de sus integrantes, el hecho es que no favoreció las necesidades de la consolidación de la democracia electoral mexicana, debido a que los partidos excluidos en su designación sostuvieron que los consejeros tenían una excesiva vinculación con los tres partidos que los habían

⁵³ Artículo 4 del COFIPE.

⁵⁴ MEDINA, Luis y TACHER, Daniel. "Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006", en ESCAMILLA, Alberto. GUTIÉRREZ, Roberto y REYES, Luis. Coords. (2007). "México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político". Colección Sociología. UAM Azcapotzalco. México. p. 216.

⁵⁵ DURAND, Víctor. "Cultura política y participación ciudadana", en Secretaría de Gobernación. "Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006". [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>. p. 156.

nombrado, a saber el PRI, PAN y PVEM. Razón que favoreció a que López Obrador catalogara al IFE como un instrumento del “fraude panista”.⁵⁶

Un ámbito más que agravó la percepción negativa del proceso electoral fue la impericia de la autoridad electoral, mostrada el día de la jornada electoral. El conteo rápido realizado por el IFE no pudo ofrecer una tendencia clara debido al virtual empate técnico entre Calderón y López Obrador, así que las miras y esperanzas de conocer al ganador de la elección se trasladaron a uno de los instrumentos que más había contribuido a la construcción de confianza en los procesos electorales anteriores en México: el Programa de Resultados Electorales Preliminares. Este instrumento falló, ya que no aportó datos suficientes para que la noche del 2 de julio de 2006 la autoridad electoral pudiera informar al público sobre la tendencia que presentaba la elección presidencial. La incertidumbre acerca de los resultados de la elección presidencial cimbró —esa noche— al país, como lo indica Alejandra Lajous (2007). No fue sino hasta cuatro días después, el 6 de julio, que ya con las cifras de los conteos distritales, el consejero presidente Luis Carlos Ugalde anunció que el candidato del PAN había obtenido el 35.89% de los votos, contra el 35.31% obtenido por López Obrador. Lo que mostraba una diferencia de 0.58 puntos porcentuales entre el primer y el segundo lugar, resultado que incrementó las dudas, pues en la mayoría de los casos en los que fueron abiertas las urnas en los consejos distritales se encontraron inconsistencias tales como errores aritméticos en la suma de los votos y alteraciones en los resultados que se habían consignado en las actas de cómputo (Cárdenas, 2007, p. 48). Después de anunciar esta información, Luis Carlos Ugalde concluyó con una expresión que no sería bien recibida por los integrantes de la CBT, la cual es la siguiente: “la regla de oro de la democracia establece que gana el candidato que tenga más votos”, pues fue interpretada, por la CBT, como una declaración oficial del triunfador de la elección, función que no le corresponde al IFE (véase Capítulo 1) sino al TEPJF.⁵⁷ Ese anuncio puso en marcha uno de los instrumentos más utilizados en la estrategia de la CBT, construir la percepción en la ciudadanía de la existencia del fraude electoral, a como diera lugar.⁵⁸

Las inconformidades fueron llevadas al TEPJF, quien resolvió 546 impugnaciones, 170 correspondientes a las elecciones de legisladores (145 para la elección de diputados

⁵⁶ BECERRA, Pablo. “El Instituto Federal Electoral en 2006”, en ESCAMILLA, Alberto. GUTIÉRREZ, Roberto y REYES, Luis. Coords. (2007). “México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político”. Colección Sociología. UAM Azcapotzalco. México. pp. 183-184.

⁵⁷ Ibid. pp. 195-196.

⁵⁸ Ibid. p. 197.

y 25 para la de senadores), y 376 correspondientes a los comicios presidenciales. En las sentencias de las impugnaciones de las elecciones legislativas no se manifestaron cambios de consideración.

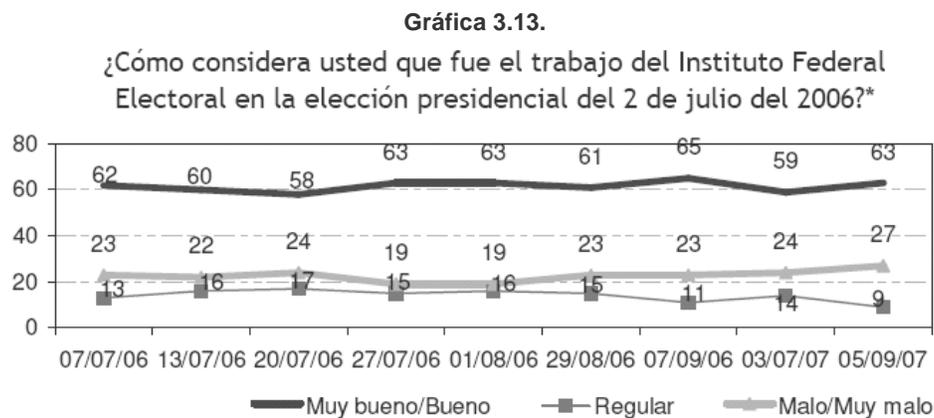
De las 376 impugnaciones presentadas para la elección presidencial, 240 pertenecían a la CBT, 133 al PAN y 3 a ciudadanos. Dichas impugnaciones pueden ordenarse, de acuerdo a sus demandas, en tres tipos: 1) las que pedían revisar casillas determinadas que presentaban inconsistencias; 2) las que solicitaban el recuento de todas las casillas de la elección presidencial, presentadas por la CBT y por los tres ciudadanos, y; 3) la solicitud, presentada por la CBT, de no validar los comicios y, en consecuencia, no entregar la constancia de mayoría. La Sala Superior del TEPJF resolvió para el primer punto, el ordenar el recuento de 11,839 casillas, en las cuales fue resuelto que si bien los datos generales fueron modificados, el sentido del resultado y del ganador no varió. En cuanto a la solicitud de recuento total de la elección el TEPJF respondió que en primer lugar debían estar impugnadas todas las casillas, hecho que no ocurrió, y en segundo término indicó que debía haber conexión demostrada entre las posibles causas de anulación y las conductas planteadas en el escrito de impugnación, situación que no fue acreditada. Finalmente, acerca de la solicitud de no validar los comicios, la Sala Superior se reservó la respuesta a ésta para la sesión de calificación de la elección, donde fue rechazada, arguyendo que no existía base alguna para sostener que se vulneraron los principios que rigen todo proceso electoral, a grado tal, que se vea afectada la validez de la elección.⁵⁹

El 5 de septiembre de 2006 los magistrados de la Sala Superior del TEPJF efectuaron la calificación de la elección presidencial, en una coyuntura plena de presiones y protestas, concluyendo que el conjunto de acontecimientos anteriormente señalados no generaron convicción de una afectación importante a los principios rectores de las elecciones democráticas, por lo que procedieron a reconocer la validez de la elección, y por consiguiente a declarar como presidente electo a Felipe Calderón Hinojosa.

No obstante el grave conflicto postelectoral experimentado y la innegable existencia de dos posiciones opuestas, el trabajo del IFE en la elección presidencial del 2 de julio de 2006 es considerado como “Muy bueno” o “Bueno” (véase Gráfica 3.13) con un promedio, entre el 7 de julio de 2006 y el 5 de septiembre de 2007, de 62%, obteniendo el porcentaje más elevado, el 65%, dos días después de la fecha de la calificación de la

⁵⁹ MEDINA, Luis y TACHER, Daniel. “Las impugnaciones del proceso... op. cit. pp. 201-217.

elección por parte del TEPJF, cifras que contrastan con la magnitud de las protestas en contra del proceso electoral.⁶⁰



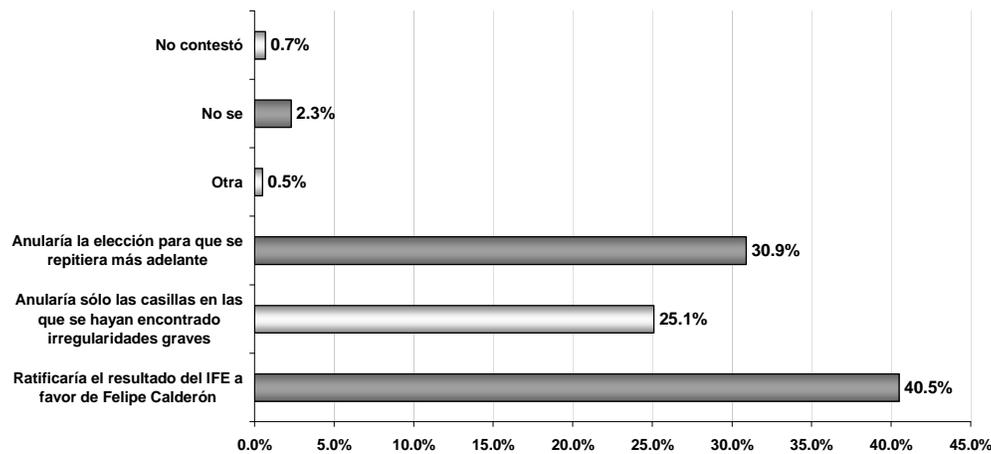
Sumando "Ns/Nc" = 100%
FUENTE: "Respaldo ciudadano a consejeros del IFE". Ulises Beltrán y Asociados.

En el mismo sentido, es importante tomar en cuenta que de acuerdo a la "Encuesta postelectoral sobre la elección presidencial del 2006",⁶¹ para la resolución del proceso electoral presidencial, 40.5% de los encuestados hubiera ratificado el resultado presentado en los cómputos distritales por el IFE a favor de Felipe Calderón, empero, el 30.9% hubiera anulado la elección, cifra que demuestra un grado considerable de desconfianza en el proceso electoral presidencial, y que si es sumada al 25.1% que hubiera anulado las casillas en que se encontraran irregularidades graves, esta cifra alcanzaría el 56%, es decir más de la mitad de la población no estaría satisfecha con la elección presidencial, contra un 40.5% que sí lo está, como se puede ver en la Gráfica 3.14.

⁶⁰ CRUZ, Alejandro y BELTRÁN, Ulises. "Respaldo ciudadano a consejeros del IFE". [en línea], México, BGC, Ulises Beltrán y Asocs., S.C., 7 de septiembre de 2007, [citado 10/09/2008], Formato pdf. Disponible en: http://www.bgc.com.mx/excelsior/n070907/nota_consejeros.pdf.

⁶¹ Instituto de Mercadotecnia y Opinión. "Encuesta post-electoral nacional en México sobre la elección presidencial del 2 de julio de 2006". [en línea], México, Instituto de Mercadotecnia y Opinión, agosto de 2006. [citado 18/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: http://www.imocorp.com.mx/Archivos/Publics/000079_Archivo.pdf.

Gráfica 3.14. Si usted fuese magistrado del TEPJF, ¿Cómo votaría para resolver el problema postelectoral presidencial? (agosto de 2006)



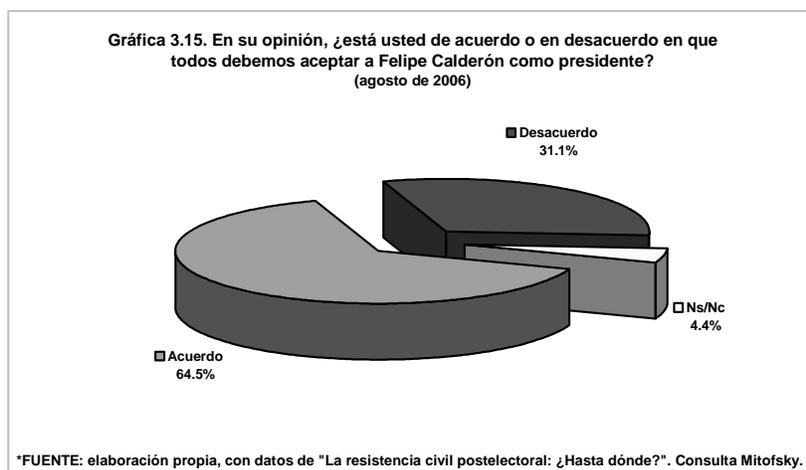
*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta post-electoral nacional en México sobre la elección presidencial del 2 de julio de 2006". Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que un porcentaje importante de la sociedad apoyaba que se continuara peleando para limpiar la elección, como lo revela la encuesta "La resistencia civil postelectoral: ¿Hasta dónde?",⁶² en la que se indica que el 44% de los encuestados manifestó estar de acuerdo en que López Obrador siguiera peleando por que se limpie la elección. Mientras que, ya habiéndose declarado la validez de la elección presidencial, prácticamente dos de cada tres mexicanos opina que el resultado, en ese momento conocido, debía ser respetado y por lo tanto se debía aceptar a Felipe Calderón como presidente,⁶³ como se muestra en la Gráfica 3.15.

A pesar del contraste mostrado entre los datos y la magnitud que presentaron las protestas derivadas del conflicto postelectoral de 2006, no pueden, ni deben, considerarse éstas como hechos aislados o intrascendentes, pues téngase en cuenta que la polarización derivada de estos sucesos fue el detonante que dio origen a la reforma electoral de 2007, por lo que, si bien se observa en los datos un apego a las resoluciones institucionales, no puede soslayarse el impacto que sobre éstas —las instituciones electorales— tuvo la reforma electoral.

⁶² Consulta Mitofsky. "La resistencia civil postelectoral: ¿Hasta dónde?". [en línea], México, CONSULTA MITOFSKY, septiembre de 2006, [citado 20/08/2008], Formato pdf. Disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060821_ResistenciaCivil.pdf. p. 2.

⁶³ Ibid. p.3.



3.1.5. Legitimidad.

La Legitimidad es el último criterio de evaluación propuesto por Nohlen (2004), éste refiere a la aceptación de los resultados electorales, del sistema político como un todo y del sistema electoral, es decir la aceptación de las reglas de la democracia. Los parámetros que se emplearán para la evaluación de este criterio son tres: en primer lugar, se observará si el sistema electoral sirve para unir o, por lo contrario, para desunir al país; el segundo indicador de legitimidad será el análisis de la extensión y la profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral, y; finalmente, en tercer lugar, se analizará la legitimidad del sistema electoral a través de instrumentos estadísticos, de encuestas que aporten datos sobre la confianza que tienen los ciudadanos en la institucionalidad electoral.

3.1.5.1. El sistema electoral mexicano: une o desune al país.

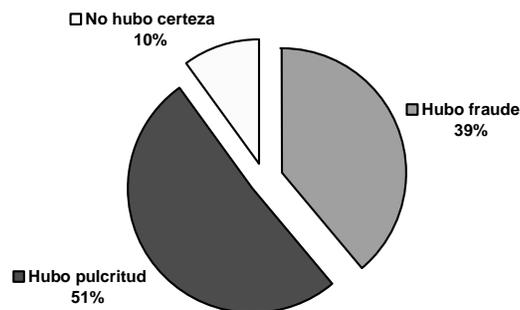
De acuerdo a Durand (2007), la fragilidad democrática mexicana quedó al descubierto en la elección presidencial de 2006, en la cual el proceso electoral fue deslegitimado. Los hechos ocurridos y que contribuyeron a este suceso han sido ya mencionados en el desarrollo de este trabajo, así que en este apartado se analizará el efecto que dichos acontecimientos tuvieron en lo que concierne a la percepción de la sociedad sobre el resultado de dicho proceso electoral.

El surgimiento de dos posiciones completamente opuestas en el proceso postelectoral resultó evidente. La población mexicana se dividió en cuanto a sus percepciones sobre las elecciones presidenciales. La imposibilidad que tuvo la autoridad

electoral para poder informar al público sobre la tendencia que presentaban los conteos el 2 de julio de 2006 aportó un enorme grado de incertidumbre al proceso. En tales condiciones, basta un cúmulo menor de irregularidades y errores, sean dolosos o no, para poner en duda la validez del veredicto de la autoridad, y quienes resultan perdedores pueden tener varios motivos para sospechar, de manera convencida y no sólo interesada, que su eventual triunfo pudo haber sido arrebatado, sobre todo si se trata de un candidato opositor, y quien gana resulta ser el candidato gubernamental,⁶⁴ situación ocurrida en México.

Más allá de si las irregularidades e inequidades detectadas y denunciadas por los partidarios de la Coalición por el Bien de Todos pudieron o no haber sido determinantes, el hecho es que en virtud del estrecho margen que definió la elección, un considerable segmento de la población adoptó la idea de que hubo fraude electoral a favor del candidato oficial, y otra parte del electorado se declara incapaz de asegurar quién ganó (Crespo, 2007, p. 273). Es decir que la elección, por haber presentado un resultado estrecho, no logró conformar un consenso sobre quién, legítima y auténticamente, ganó y quién perdió, como se puede observar en la Gráfica 3.16.

Gráfica 3.16. Sobre la elección presidencial de 2006, usted considera que...
(septiembre de 2006)



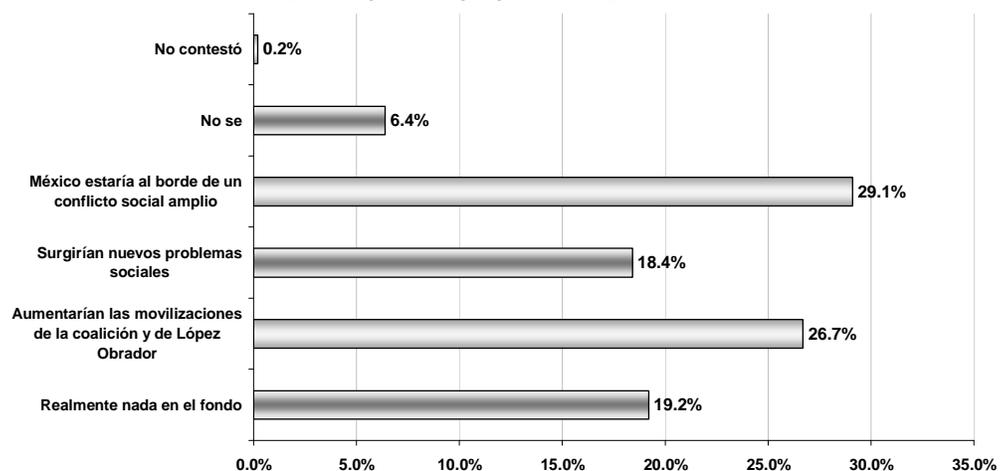
*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Cultura cívica y consolidación democrática bajo el gobierno de Fox".

La división política del país era un hecho, la existencia de dos bloques bien diferenciados era innegable, así como el convencimiento de cada uno de tener la razón y la democracia de su lado. La coyuntura política experimentaba una gran tensión. Quienes rechazaban los resultados electorales dados a conocer por el IFE y preconizaban la idea

⁶⁴ CRESPO, José. "Cultura cívica y consolidación democrática bajo el gobierno de Fox", en Secretaría de Gobernación. "Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006". [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>. p. 273.

del fraude electoral se organizaron en torno a López Obrador. Así comenzó a gestarse un movimiento social que manifestaría en los días y meses posteriores a la elección, con dureza en su discurso y en su actuar,⁶⁵ el rechazo al resultado electoral. Este movimiento cobró tal fuerza que, su discurso y acciones llevaron a pensar que si el TEPJF ratificaba el resultado anunciado por el IFE, México estaría al borde de un conflicto social amplio (véase Gráfica 3.17), impulsado por un movimiento social que, como lo muestra la Gráfica 3.18, al menos en la percepción de casi el 50% de la sociedad, lograba mantener el mismo nivel que en sus inicios (es importante señalar que, los datos de la gráfica muestran que sólo el 33% opina que el movimiento mantuvo el mismo nivel desde que empezó, y el 13% opina que el movimiento se estaba fortaleciendo, empero, la suma de estos dos rubros representa el 46% que resulta prácticamente en empate y nuevamente una división casi por partes iguales).⁶⁶

Gráfica 3.17. Si el TEPJF ratifica el resultado del IFE a favor de Calderón, ¿Usted qué cree que pasaría? (agosto de 2006)

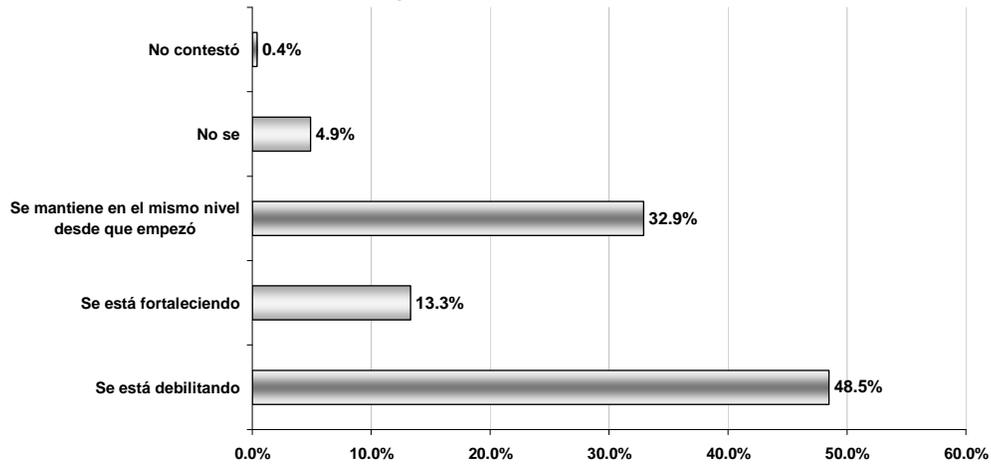


*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta post-electoral nacional en México sobre la elección presidencial del 2 de julio de 2006". Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

⁶⁵ El fuerte discurso en contra de las instituciones, y el "plantón" que mantuvo bloqueado el corredor Zócalo-Reforma son un claro ejemplo de ello. Una descripción realmente detallada y puntual de estos acontecimientos se puede encontrar en Lajous (2007).

⁶⁶ Instituto de Mercadotecnia y Opinión. "Encuesta post-electoral nacional... op. cit. pp. 13-14.

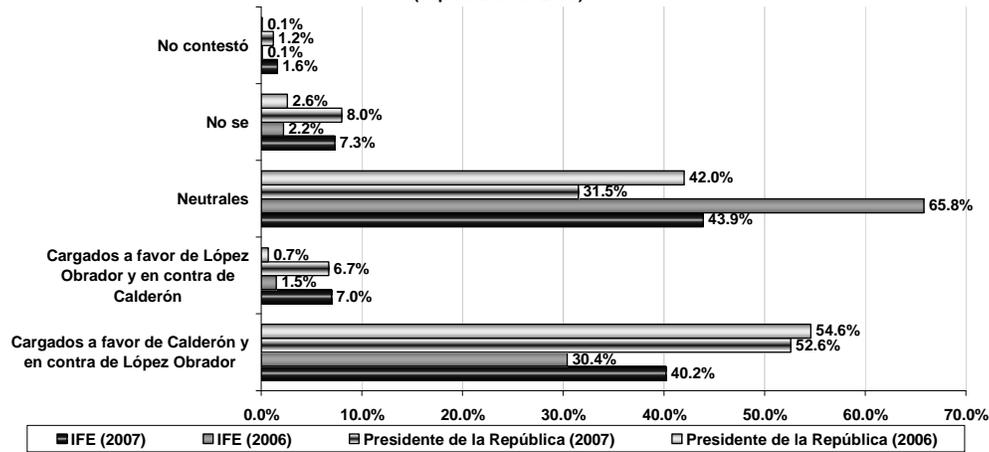
Gráfica 3.18. Acerca del movimiento que encabeza López Obrador, ¿Usted cree que...? (agosto de 2006)



*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta post-electoral nacional en México sobre la elección presidencial del 2 de julio de 2006". Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

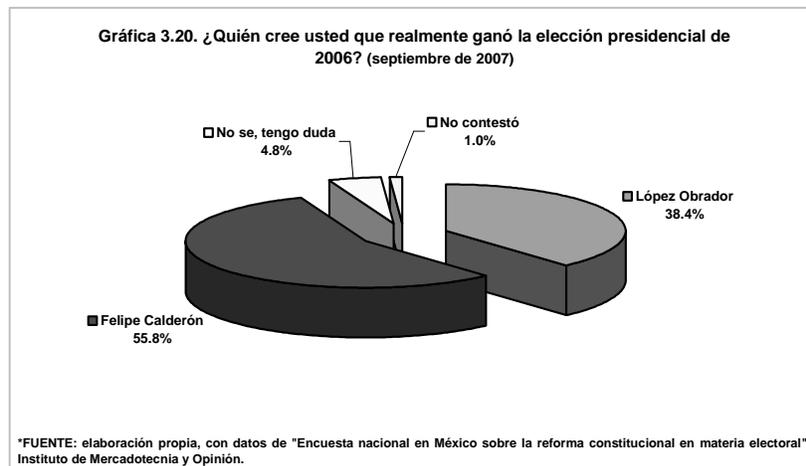
Un dato más que aporta al análisis de la situación aquí estudiada es la percepción que la sociedad tiene en cuanto al apoyo a favor de un candidato y en contra de otro, en este sentido, la Gráfica 3.19 muestra la opinión acerca de la actuación del presidente de la República y del IFE (en dos periodos temporales, agosto de 2006 y septiembre de 2007) en lo concerniente a la influencia de sus acciones y si éstas se cargaron a favor o en contra de un candidato u otro. La actuación del IFE es considerada mayormente "Neutral", con 65.8% en 2006, pero mostrando un importante descenso en 2007, situándola en 43.9%; en tanto que su actuación es considerada cargada a favor de Felipe Calderón y en contra de López Obrador por el 30.4% en 2006, y por el 40.2% en 2007, donde presentó un incremento de casi 10% con respecto al año anterior. Lo que muestra la extensión temporal de la polarización política.

Gráfica 3.19. ¿Cómo considera la actuación, las decisiones y las declaraciones previo al 2 de julio, durante la jornada y después de la elección, de...? (septiembre de 2007)



*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral". Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

Finalmente, resultan relevantes los datos que presenta la Gráfica 3.20, los cuales demuestran que, a más de un año del proceso electoral de 2006, no se tiene certeza, ni hay consenso, sobre quién, real, legítima y auténticamente, ganó la elección presidencial de 2006, ya que el 38.4% de los encuestados cree que López Obrador ganó la elección, y el 4.8% manifiesta no saber y tener duda sobre quién ganó la elección, lo que, en suma, representa que el 43.2% de los encuestados no creen que realmente Felipe Calderón haya ganado la elección.⁶⁷



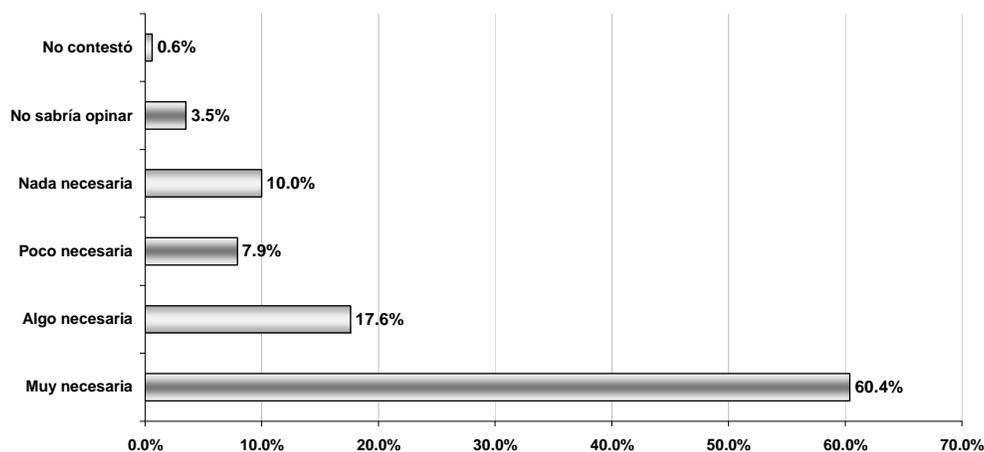
*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral". Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

⁶⁷ Instituto de Mercadotecnia y Opinión. "Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral". [en línea], México, Instituto de Mercadotecnia y Opinión, septiembre de 2007. [citado 18/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://www.imocorp.com.mx/>.

3.1.5.2. Críticas al sistema electoral mexicano.

Los problemas y lagunas evidenciados en el diseño electoral durante las elecciones de 2006 mostraron la imperiosa necesidad de reformar el sistema electoral mexicano. El ambiente de convulsión política experimentado en el proceso postelectoral de 2006 mostró el agotamiento y las lagunas que el sistema electoral presentaba, situación que generó en la población la percepción de que era necesario reformar el marco normativo e institucional encargado de organizar, regular y vigilar los procesos electorales. A causa de estos hechos existió un entorno favorable a la valoración de la reforma electoral, que señala un porcentaje de poco más del 60% de la población que la consideraba como "Muy necesaria", contra sólo un 10% que la consideraba "Nada necesaria", la Gráfica 3.21 advierte el consenso que existió a favor de llevar a cabo la reforma en materia electoral.

Gráfica 3.21. En su opinión, ¿Qué tan necesaria es una reforma electoral en México? (septiembre de 2007)



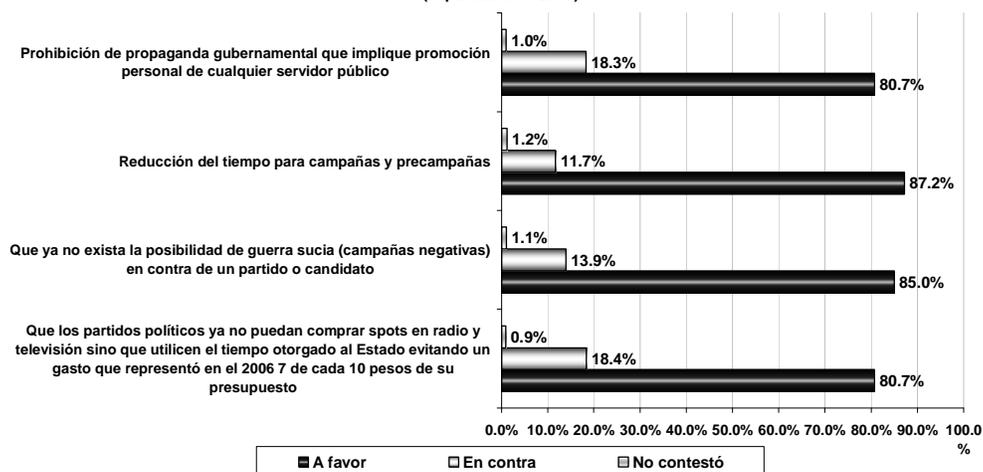
*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral". Instituto de Mercadotecnia y Opinión.

La reforma electoral se identifica a partir de cuatro ejes fundamentales, los cuales son los siguientes:⁶⁸ a) Nuevas reglas en las condiciones de la competencia; b) Una nueva regulación del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión; c) Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas, y; d) Nueva integración y facultades para las autoridades electorales. Estos aspectos contenidos en la reforma electoral lograron un gran consenso en la población, pues como se señala en la Gráfica 3.22, entre el 81 y el 87% mostró estar a favor de ellos. Sin embargo, desde el inicio de las discusiones y exposiciones de propuestas que dieron paso a la reforma

⁶⁸ CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político... op. cit. pp. 676-677.

electoral aprobada, fueron manifestadas una serie de inconformidades por parte de ciertos partidos políticos y grupos específicos, como lo son algunos grupos empresariales, intelectuales y medios de comunicación.

Gráfica 3.22. Le voy a mencionar algunos de los aspectos contenidos en la reforma electoral en curso, me gustaría que usted me dijera si está a favor o en contra de ellos. (septiembre de 2007)



*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral".

3.1.5.2.1. Críticas de los partidos políticos.

Las críticas que los partidos políticos han hecho a la reforma electoral pueden ser consideradas dentro de tres vertientes específicas: candidaturas ciudadanas, coaliciones electorales, y los criterios utilizados para la distribución del tiempo en los medios electrónicos de comunicación.

En lo concerniente a las candidaturas ciudadanas, la reforma electoral fue calificada como regresiva,⁶⁹ al no establecer en la ley esta figura, indicando asimismo, que el derecho de las personas a presentarse a elecciones no debería limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos pertenezcan a determinados partidos, pues las candidaturas ciudadanas representan un avance democrático, al depositar en la ciudadanía, y no en los partidos políticos, el derecho a votar y ser votado.⁷⁰

Las modificaciones en materia de conformación de coaliciones es otro tema que ha recibido importantes críticas por parte de algunos partidos políticos. El posicionamiento

⁶⁹ Convergencia. "Reformas al COFIPE. Segunda intervención del Sen. Dante Delgado al impugnar el nuevo Código Electoral". [en línea], Convergencia, México, 5 de diciembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: http://www.convergencia.org.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=283. p. 1.

⁷⁰ Convergencia. "Voto particular reforma electoral". [en línea], Convergencia, México, 11 de septiembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: http://www.convergencia.org.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=101. p. 2.

del Partido del Trabajo (PT) en este tema es claro, manifiesta que la reforma electoral cancela una de las formas más importantes de hacer política, las coaliciones. Hecho que, según el senador Alberto Anaya, ubica al sistema electoral mexicano en una situación anterior a la de 1977, y que busca cancelar el naciente sistema de partidos políticos para erigir un bipartidismo.⁷¹

En este mismo sentido se pronunció el grupo parlamentario de Convergencia, manifestando su desacuerdo con la reforma en esta materia por dos razones, una, porque se está conculcando la libertad para realizar coaliciones electorales, y; dos, porque con la disposición que integra la “cláusula de vida eterna”⁷² se violaría la Constitución al transferir votos, que en términos del propio artículo 4 del COFIPE no es posible, pues se establece que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.⁷³ Finalmente, al igual que el PT, Convergencia expresa que se opone a la reforma pues ésta afecta notablemente el propósito de dar voz y participación a minorías y grupos existentes, al buscar instaurar un proyecto que privilegia la existencia de un sistema de partidos mínimo, integrado por dos o tres opciones que concentrarían a grandes bloques de interés.⁷⁴

Por último, algunos partidos políticos han manifestado su desacuerdo en lo concerniente a la distribución del tiempo en los medios electrónicos de comunicación que estipula el COFIPE. Convergencia se pronunció en contra del inciso e) del Apartado A del artículo 41 constitucional, al considerar que, dividir el 70 por ciento de los tiempos de radio y televisión de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior, lejos de garantizar la equidad y paliar la desproporción mediática entre partidos políticos, aumentaría la diferencia de privilegios a favor de los tres partidos mayoritarios. Arguyendo que no estaba de acuerdo en que con una regla creada en 1996 para asignar el financiamiento público a los partidos, época en que existía un partido hegemónico que aprovechaba su mayoría total para hacer las reformas constitucionales convenientes, se realice la distribución de los tiempos en radio y televisión para las precampañas y

⁷¹ Partido del Trabajo. “Retrosceso para la democracia: nuevo Código Electoral”. [en línea], Partido del Trabajo, México, 2007, [citado 20/09/2008], Formato mhtml. Disponible en: <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/articulo.php?id=4>.

⁷² Esta cláusula –misma que fue declarada inválida por la SCJN como se expondrá más adelante— consiste en que si una coalición alguno de los partidos políticos coaligados obtiene por sí mismo al menos el 1% y un porcentaje inferior al 2%, el o los partidos de más alta votación le transferirán el porcentaje de votos suficientes para lograr el 2% y mantener el registro como partido político, y por lo tanto le serán asignados escaños en el Congreso de la Unión.

⁷³ Convergencia. “Reformas al COFIPE... op. cit. p. 2.

⁷⁴ Convergencia. “Voto particular reforma electoral... op. cit. p. 2.

campañas de los partidos políticos, utilizando la misma proporción.⁷⁵ El PVEM se pronunció en los mismos términos que Convergencia, al considerar que la reforma electoral era una reforma a modo, que propiciaba una competencia electoral menos justa y que ofrece más ventaja a quienes ya la tienen, a los tres partidos mayoritarios, ya que en la distribución de los tiempos en radio y televisión prevalece la inequidad.⁷⁶ Además, el PVEM aseveró que la reforma electoral coarta el derecho a la libertad de expresión garantizado constitucionalmente. Esto al considerar que, si bien se debe limitar el acceso de los partidos a los medios electrónicos para realizar propaganda electoral, no puede ser limitado el derecho de los partidos a expresarse libremente sobre otros temas –cultura, participación de la sociedad, su ideología—, pues prohibir estas manifestaciones en los medios electrónicos es coartar el derecho a la libertad de expresión.⁷⁷

Estas críticas fueron la base que fundamentó la interposición, ante la SCJN, de una serie de acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Convergencia, PT, Nueva Alianza, Alternativa y PVEM, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto por el que fue expedido el COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. La SCJN resolvió, en cuanto a estos asuntos, que se reconocía la validez del Decreto por el cual se expidió el COFIPE, así como la validez de los artículos –del mismo Código— reclamados de forma específica. Con la salvedad de que se declaró la invalidez total del párrafo 5 del artículo 96 del COFIPE, correspondiente a la llamada “cláusula de vida eterna”, como ya había sido mencionado.⁷⁸

Uno de los argumentos relevantes manifestados en estas críticas a la reforma electoral de 2007 es el referente a que las modificaciones constitucionales y legales buscan la existencia de un sistema de partidos integrado por dos o tres opciones. Los partidos políticos opositores a la reforma arguyen que con dichas modificaciones los partidos políticos “pequeños” y la participación de minorías y grupos políticos existentes tenderán a desaparecer a causa de dos razones específicas: la inequidad en la

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Partido Verde Ecologista de México. “Posicionamiento del grupo parlamentario del PVEM, en voz del diputado Carlos Puentes Salas”. [en línea], PVEM, México, 13 de septiembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato html. Disponible en:

http://www.pvem.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1025&Itemid=39.

⁷⁷ Partido Verde Ecologista de México. “Posicionamiento de la diputada María del Carmen Peralta”. [en línea], PVEM, México, 27 de septiembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato mhtml. Disponible en: http://www.pvem.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1063&Itemid=39.

⁷⁸ “Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus... op. cit. Cuarta Sección. p. 127.

distribución de los tiempos que les son asignados en radio y televisión, y; las reformas realizadas en materia de coaliciones electorales.

La inequidad –según argumentan los partidos políticos– en los criterios utilizados para la distribución de los tiempos en los medios electrónicos de comunicación resulta evidente. Como indica el inciso e) del Apartado A del artículo 41 constitucional, el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá el treinta por ciento de forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior. Con esta situación se aumentan los privilegios a favor de los tres partidos mayoritarios, pues la presencia mediática de éstos resultará avasallante, mientras que las posibilidades de los partidos políticos minoritarios serán muy inferiores, condiciones que afectarán la competencia y por lo tanto la permanencia de las fuerzas políticas existentes, así como de las emergentes.

La segunda razón que argumentan es la referente a las modificaciones efectuadas en materia de coaliciones electorales. Debe considerarse que la conformación de las coaliciones tiene un rol de suma importancia para la viabilidad democrática del país, pues contribuyen a aminorar la fragmentación política y a generar estabilidad en la medida en que proveen homogeneidad y permiten la integración de fuerzas políticas desiguales y dan cauce a la participación y representación de diversas minorías. La exigencia de que los partidos coaligados que participen en algún proceso electoral compitan con su propio emblema y acumulen sus propios votos resulta contraria a la idea misma de coalición, entendida como acción política colegiada,⁷⁹ pues impone costos desproporcionados para los partidos minoritarios, ya que éstos se ven obligados a destinar parte de sus recursos económicos y de sus tiempos en medios de comunicación a la promoción del candidato de la coalición, al cual el electorado generalmente identifica con el partido más fuerte de la coalición. Esta situación, de acuerdo al Ministro Genaro Góngora Pimentel, lleva a que:

“Conforme al régimen actual, carecería de todo sentido, para los partidos pequeños, conformar coaliciones, pues ante todo tendrán que preocuparse por conservar su registro y por obtener escaños de representación proporcional, de forma que se haría absurdo dedicar recursos a la promoción de los candidatos comunes que la ciudadanía identifica con el partido mayoritario de la coalición”.⁸⁰

⁷⁹ “Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 3 de julio de dos mil ocho”. [en línea], SCJN, México, 3 de julio de 2008. [citado 30/10/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/F1CDF4A7-792A-4E68-B09D-05BA086E208D/0/PL20080703.pdf>. p. 57.

⁸⁰ “Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte... op. cit. p. 58.

Así, con las modificaciones en esta materia se propicia una competencia electoral inequitativa, ya que los recursos –políticos y mediáticos— que recibirán los partidos políticos minoritarios y las fuerzas políticas emergentes resultarán insuficientes para contender contra los partidos políticos mayoritarios.

3.1.5.2.2. Críticas de grupos empresariales, intelectuales de derecha y medios de comunicación.

La aprobación de la reforma electoral de 2007 provocó, desde los inicios de las discusiones y propuestas, una serie de inconformidades en ciertos grupos empresariales (como la CIRT, el CCE, la CONCAMIN y el Consejo de la Comunicación) y en algunos intelectuales, inconformidades centradas en un punto específico: la prohibición que tienen los particulares para contratar propaganda en radio y televisión.

Los grupos empresariales arriba mencionados manifestaron su rechazo a la reforma electoral, teniendo como premisa común que ésta –la reforma— significa una agresión a los medios de comunicación y a los derechos fundamentales de todos los mexicanos.⁸¹ El CCE, mediante un comunicado, dio a conocer su postura frente a este ámbito, indicando que se atenta contra las garantías de libertad de expresión y asociación, ya que se inhibe la participación social en los procesos electorales y se limita el derecho a la información, situaciones que van en contra del progreso democrático del país.⁸² Estas razones dieron paso a que el CCE interpusiera un juicio de amparo en contra de la reforma electoral, el cual tiene como puntos centrales: 1) que la reforma electoral suprime completamente la libertad de expresión en materia político electoral, y por lo tanto atenta contra lo contenido en el artículo 6° constitucional; 2) se contraviene el derecho de petición, consagrado en el artículo 8° constitucional, pues con la reforma electoral la difusión política del ejercicio del derecho de petición en materia política realizada por cualquier persona física o moral que no sean los partidos políticos queda prohibida; 3) se nulifica el artículo 9° constitucional que determina la libertad de asociación, para tomar parte en los asuntos políticos del país, derecho que corresponde a los ciudadanos y que no está condicionado a la pertenencia a ningún partido político, y; 4) es derogado el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, el cual establecía que la SCJN debía practicar de

⁸¹ URRUTIA, Alonso. "Exigen concesionarios referendo... op. cit.

⁸² Consejo Coordinador Empresarial. Comunicado del 5 de diciembre de 2007. [en línea], México, 2007, 05/12/2008, [citado 14/08/2008], Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.cce.org.mx/CCE/boletin05dic07.htm>.

oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, situación que atenta contra los derechos de los ciudadanos.

Al igual que el CCE, un grupo integrado por 15 intelectuales⁸³ interpuso también un juicio de amparo en contra de la reforma electoral, el cual está dirigido específicamente a la fracción III del artículo 41 constitucional, que atribuye al IFE la facultad de administrar la contratación de la propaganda en radio y televisión. Los argumentos que dan sustento al juicio interpuesto por este grupo hacen énfasis en que la libertad de expresión es un derecho básico que no debe ser restringido en función de ningún interés, y que, de acuerdo a esta libertad, en todo régimen democrático debe ser respetado el derecho hasta de insultarse. Para lo que, según este grupo, es necesario el tener la libertad de contratar espacios que permitan expresar estas posiciones, libertad que es coartada por la norma constitucional.

Es de gran importancia el dar cuenta que las inconformidades presentadas contra la reforma electoral son realizadas principalmente por los grupos que propiciaron algunos de los actos que contribuyeron a que la legalidad y legitimidad del proceso electoral de 2006 fuera puesta en entredicho por una parte considerable de la sociedad mexicana. Empero, todavía más sorprendente resulta el observar que estos grupos manifiestan ser afectados por las restricciones que explícitamente fueron concebidas para subsanar las lagunas legales que no permitieron sancionar hechos que se constituyeron —de acuerdo a la valoración de los magistrados del TEPJF— como un riesgo para la validez de los comicios de 2006, como lo fue la campaña de anuncios lanzada por el CCE en los días previos a la elección.⁸⁴ Situaciones que no contribuyen al mantenimiento y consolidación de la democracia, como lo quieren hacer creer.

3.1.5.3. Legitimidad del sistema electoral mexicano.

Los acontecimientos vividos durante el último periodo electoral podrían hacer pensar que la legitimidad de las instituciones electorales se vería severamente afectada, pero no ocurrió así, como se podrá constatar en los datos que se mostrarán más adelante. Esto pudo deberse a que, como lo menciona José Woldenberg, “nadie ha podido demostrar (y seguramente no podrá) un fraude maquinado en el cómputo de los

⁸³ Ellos son Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, Luis de la Barreda, Federico Reyes Heróles, Jorge Fernández Menéndez, Luis González de Alba, Ángeles Mastretta, Gerardo Estrada, José Roldán Xopa, Miguel Limón, Luis Rubio, Sergio Sarmiento, Isabel Turrent, Ramón Xirau y Leo Zuckermann.

⁸⁴ LAJOUS, Alejandra. (2007). “Confrontación de agravios. La postección... op. cit. p. 127.

sufragios, y ello por la forma en que se cuentan los votos en nuestro país. Son los ciudadanos (insaculados y capacitados) que participan como presidentes, secretarios y escrutadores (más de 520 mil) los que conjuntamente con los representantes de los partidos hacen... el primer cómputo de la elección”.⁸⁵ Es en esta situación, la participación de los ciudadanos en el proceso de recepción, cómputo y escrutinio de los votos, donde se puede encontrar el elemento que otorga una gran legitimidad a los procesos electorales, y que como consecuencia traslada esa legitimidad a los resultados y a las instituciones electorales encargadas de validar dichos procesos: el IFE y el TEPJF.

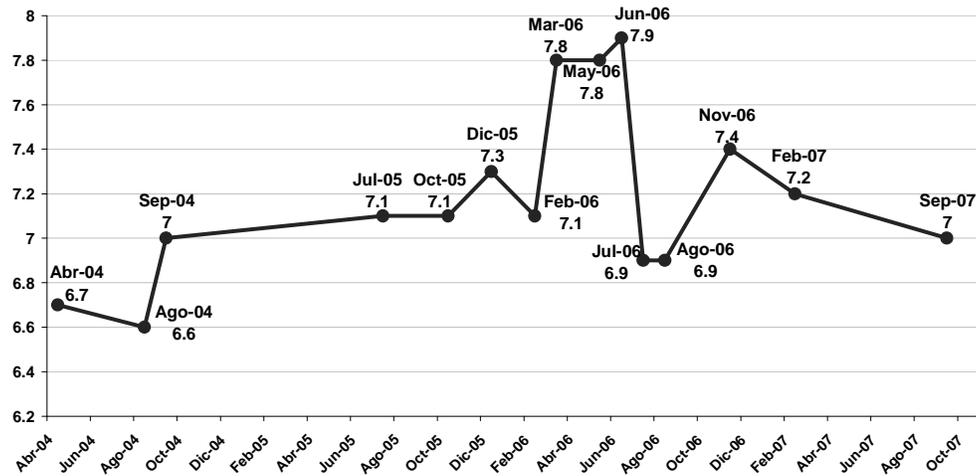
El entramado institucional encargado de administrar, organizar y validar las elecciones, que remonta sus orígenes a la última década del siglo pasado, ha demostrado fortaleza en su corta existencia. Fortaleza que sitúa al IFE entre las instituciones que lograron, de acuerdo al reporte sobre la evaluación de la confianza en las instituciones elaborado por Consulta Mitofsky,⁸⁶ un grado de confianza “media-alta”, teniendo una calificación promedio de 7.2 en diversas mediciones realizadas entre abril de 2004 y septiembre de 2007.⁸⁷ Como se muestra en la Gráfica 3.23, las calificaciones otorgadas al IFE van desde 6.6 en agosto de 2004, hasta 7.9 -la más alta— en junio de 2006, el mes anterior a las elecciones. Resulta interesante observar que durante el periodo postelectoral de 2006, si bien su calificación disminuyó un punto, cayendo de 7.9 -obtenido en junio— a 6.9 en los meses de julio y agosto, no fue la más baja registrada en el espacio temporal en el que fue realizada la medición, lo que indica que, de acuerdo a este instrumento, el conflicto postelectoral sí afectó, pero no de manera catastrófica, la confianza que se tiene en esta institución. Asimismo, debe notarse el repunte —la tercer mejor calificación alcanzada— que tuvo en noviembre de 2006, primera medición realizada después de la calificación de la elección presidencial por parte del TEPJF.

⁸⁵ WOLDENBERG, José. “Prácticas de vuelo. Lo bueno, lo malo y lo peor”. *Nexos*. Año 28, vol. XXVIII, núm. 344, agosto de 2006. México.

⁸⁶ Consulta Mitofsky. “Confianza en instituciones. Encuesta nacional... op. cit. p. 3.

⁸⁷ La pregunta realizada a los encuestados era la siguiente: Si tuviera que calificar a las instituciones de 0 a 10 como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza, ¿Qué calificación le daría usted a...?

Gráfica 3.23. Confianza en el IFE.
(septiembre de 2007)



*FUENTE: elaboración propia, con datos de "Confianza en Instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas. 2007". Consulta Mitofsky.

Estos datos se confirman cuando se observan los resultados de la tercera *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*,⁸⁸ realizada por la Secretaría de Gobernación, en la cual la confianza en el IFE alcanza una calificación de 7.07 en el año 2005 y 7.64 en el año 2003.⁸⁹ Asimismo, la Encuesta Nacional Sobre la Constitución,⁹⁰ realizada en 2003 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, muestra que la confianza en el IFE, en ese año, obtuvo una calificación de 7.24.⁹¹ Estos instrumentos muestran cifras muy similares (véase Gráfica 3.24), con variaciones casi nulas en sus mediciones, y sus datos proporcionan una visión temporal amplia que permite dar cuenta de que el IFE ha adquirido un grado de confianza que ha permanecido constante en la sociedad, y que le aporta una importante legitimidad como la institución encargada de administrar y organizar las elecciones federales.

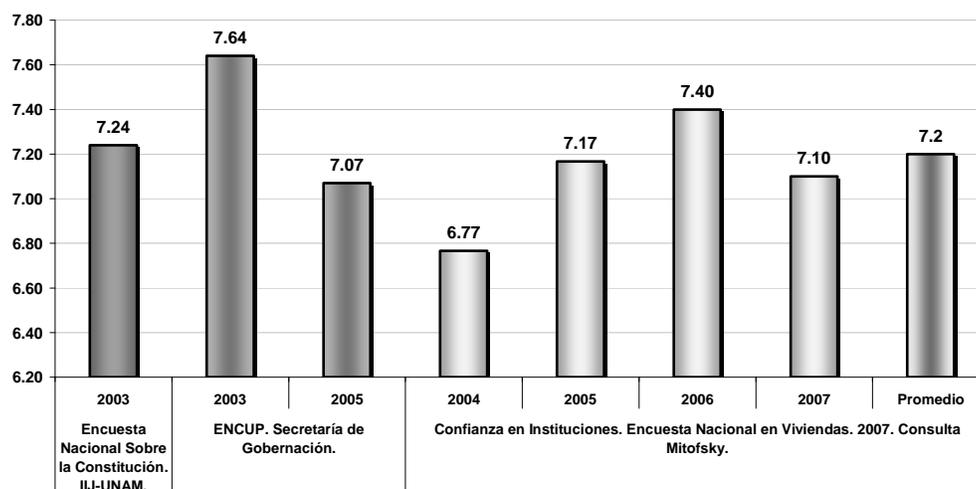
⁸⁸ Disponible en: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.

⁸⁹ La pregunta realizada a los encuestados fue la siguiente: En escala de calificación como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...El Instituto Federal Electoral?

⁹⁰ CONCHA, Hugo. FIX-FIERRO, Héctor. FLORES, Julia y VALADÉS, Diego. (2004). "Cultura de la constitución... op. cit. p. 62.

⁹¹ La pregunta realizada a los encuestados fue: En una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho. ¿Qué tanta confianza tiene usted en el IFE?

Gráfica 3.24. Comparativa de encuestas que califican la confianza en el IFE.



*FUENTE: elaboración propia, con datos de cada una de las encuestas incluidas.

Finalmente, es importante tomar en cuenta que la reforma electoral de 2007 implicó importantes modificaciones al marco legal que rige en materia electoral, y asignó nuevas atribuciones al IFE,⁹² las cuales se pondrán a prueba en el proceso electoral federal de 2009, por lo que resulta importante conocer si la sociedad cree que el IFE garantiza o no la imparcialidad en las elecciones que se realizarán en 2009, ya que éste fue uno de los ámbitos más cuestionados por quienes impugnaron la elección presidencial de 2006, indicando que la actuación del IFE en el proceso electoral de 2006 se caracterizó por la parcialidad, al asumir una postura pasiva frente a irregularidades ante las que habría sido deseable una actitud enérgica y proactiva que le permitiera corregir los actos que al final enturbiaron el proceso electoral.⁹³ De acuerdo a la *Tercera Encuesta Nacional GEA-ISA 2008*,⁹⁴ el 52% de la población encuestada cree que el IFE sí garantizará la imparcialidad en las próximas elecciones federales, mientras el 34% considera que no será así. Resultado que señala la confianza que se tiene en el IFE, el cual deberá demostrar en los hechos que es capaz de organizar y llevar a buen término el proceso electoral 2009 a partir de un nuevo marco jurídico electoral.

3.2. Conclusiones del capítulo.

La evaluación de los sistemas electorales ha cobrado una gran relevancia en las democracias recién establecidas, pues se ha dado cuenta de la importancia que los

⁹² Incluso fue removido el consejero presidente del Instituto y cinco consejeros electorales.

⁹³ CORDOVA, Lorenzo. "Conclusión de 2006". El Universal. México, 3 de julio de 2007.

⁹⁴ Disponible en: <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0808p.pdf>.

sistemas electorales tienen en la gobernabilidad. Concepto que debe ser entendido en relación con la estabilidad del gobierno, en el sentido de un gobierno que se apoya en una mayoría institucional capaz de garantizar una política que aporte soluciones a las demandas planteadas por la sociedad.

Resulta fácil inferir la complejidad que representa satisfacer las expectativas que se tienen en la elección, el diseño y las reformas de los sistemas electorales. Ejemplo de esta complejidad lo puede representar que, si se espera que un sistema electoral posibilite un alto grado de participación y, a la vez, un alto grado de estabilidad del sistema político, puede ser que esto se oponga a otras expectativas, como que el sistema electoral sea de administración sencilla. Así que se necesitarán ponderar las diversas opciones que el diseño y reformas a los sistemas electorales ofrece para elegir en base a las prioridades que se deseen satisfacer, y así mismo se sacrifiquen ámbitos que se consideren como no prioritarios.

A los sistemas electorales les son planteadas distintas exigencias acerca de su funcionamiento, exigencias cuyo funcionamiento puede ser evaluado empleando los cinco criterios de evaluación de los sistemas electorales (los primeros tres fundamentales y los últimos dos adicionales) propuestos por Nohlen (2004): 1) Representación; 2) Concentración o Efectividad; 3) Participación; 4) Simplicidad, y; 5) Legitimidad. Estos criterios aportan la posibilidad de evaluar los sistemas electorales, ya que proponen parámetros empíricos que hacen estimables sus efectos, los cuales pueden ayudar en la toma de decisiones acerca del diseño y las reformas implementadas o que se deseen implementar a los sistemas electorales. A partir de este modelo propuesto por Nohlen se realizó la evaluación del sistema electoral mexicano, debiendo tener en cuenta que ésta — la evaluación— se desarrolló con un criterio relativo, difícil de cuantificar, y que se excluye la posibilidad de expresar el resultado de la medición por medio de una única cifra, así que el criterio de mayor alcance es la existencia de un cierto equilibrio en el cumplimiento de las funciones por parte del sistema electoral mexicano.

El criterio de *Representación* busca que se reflejen adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos, debiendo ser entendidos en dos sentidos: 1) representación para todos, busca que sean representados los distintos grupos de personas, principalmente las mujeres y las minorías, y; 2) representación justa, significa una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños.

El sistema electoral mexicano satisface este criterio. En lo concerniente a la representación de género, el marco jurídico electoral contempla la equidad de género en la integración del Congreso de la Unión, pues obliga a los partidos políticos a promover y garantizar la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de las postulaciones a puestos de elección popular. Hecho que tiene como efecto que la representación femenina sea del 23.2% en la Cámara de Diputados y del 18.8% en la Cámara de Senadores.

La representación de las minorías también se contempla en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a través de la existencia y el trabajo de las “comisiones ordinarias”. En lo que respecta a la representación de minorías sociales, existen las comisiones de: Asuntos indígenas, Atención a grupos vulnerables, Equidad y género, y Juventud y deporte. Por lo que se puede asegurar que sí existe la representación de minorías en el Congreso de la Unión.

Por último, existen dos limitantes, de carácter constitucional, que aportan proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas y sociales en la Cámara de Diputados. La primera limitante consiste en que ningún partido político puede tener más de trescientos diputados, sin importar cual haya sido el principio de elección, y la segunda es el límite de sobre-representación, que indica que en ningún caso un partido político puede contar con un número de diputados, por ambos principios de elección, que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación obtenida. En la integración de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados se cumple el criterio de proporcionalidad, pues no fue rebasado ninguno de los dos límites establecidos.

El segundo criterio es el de *Concentración o Efectividad*, éste consiste en reflejar la integración de los intereses sociales y de opiniones políticas, de tal forma que de ellas resulten decisiones políticas. Los dos parámetros utilizados para la evaluación de este criterio son: 1) el número de partidos que obtienen mandatos en el parlamento, o sea, la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores en cuanto a los grupos parlamentarios que las componen, y; 2) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento, para lo cual se debe analizar cómo votan los grupos parlamentarios las propuestas de creación o modificación de las leyes en el pleno, con el fin de conocer si es que existe una mayoría partidaria o una coalición de carácter estable.

El sistema electoral mexicano satisface el segundo criterio de evaluación. La Cámara de Diputados está integrada por ocho grupos parlamentarios, y la de Senadores por seis grupos parlamentarios, lo que representa un Congreso plural. Cuestión que podría suponer un panorama complejo en cuanto a la integración de los diversos intereses y opiniones para que de ellos resulten decisiones políticas que aporten efectividad y estabilidad, más aún considerando que ningún grupo parlamentario tiene mayoría absoluta en el Congreso. Sin embargo, al analizar la forma en que los grupos parlamentarios votaron los dictámenes en el pleno, durante los dos periodos ordinarios de sesiones del primer año de ejercicio de la LX Legislatura, se puede observar que en la Cámara de Diputados la coalición de votación integrada por todos los grupos parlamentarios votó el 41% de los dictámenes presentados, erigiéndose como la coalición más frecuente —empero, no estable—. En el Senado ocurrió exactamente la misma circunstancia, pues la coalición de votación integrada por todos los grupos parlamentarios votó el 45% de los dictámenes, situación que manifiesta que en ambas Cámaras ha prevalecido el acuerdo entre las diversas fracciones parlamentarias, acuerdo del cual resultan decisiones políticas.

El tercer criterio de evaluación es el de *Participación*. Consiste en evaluar la mayor o menor posibilidad de que el elector exprese su voluntad política y en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. El parámetro para medir una adecuada participación (en el sentido restringido) permitida por un sistema electoral es la forma de votación personalizada, si ésta se halla totalmente descartada, como en la forma de lista bloqueada, se considera como un déficit participativo.

El sistema electoral mexicano emplea dos fórmulas electorales para convertir los votos en escaños, la de mayoría relativa y la de representación proporcional. La primera se utiliza para designar a 300 diputados, y 96 senadores.⁹⁵ Y por el principio de representación proporcional son electos 200 diputados y 32 senadores, mediante listas cerradas y bloqueadas, esto significa que el 25% de los senadores y el 40% de los diputados son electos a partir de este principio. Así se puede concluir que el sistema electoral mexicano satisface el criterio de *Participación*, pues privilegia el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional, para la integración del Congreso de la Unión. En este caso se puede apreciar también, que si bien el principio de representación proporcional puede afectar el criterio de *Participación*, debe considerarse

⁹⁵ En esta cifra se incluyen a 32 senadores designados por el principio de primera minoría.

que, como lo indica Nohlen (2004), en el diseño de los sistemas electorales resulta inevitable que se sacrifiquen ciertos ámbitos para favorecer a otros. Así se puede interpretar que en este asunto se afecta en cierta medida la participación —al utilizar el principio de representación proporcional—, pero se contribuye a lograr una mayor representación.

El cuarto criterio es el de *Simplicidad*, denominado como criterio adicional. Es considerado como un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, concentración y participación conduce a un sistema electoral más complicado. Los parámetros considerados para la evaluación de este criterio son dos: 1) la transparencia para el elector de entender qué ocurre con su voto, y cómo contribuye éste al resultado electoral final, así que debe evitarse el hacer creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia, mientras que ésta termina desapareciendo en el proceso de conversión de votos en escaños, hasta convertirse en precisamente lo contrario, situación que contraviene a este criterio, y; 2) la transparencia que debe caracterizar la aplicación del marco jurídico que regula los procesos electorales por parte de las autoridades electorales, teniendo en este caso como parámetro la cuestión de que en democracias aún no consolidadas el propio sistema electoral retarde el escrutinio y el cómputo de los votos, con el inconveniente de suscitar dudas o suspicacias respecto a la transparencia de las elecciones.

Las fórmulas electorales empleadas por el sistema electoral mexicano para la designación de los escaños en los poderes de la Unión son la de mayoría relativa y la de representación proporcional. El principio de mayoría relativa consiste en que ocupa el cargo en disputa aquel candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, sin importar el número de candidatos o el porcentaje que éstos representen del total de la votación. El principio de representación proporcional consiste en la asignación de los escaños por medio de la fórmula de proporcionalidad pura, y de resto mayor. Lo que representa una forma verdaderamente sencilla de comprender cómo los votos obtenidos por cada partido político o coalición son convertidos en escaños. Asimismo, se puede observar que las fórmulas electorales empleadas para convertir los votos en escaños no modifican o alteran la influencia del sufragio emitido por los electores, pues el voto tiene la característica de ser libre, secreto, directo, personal e intransferible, y por lo tanto es contabilizado, y beneficia, única y exclusivamente al partido votado.

Por otra parte, la aparición de nuevos fenómenos como, las precampañas, el uso intensivo de la propaganda en medios electrónicos, las campañas negativas; la irresponsabilidad de los partidos y actores políticos, y los grupos empresariales, así como la pasividad e impericia mostrada por la autoridad electoral frente a las irregularidades ocurridas durante el proceso electoral de 2006, y -tal vez el hecho más relevante— la falta de información oportuna sobre los resultados arrojados por el conteo rápido realizado por el IFE, generaron un ambiente de incertidumbre y desconfianza respecto a la transparencia del proceso electoral. Sin embargo, debe considerarse que estos acontecimientos no constituyen una alteración o modificación a la influencia que los ciudadanos esperan que ejerza su voto, y asimismo, no desvirtúan el proceso mediante el cual los votos son convertidos en escaños. De esta forma, se concluye que el sistema electoral mexicano satisface el criterio de Simplicidad.

El último criterio de evaluación es el de *Legitimidad*. Refiere a la aceptación de los resultados electorales, y del sistema electoral, es decir de la aceptación de las reglas de la democracia. Los parámetros empleados para la evaluación de este criterio son tres: 1) observar si el sistema electoral sirve para unir o, por el contrario para desunir al país; 2) analizar la extensión y la profundidad de las críticas que recibe el sistema electoral, y; 3) analizar la percepción de legitimidad del sistema electoral a través de encuestas que aporten datos sobre la confianza que tienen los ciudadanos en la institucionalidad electoral.

El surgimiento de dos posiciones completamente opuestas en el proceso postelectoral de 2006 resultó evidente. Más allá de si las irregularidades e inequidades detectadas y denunciadas por los partidarios de la CBT pudieron o no haber sido determinantes, el hecho es que, en virtud del estrecho margen que definió la elección, un considerable segmento de la población adoptó la idea de que hubo fraude electoral a favor del candidato oficial, y otra parte del electorado expresa no poder asegurar quién gana la elección presidencial. La existencia de dos posturas políticas completamente contrarias es innegable.

Algunos partidos políticos, entre los que se encuentran el PT, Convergencia y el PVEM, han manifestado estar en desacuerdo con las modificaciones llevadas a cabo por la reforma electoral de 2007. Las críticas que estos partidos políticos han hecho a la reforma electoral pueden ser consideradas dentro de tres ámbitos específicos: candidaturas ciudadanas, coaliciones electorales, y los criterios empleados para la

distribución del tiempo en los medios electrónicos de comunicación. Estos ámbitos dieron fundamento a la interposición, ante la SCJN, de una serie de acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Convergencia, PT, Nueva Alianza, Alternativa y PVEM, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República, demandando la invalidez del Decreto por el que fue expedido el COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. Dichas acciones de inconstitucionalidad fueron resueltas por la SCJN, la cual sentenció que se reconocía la validez del Decreto por el cual se expidió el COFIPE, así como la validez de los artículos reclamados de forma específica. Siendo únicamente declarada la invalidez total del párrafo 5 del artículo 96 del COFIPE, el cual corresponde a la disposición que permite la transferencia de votos entre los partidos políticos que participen coaligados en el proceso de elección de diputados de representación proporcional.

De la misma forma, ciertos grupos empresariales, como la CIRT, el CCE, la CONCAMIN y el Consejo de la Comunicación, así como un grupo de intelectuales, han manifestado estar en desacuerdo con la aprobación de la reforma electoral, centrando sus críticas a un punto específico de la reforma: la prohibición que tienen los particulares para contratar propaganda en radio y televisión. El argumento principal de estos grupos es que esa disposición atenta contra las garantías de libertad de expresión y asociación, ya que se inhibe la participación social en los procesos electorales y se limita el derecho a la información, situaciones que –según ellos– se oponen al progreso democrático del país. Estos argumentos dieron paso a que los organismos empresariales y los intelectuales promovieran una serie de juicios de amparo contra la reforma electoral, en los cuales se impugna, precisamente, la prohibición de contratar propaganda electoral en radio y televisión.

Finalmente, los instrumentos estadísticos (encuestas) analizados para conocer la percepción sobre la confianza que tienen los ciudadanos en el IFE, demostraron que esta institución es calificada con un grado de confianza “media-alta”,⁹⁶ al presentar una calificación promedio de 7.2 en diversas mediciones realizadas en el periodo 2004-2007. Resultados muy similares son presentados en la Encuesta Nacional Sobre la Constitución,⁹⁷ y en la Tercera ENCUP, la primera, muestra que la confianza en el IFE

⁹⁶ De acuerdo a los datos presentados en el reporte *Confianza en instituciones. Encuesta nacional en viviendas*, publicado por Consulta Mitofsky en 2007.

⁹⁷ Elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2003.

obtuvo una calificación de 7.24, mientras que en la segunda, la calificación obtenida en el año 2003 fue de 7.64, y en 2005 de 7.07. De esta forma se puede concluir que, a pesar de las críticas a la reforma electoral y de la polarización política y social vivida en el proceso postelectoral de 2006, el IFE ha adquirido un grado de confianza que ha permanecido constante en la sociedad, y que le aporta una importante legitimidad como la institución encargada de administrar y organizar las elecciones federales. Por lo que se concluye que el sistema electoral mexicano satisface el criterio de Legitimidad.

Cuadro 3.1. Evaluación del sistema electoral mexicano de acuerdo a los cinco criterios de evaluación de Nohlen.		
1.- Representación	- Género	✓
	- Minorías	✓
	- Proporcionalidad	✓
2.- Concentración o Efectividad	- Número de partidos	✓
	- Mayoría partidaria o coalición estable	✓
3.- Participación	- Sistemas de elección	✓
4.- Simplicidad	- Simplicidad del voto	✓
5.- Legitimidad	- Legitimidad del sistema electoral mexicano	✓

En conclusión, el sistema electoral mexicano –actual- satisface los criterios de Representación, Concentración, Participación, Simplicidad y Legitimidad, planteados por Nohlen (2004) para la evaluación de los sistemas electorales, pues se observa un grado elevado de equilibrio en el cumplimiento de las funciones evaluadas.

El sistema electoral mexicano satisface los cinco criterios de evaluación planteados por Nohlen. Sin embargo, debe reconocerse que si bien los avances en materia de representación, participación y equidad en la contienda política han sido los más relevantes en las reformas electorales efectuadas en las últimas tres décadas, no pueden ser considerados como cuestiones definitivas o acabadas, sino como pasos que conducen y van creando las circunstancias propicias para el desarrollo de un sistema electoral más representativo, equitativo y que permita una mayor participación⁹⁸ ciudadana.

Del cúmulo de reformas electorales efectuadas en las pasadas tres décadas, la más reciente es la que ha ocupado el interés de este trabajo: la reforma electoral de 2007. En esta reforma se identifica como rasgo distintivo el hacer énfasis en un nuevo tipo de

⁹⁸ La participación ciudadana de acuerdo a los criterios de Nohlen.

competencia electoral, a partir de cuatro ejes fundamentales (Córdova, 2008, pp. 676-677): a) nuevas reglas en las condiciones de la competencia; b) nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión; c) reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas, y; d) nueva integración y facultades para las autoridades electorales. Resulta importante señalar que después del análisis puntual de las modificaciones, constitucionales y legales, que trajo consigo esta reforma electoral, se puede concluir que no contribuyeron de forma específica y trascendental a que el sistema electoral mexicano satisficiera –como lo ha hecho— los criterios de evaluación planteados por Nohlen.

En materia de género, debe recordarse que el COFIPE contemplaba que de la totalidad de las solicitudes de registro de candidatos (a diputados y senadores) no se podía incluir más del 70% de candidatos propietarios del mismo género, y; las listas para la elección de diputados y senadores plurinominales debían estar integradas por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos debía haber una candidatura de género distinto. Con la reforma electoral ahora se obliga a que de la totalidad de las solicitudes de registro de candidatos, a diputados y senadores, al menos el 40% debe integrarse por candidatos propietarios del mismo género. De la misma manera, se modificó la forma en que serán integradas las listas de representación proporcional, éstas deberán conformarse por segmentos de cinco candidaturas en las cuales debe haber dos candidaturas de género distinto de forma alternada. Esta situación no representa la implementación de un nuevo instrumento legal para aportar equidad de género en la vida política del país, sino la modificación (cuantitativa) de una obligación existente, que si bien busca una mayor equidad, no puede ser considerada como un cambio estructural.

En lo referente a la representación de minorías sociales, la reforma electoral no presentó modificación alguna, por lo que este tema continúa sin contemplarse en el ámbito constitucional y en la legislación que rige los procedimientos y las instituciones electorales, así que la representación de las minorías sociales se da mediante el trabajo de las “comisiones ordinarias” del Congreso de la Unión. Es importante tener en cuenta que el rezago de nuestro país en esta materia resulta evidente al compararlo con algunos países de la región –como Venezuela y Colombia—, los cuales han incluido instrumentos que garantizan la representación y participación política de los diversos grupos étnicos y minorías políticas.

Asimismo, la reforma electoral de 2007 no planteó ninguna modificación en cuanto a los elementos legales que buscan aportar mayor proporcionalidad al sistema electoral mexicano, por lo tanto permanecen los límites planteados desde 1996, que norman el número máximo de diputados que puede tener un partido político, y el límite de sobre-representación de los partidos políticos.

Las modificaciones en lo que refiere al registro de nuevos partidos y pérdida del registro, se presentaron esencialmente en materia de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos financieros de los partidos políticos. En lo concerniente a las coaliciones electorales, la reforma electoral presenta un modelo de coalición con total representación individual de cada partido⁹⁹ que participe mediante esta figura en un proceso electoral. Igualmente, la repartición de los tiempos en radio y televisión, en lo que respecta al porcentaje (70%) que se asigna de forma proporcional a los votos obtenidos, será otorgado de forma individual a cada uno de los partidos que integren la coalición.

Un ámbito, dentro del mismo tema de las coaliciones, que merece una mención a parte es el que refiere a la llamada “cláusula de vida eterna”. Es verdaderamente inconcebible que una reforma, que de acuerdo a su “exposición de motivos” se considera que “es el primer resultado trascendente de la Ley para la Reforma del Estado”,¹⁰⁰ proponga esta figura, que es claramente contraria a las características del voto establecidas en el artículo 4 del COFIPE, como lo indica la sentencia de la SCJN que declara la invalidez del párrafo 5 del artículo 96 del mismo código.

Las fórmulas de elección empleadas por el sistema electoral mexicano no sufrieron modificación alguna con la reforma de 2007. Los principios por medio de los cuales son convertidos los votos de los electores en escaños de poder público en el Congreso de la Unión no fueron de ningún modo cuestionados ni criticados durante el proceso postelectoral de 2006. No ocurrió lo mismo con la fórmula por medio de la cual es electo el Presidente de la República. Después de los lamentables acontecimientos vividos durante el proceso postelectoral de 2006 surgieron posturas acerca de la necesidad de modificar el principio electoral para elegir al jefe del Ejecutivo Federal.¹⁰¹

⁹⁹ En las boletas aparecerá su propio emblema, los votos obtenidos contarán para cada uno de los partidos individualmente, registrará listas propias de candidatos a escaños plurinominales, tendrá su propia representación en los consejos del IFE.

¹⁰⁰ DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99... op. cit. p. 3.

¹⁰¹ Principalmente el integrar la “segunda vuelta” en la elección presidencial. Asimismo surgieron interesantes propuestas como la de emplear la “mayoría relativa calificada” con umbrales y márgenes de diferencia fijos,

Por lo arriba señalado se concluye que la reforma electoral de 2007 es una reforma de carácter coyuntural, pues únicamente busca atender los hechos suscitados durante el proceso electoral de 2006, como claramente se indica en la “exposición de motivos” que la fundamenta: “La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación”.¹⁰² Empero, no con esto se denuesta la serie de modificaciones que se dieron con dicha reforma, sino que se pretende hacer énfasis en que antes de implementar reformas de “tercera generación”, deben contemplarse los ámbitos que no han sido satisfechos aún, entre los que destacan una mayor y mejor representación de los grupos étnicos y minorías sociales, al igual que en materia de género. Así como analizar si la fórmula electoral mediante la cual se elige al Presidente de la República es la idónea, o si ésta ya dejó de responder a las nuevas formas de integración e interacción del sistema político mexicano.

véase NEGRETTO, Gabriel. (2007). “Propuesta para una reforma electoral en México”. Política y gobierno. Vol. XIV, núm. 1, I Semestre de 2007. CIDE. México.

¹⁰² DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99... op. cit. p. 5.

CAPÍTULO 4.

CONCLUSIONES GENERALES.

Los sistemas electorales son el conjunto de elementos mediante los cuales el elector manifiesta, a través del voto, el partido o candidato de su preferencia. Asimismo determinan la forma en cómo esos votos se convierten en escaños de poder público.

Los avances democráticos impulsados en las últimas tres décadas instan a los gobiernos democráticos a desarrollar e implementar mecanismos (legales y técnicos) que garanticen la más exacta representatividad, y una mayor y efectiva participación ciudadana.

La transición a la democracia en México se articula a través de siete reformas electorales (1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007), las cuales han trazado, mediante aspectos puntuales, el diseño institucional que se ocupa de organizar, vigilar y calificar las elecciones, los procedimientos electorales y las condiciones y calidad de la competencia democrática. Teniendo como objetivo principal el proporcionar certeza y confianza en la organización, el desarrollo, y los resultados de los procesos electorales.

El contexto político en el que fueron gestadas las reformas electorales enunciadas resulta trascendental para entender los fines particulares que buscaban lograr. Como principales características –del contexto político— se identifican: a) el régimen político autoritario consolidado a partir de la revolución mexicana; b) la exclusión o presencia marginal a la que fueron sometidos los partidos de oposición; c) la centralidad total del poder político en la persona del Presidente de la República, y; d) la exclusión de las manifestaciones de posturas contrarias al régimen, mismas que no tenían cabida en el diseño institucional.

México se constituye en una República representativa, democrática, federal; en la que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral, la cual representa la única forma jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración y renovación de estos poderes.

El sistema electoral mexicano emplea dos principios electorales para la integración de los poderes de la Unión: el de mayoría relativa y el de representación proporcional,

empleando además, en el Senado, el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

El sistema de elección presidencial ha permanecido sin modificaciones desde la promulgación de la Constitución en 1917. Este sistema consiste en una elección directa y por sufragio universal, mediante el principio de mayoría simple en un único turno electoral. Lo que significa que obtiene el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total de la votación emitida, independientemente del porcentaje que éste — el número de votos— represente de dicho total.

El sistema de elección legislativa emplea los principios electorales de mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría. La Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, electos en su totalidad cada tres años. 300 de los 500 diputados son electos por el principio de mayoría relativa, en un número igual de distritos electorales uninominales. Los 200 diputados restantes son electos mediante el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales de cuarenta escaños cada una.

La Cámara de Senadores se integra por un total de 128 legisladores. En cada una de las 32 entidades federativas se elige a tres senadores. Dos de los tres senadores se eligen por el principio de mayoría relativa, en tanto el tercero se asigna por el principio de primera minoría, lo que significa que el escaño es asignado al partido que por sí mismo ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad federativa de que se trate. Finalmente, los 32 senadores restantes son electos a través del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

En nuestro país las elecciones representan una función de Estado. Para atender tan importante función, se faculta, constitucionalmente, a dos organismos autónomos e independientes, quienes se encargan de la importante tarea de administrar, vigilar, organizar y calificar los procesos electorales: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El IFE es un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales. Constitucionalmente el ejercicio de sus funciones se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Para su funcionamiento, el IFE se integra por tres tipos de órganos: a) Órganos directivos (Consejo General, Consejos Locales y Consejos Distritales); b) Órganos ejecutivos y técnicos (Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas), y; c) Órganos de vigilancia.

El TEPJF es la institución encargada de conocer y resolver todas las impugnaciones que, conforme a la ley, le presentan ciudadanos y partidos políticos contra actos o resoluciones de la autoridad electoral. La competencia de esta institución es de carácter directo cuando trata asuntos derivados de los procesos electorales federales, y actos y decisiones del IFE durante los periodos no electorales. De la misma manera, se encarga de las impugnaciones que los ciudadanos y los partidos políticos presentan respecto de los procesos electorales locales (estatales, municipales y del Distrito Federal), únicamente como última instancia.

El TEPJF se conforma por una Sala Superior, con sede en el Distrito Federal, y cinco salas regionales, situadas en cada una de las circunscripciones plurinominales.

La experiencia aportada por los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003, hizo suponer que la elección presidencial de 2006 sería el punto de convergencia entre el fin de la transición y el comienzo de la consolidación democrática mexicana. Se esperaba que a partir del día siguiente a la elección, la democracia mexicana presentara una renovación de los Poderes de la Unión dentro de un escenario de normalidad política, como el que se había experimentado en los procesos electorales federales inmediatos anteriores. Nada más alejado de la realidad. Los pronósticos no se cumplieron, y en lugar de normalidad política y de una renovación del poder Ejecutivo sin exaltaciones y acorde a la vida en el año 2000, se presentó un escenario pleno de incertidumbre, de fuertes protestas y de polarización, política y social, que no tenía cabida en un país que había mostrado ejemplares avances democráticos.

Un gran número de irregularidades enturbiaron el ambiente político en el cual se desarrolló el proceso electoral de 2006, de éstas sobresalen: la abundancia de dinero privado en las campañas electorales; la abierta injerencia del presidente de la República; la intervención de diversos grupos empresariales en los medios de comunicación electrónica; las campañas negativas a través de mensajes televisivos y radiofónicos, y; las acusaciones sobre desvío de recursos públicos a favor de las campañas electorales de los dos candidatos punteros. Estos hechos, aunados a la percepción de permisividad y

pasividad que el IFE tuvo ante ellos, y la imposibilidad de la autoridad electoral para informar al público sobre la tendencia que presentaban los conteos la noche de la elección, crearon el escenario de incertidumbre idóneo que a la postre llevo a que la elección presidencial fuera impugnada por el candidato de la Coalición por el Bien de Todos.

La coyuntura electoral y postelectoral del año 2006 evidenció que no hay reforma electoral que pueda considerarse como definitiva. Salvo cambios puntuales a la legislación electoral, las normas vigentes de 1996 fueron las que regularon el proceso electoral de 2006. No obstante la evolución y el surgimiento de nuevos fenómenos (precampañas, nuevos retos en la fiscalización de los partidos, el uso intensivo de la propaganda en los medios de comunicación, entre otros) la legislación se mantuvo intacta, y resultó insuficiente para enfrentarlos; el marco jurídico electoral fue rebasado por los hechos.

Las dificultades, lagunas e insuficiencias legales evidenciadas en el sistema electoral mexicano durante las elecciones de 2006 revelaron la imperiosa necesidad de realizar modificaciones al diseño electoral. Dichas modificaciones se dieron a través de la reforma electoral de 2007.

La reforma electoral de 2007 surge con un objetivo fundamental, subsanar las lagunas legales evidenciadas por los actos que insertaron la sombra de la incertidumbre en el desarrollo del proceso electoral más competido de la historia contemporánea de México. Manifestando particular énfasis en la calidad de la contienda política, a través de tres propósitos fundamentales:¹

- ✓ En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- ✓ En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir la instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y;
- ✓ En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

¹ DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007, 13/11/2007, [citado 14/08/2008], Formato pdf. Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf. p. 5.

De esta forma, en las modificaciones efectuadas al marco legal que rige los procesos y las instituciones electorales se identifican cuatro ejes fundamentales (CÓRDOVA. 2008):

- ✓ Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.
- ✓ Una nueva regulación del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.
- ✓ Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas.
- ✓ Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

En lo concerniente a las nuevas reglas en las condiciones de competencia se estableció una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos políticos que reduce los montos del financiamiento para actividades ordinarias permanentes y para los gastos de campaña. Asimismo, se enfatiza la prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado.

Las modificaciones en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión indican que se prohíbe absolutamente a los partidos y a los particulares contratar o adquirir, por sí mismos o por terceros, propaganda en radio y televisión a favor o en contra de partido o candidato alguno. Así, el IFE adquiere la facultad exclusiva de administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión destinados al ejercicio de las prerrogativas que se otorgan a los partidos políticos.

En materia de precampañas y campañas electorales se presentaron importantes modificaciones. Se estableció la regulación de las precampañas, indicando que durante los procesos electorales federales en los que se renueven el titular del Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión iniciarán en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, y no durarán más de sesenta días; en el proceso electoral en el que únicamente se renueve la Cámara de Diputados las precampañas iniciarán en la cuarta semana de enero del año de la elección y tendrán una duración de cuarenta días. Por otra parte, los tiempos de duración de las campañas electorales fueron reducidos, las campañas electorales para presidente de la República, senadores y diputados tendrán una duración de noventa días; cuando únicamente se renueve la Cámara de Diputados la duración de las campañas será de sesenta días.

En cuanto a las modificaciones en la forma de integración y las facultades de las autoridades electorales, tanto el IFE como el TEPJF sufrieron cambios en los tiempos de duración de sus integrantes –consejeros y magistrados, respectivamente—, asimismo les

fueron atribuidas nuevas facultades para vigilar y sancionar las conductas ilícitas de los actores electorales; se estableció la creación de la Contraloría General y de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE, y; se atribuyó la facultad a las Salas del Tribunal de controlar la constitucionalidad de las leyes electorales.

Resulta necesario indicar que desde el inicio de las discusiones y la exposición de propuestas que dieron origen a la reforma electoral de 2007 se presentaron una serie de inconformidades y manifestaciones de desacuerdo por parte de partidos políticos, grupos empresariales y algunos intelectuales de derecha. Los partidos políticos (a saber, Convergencia, PT, Nueva Alianza, Alternativa y PVEM) centraron sus críticas en tres ámbitos específicos: candidaturas ciudadanas, coaliciones electorales, y los criterios empleados para la distribución del tiempo en los medios electrónicos de comunicación. Teniendo como fundamento estos ámbitos, los partidos antes mencionados interpusieron una serie de acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN, en las que demandaban la invalidez del Decreto por el que fue expedido el COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. La sentencia de la SCJN acerca de las acciones de constitucionalidad reconoció la validez del Decreto por el cual se expidió el COFIPE, así como la validez de los artículos reclamados de forma específica, siendo declarada, únicamente, la invalidez total de los párrafos 6 del artículo 22 y 5 del artículo 96 del COFIPE.²

Los grupos empresariales e intelectuales de derecha que han manifestado su desacuerdo con la aprobación de la reforma electoral centran sus críticas en un punto específico: la prohibición que tienen los particulares para contratar propaganda en radio y televisión. Argumentan que esta disposición atenta contra la garantía constitucional de libertad de expresión, y que limita el derecho a la información e inhibe la participación social en los procesos electorales. Razones que dieron paso a que estos grupos interpusieran una serie de juicios de amparo en contra la reforma electoral.

La evaluación de los sistemas electorales ocupa un lugar preponderante en las democracias recién establecidas, pues se reconocen como una variable potencialmente influyente en ámbitos como la representación política, la conformación de los sistemas de partidos, y la construcción y mantenimiento de la gobernabilidad.

² El párrafo 6 del artículo 22 refiere a las exigencias que se podrán establecer en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos políticos. El párrafo 5 del artículo 96 corresponde a la llamada "cláusula de vida eterna".

En la evaluación de los sistemas electorales se presentan diversas exigencias funcionales que deben cumplir. Sin embargo debe aclararse que de ninguna manera un sistema electoral puede satisfacer la totalidad de las exigencias, pues si se espera que posibilite un elevado grado de participación y, a la vez, un alto grado de estabilidad del sistema político, puede ocurrir que esto afecte otras expectativas, como que el sistema electoral sea de administración sencilla. Por lo que es necesario ponderar las opciones que el diseño y las reformas a los sistemas electorales ofrecen, para elegir en base a las prioridades que desean satisfacerse, y se sacrifiquen los ámbitos considerados no prioritarios.

Nohlen (2004) propone cinco criterios de evaluación de los sistemas electorales (los primeros tres fundamentales y los últimos dos adicionales): 1) Representación; 2) Concentración o Efectividad; 3) Participación; 4) Simplicidad, y; 5) Legitimidad. Este modelo fue empleado para realizar la evaluación del sistema electoral mexicano, con el fin de dar respuesta a las preguntas de investigación que dieron origen a este trabajo. El modelo resultó idóneo para la consecución de los objetivos de esta investigación, pues para la evaluación de cada criterio establece parámetros empíricos que hacen estimables sus efectos, y que aportan valiosos elementos para la toma de decisiones acerca del diseño y las reformas implementadas o que se deseen implementar a los sistemas electorales. Ahora, previo a presentar los resultados de la aplicación del modelo de Nohlen (Cuadro 4.1), debo indicar que la evaluación se desarrolló con un criterio relativo, difícil de cuantificar, y que por esta razón se excluye la posibilidad de expresar el resultado de la medición por medio de una única cifra, así que el criterio de mayor alcance es la existencia de un cierto equilibrio en el cumplimiento de las funciones por parte del sistema electoral mexicano.

Cuadro 4.1. Evaluación del sistema electoral mexicano de acuerdo a los cinco criterios de evaluación de Nohlen.			
1.- Representación	- Género	El marco jurídico electoral contempla la equidad de género en la integración del Congreso de la Unión, obligando a los partidos políticos a promover y garantizar la equidad entre hombres y mujeres en la vida política del país.	✓
	- Minorías	La representación de las minorías se manifiesta en el Congreso de la Unión a través de la existencia y el trabajo de las "comisiones ordinarias".	✓
	- Proporcionalidad	Existen dos limitantes de carácter constitucional que aportan proporcionalidad a la representación de las fuerzas políticas y sociales en la Cámara de Diputados: a) ningún partido político puede tener más de 300 diputados, y b) el límite de sobre-representación.	✓
2.- Concentración o Efectividad	- Número de partidos	El Congreso de la Unión presenta una integración plural. En la Cámara de Diputados existen ocho grupos parlamentarios, y el Senado está integrado por seis grupos parlamentarios.	✓
	- Mayoría partidaria o coalición estable	En el Congreso de la Unión no hay una mayoría partidaria, y tampoco existe una coalición estable. Sin embargo en ambas Cámaras ha prevalecido el acuerdo entre las diversas fracciones parlamentarias, acuerdo del cual resultan decisiones políticas.	✓
3.- Participación	- Sistemas de elección	El sistema electoral mexicano privilegia el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional para la integración del Congreso de la Unión.	✓
4.- Simplicidad	- Simplicidad del voto	Las fórmulas electorales empleadas en el sistema electoral para la conversión de votos en escaños no modifican o alteran la influencia del sufragio emitido por los electores.	✓
5.- Legitimidad	- Legitimidad del sistema electoral mexicano	El IFE presenta un grado de confianza "media-alta" que ha permanecido constante en la sociedad, y que le aporta una importante legitimidad como la institución encargada de administrar y organizar las elecciones federales.	✓

Los resultados que aportó la evaluación del sistema electoral permiten concluir que:

- ✦ El sistema electoral mexicano satisface los criterios de Representación, Concentración, Participación, Simplicidad y Legitimidad, ya que se observa un grado elevado de equilibrio en el cumplimiento de las funciones evaluadas.

Asimismo, el análisis puntual de las modificaciones, constitucionales y legales, que se dieron con la reforma electoral de 2007 permite dar cuenta de que éstas no

contribuyeron de forma específica y trascendental a que el sistema electoral mexicano satisficiera los criterios de evaluación a los que fue sometido, ya que únicamente buscan atender los hechos suscitados durante el proceso electoral de 2006, por lo tanto se concluye que:

- ✦ La reforma electoral de 2007 es una reforma de carácter coyuntural, pues únicamente proporciona los instrumentos que permiten atender los hechos que afectaron la credibilidad y la confianza en las instituciones electorales durante el proceso electoral de 2006.

Empero, no pretendo denostar los alcances que esta reforma tiene, sino que considero que antes de proponer e implementar reformas de “tercera generación”³ deben atenderse ámbitos que no pueden considerarse como totalmente satisfechos, es el caso de la representación de las minorías y los grupos étnicos. Asimismo, a la luz de las dificultades vividas en el proceso electoral de 2006, resulta necesario analizar si la fórmula electoral empleada para la elección presidencial es la más adecuada, y si responde a las nuevas formas de integración e interacción del sistema político mexicano.

Es evidente que la reforma efectuada al sistema electoral mexicano en 2007 no atiende las nuevas formas de integración e interacción del sistema político mexicano, pues, como ya ha sido mencionado, las modificaciones generadas con dicha reforma fueron en materia de: financiamiento de los partidos políticos, acceso de los partidos a la radio y la televisión, reducción de los tiempos de campaña y regulación de las precampañas, e integración y facultades de las autoridades electorales. Esta situación muestra que la reforma electoral de 2007 no proporciona elemento alguno que coadyuve a fortalecer la estructura del sistema político mexicano, y a lograr un equilibrio real de poderes, característico de un sistema presidencial, el cual, únicamente se podrá consolidar en nuestro país a través de, una adecuación funcional de pesos y contrapesos institucionales que implique la distribución del poder político, y la consolidación de la eficacia democrática de las instituciones. Lo que permitirá que las exigencias planteadas al sistema político mexicano sean el alcanzar matices sociales (resultados socialmente eficientes) y estructurales, y no sólo instrumentales como forma de gobierno.

³ Así es denominada la reforma electoral de 2007 en su exposición de motivos, véase DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99... op. cit. p. 5.

De esta forma, se da cuenta de que, el estudio y la evaluación de las estructuras normativas e institucionales que integran los sistemas políticos es un asunto crucial para la construcción de la democracia, pues como lo señala Giovanni Sartori:

“Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces, ¿por qué hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funcionan o no funcionan las estructuras políticas, y si se las puede mejorar? Cualesquiera que sean las respuestas, yo sostengo... que son erróneas”.⁴

⁴ SARTORI, Giovanni. (2001). "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Fondo de Cultura Económica. México. p. 8.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALCOCER, Jorge y MUSACCHIO, Humberto. (2006). "México 2006. Manual para lectores y electores". Fondo de Cultura Económica. México.
- BECERRA, Pablo. "El Instituto Federal Electoral en 2006", en ESCAMILLA, Alberto. GUTIÉRREZ, Roberto y REYES, Luis. Coords. (2007). "México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político". Colección Sociología. UAM Azcapotzalco. México.
- BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. (1997). "La reforma electoral de 1996. Una descripción general". Fondo de Cultura Económica. México.
- . (2005). "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas". 3ª. ed. Ediciones Cal y arena. México.
- CONCHA, Hugo. FIX-FIERRO, Héctor. FLORES, Julia y VALADÉS, Diego. (2004). "Cultura de la constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores". Serie Doctrina Jurídica, Núm. 174. IJ-UNAM. TEPJF. COFEMER. México.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (2004). 146ª. ed. Editorial Porrúa. México.
- CÓRDOVA, Lorenzo. "La reforma electoral y el cambio político en México", en OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. Coords. (2008). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007". Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418. IJ-UNAM. IDEA Internacional. México.
- ERAÑA, Miguel. Coord. (2006). "La calificación de la elección presidencial de 2006. El dictamen del TEPJF a debate". Editorial Porrúa. México.
- FAVELA, Alejandro y MARTÍNEZ, Pablo. (2003). "México: ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI". CEDIOC. UAM Iztapalapa. Plaza y Valdés Editores. México.
- GONZÁLEZ, Gemi. (2004). "El sistema electoral mexicano, bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos". Editorial Porrúa. México.
- Instituto Federal Electoral. (2005). "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Instituto Federal Electoral. México.
- . (2001). "La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos". Serie Eslabones de la Democracia. Segundo Eslabón. 2ª. ed. Instituto Federal Electoral. México.
- . (2001). "La participación ciudadana en la integración de la autoridad". Serie Eslabones de la Democracia. Tercer Eslabón. 2ª. ed. Instituto Federal Electoral. México.
- LAJOUS, Alejandra. (2007). "Confrontación de agravios. La postelección de 2006". Océano. México.
- MARCH, J. y OLSEN, J. (1997). "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política". Fondo de Cultura Económica. México.
- MAROTTA, Emanuele. "Sistemas Electorales", en BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicolla y PASQUINO, Gianfranco. (2000). "Diccionario de Política". Tomo 2. 12ª. ed. Siglo Veintiuno Editores. México.
- MEDINA, Luis y TACHER, Daniel. "Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006", en ESCAMILLA, Alberto. GUTIÉRREZ, Roberto y REYES, Luis. Coords. (2007).

- "México 2006: Implicaciones y efectos de la disputa por el poder político". Colección Sociología. UAM Azcapotzalco. México.
- NOHLEN, Dieter. (2004). "Sistemas electorales y partidos políticos". Fondo de Cultura Económica. México.
- OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada", en OROZCO, J. y ZOVATTO, Daniel. Coords. (2008). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007". Serie Doctrina Jurídica, Núm. 418. IJ-UNAM. IDEA Internacional. México.
- ORÓZCO, Mauricio. (2004). "Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero". Porrúa. México.
- PAOLI, Francisco. "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en GONZÁLEZ, Pablo. Coord. (1993). "Las elecciones en México: evolución y perspectivas". 3ª. ed. Siglo Veintiuno Editores. IIS-UNAM. México.
- PASQUINO, Gianfranco. "Sistema de Partido", en BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicolla y PASQUINO, Gianfranco. (2000). "Diccionario de Política". Tomo 2. 12ª. ed. Siglo Veintiuno Editores. México.
- REYNOLDS, Andrew y REILLY, Ben. (2006). "Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional". IDEA, IFE, TEPJF.
- RODRÍGUEZ, Octavio y SIRVENT Carlos. (2005). "Instituciones electorales y partidos políticos en México". Jorale Editores. México.
- SARTORI, Giovanni. (2001). "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Fondo de Cultura Económica. México.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2006). "Elección presidencial 2006. Dictamen". Nuevo Horizonte Editores. México.
- VALDÉS, Leonardo. (2001). "Sistemas electorales y de partidos". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N°. 7. 2ª. ed. Instituto Federal Electoral. México.

HEMEROGRAFÍA.

- AGUILAR, Luis F. "Poderes fácticos" Reforma. México, 26 de septiembre de 2007.
- CÁRDENAS, Jaime. (2007). "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias". Cuestiones Constitucionales. Núm. 16, enero-junio 2007. IJ-UNAM. México.
- CÓRDOVA, Lorenzo. "Conclusión de 2006". El Universal. México, 3 de julio de 2007.
- NEGRETTO, Gabriel. (2007). "Propuesta para una reforma electoral en México". Política y gobierno. Vol. XIV, núm. 1, I Semestre de 2007. CIDE. México.
- "Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores y del Presidente de la República". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLXI, N°. 3. México, D.F., viernes 3 de octubre de 2008.
- WOLDENBERG, José. "Prácticas de vuelo. Lo bueno, lo malo y lo peor". Nexos. Año 28, vol. XXVIII, núm. 344, agosto de 2006. México.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.

AVILÉS, Carlos. "AN entrega a Fepade presuntas pruebas contra López Obrador". [en línea], El Universal. México, 15 de junio de 2006. [citado 15/08/2008]. Formato html. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/nacion/139451.html>.

"Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". [en línea], México, 2008, [citado 02/06/2008]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Formato pdf. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

"Comité conciudadano alerta sobre una reforma electoral 'a modo'". [en línea], México, 2007, [citado 15/08/2008], Revista Proceso, Formato pdf. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=53682>.

Consejo Coordinador Empresarial. Comunicado del 5 de diciembre de 2007. [en línea], México, 2007, 05/12/2008, [citado 14/08/2008], Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.cce.org.mx/CCE/boletin05dic07.htm>.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". [en línea], México, 2007, [citado 02/06/2008]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Formato pdf. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Consulta Mitofsky. "Confianza en instituciones. Encuesta nacional en viviendas". [en línea], México, CONSULTA MITOFSKY, septiembre de 2007, [citado 20/08/2008], Formato pdf. Disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_20070930_NA_ConfianzaInstituciones.pdf.

———. "La resistencia civil postelectoral: ¿Hasta dónde?". [en línea], México, CONSULTA MITOFSKY, septiembre de 2006, [citado 20/08/2008], Formato pdf. Disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060821_ResistenciaCivil.pdf.

Convergencia. "Reformas al COFIPE. Segunda intervención del Sen. Dante Delgado al impugnar el nuevo Código Electoral". [en línea], Convergencia, México, 5 de diciembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: http://www.convergencia.org.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=283.

———. "Voto particular reforma electoral". [en línea], Convergencia, México, 11 de septiembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: http://www.convergencia.org.mx/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=101.

CRESPO, José. "Cultura cívica y consolidación democrática bajo el gobierno de Fox", en Secretaría de Gobernación. "Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006". [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.

CRUZ, Alejandro y BELTRÁN, Ulises. "Respaldo ciudadano a consejeros del IFE". [en línea], México, BGC, Ulises Beltrán y Asocs., S.C., 7 de septiembre de 2007, [citado 10/09/2008], Formato pdf. Disponible en: http://www.bgc.com.mx/excelsior/n070907/nota_consejeros.pdf.

DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007,

- 13/11/2007, [citado 14/08/2008], Formato pdf. Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año II, Segundo Periodo, 7 de febrero de 2008, Sesión N°. 4. [citado 16/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año II, Periodo Extraordinario, 20 de junio de 2008, Sesión N°. 3. [citado 16/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2008/jun/080620.pdf>.
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año I, Primer Periodo Ordinario, 31 de octubre de 2006. [citado 16/08/2008]. Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=l>.
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. [en línea], México, Año I, Primer Periodo Ordinario, 16 de noviembre de 2006. [citado 16/08/2008]. Formato mhtml. Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=l>.
- DÍAZ, Diego. GARRIDO, José. NACIF, Benito y RIVERA, Rocío. "Informe de desempeño legislativo. Primer año de ejercicio de la LX Legislatura". [en línea], México, Monitor Legislativo, CIDE, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.monitorlegislativo.org.mx/documentos.php>.
- DURAND, Víctor. "Cultura política y participación ciudadana", en Secretaría de Gobernación. "Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006". [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.
- GEA-ISA. "Tercera Encuesta Nacional GEA-ISA 2008". [en línea], México, GEA-ISA, septiembre de 2008. [citado 18/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0808p.pdf>.
- GUTIÉRREZ, Roberto. "Conocimiento ciudadano sobre la democracia en México a través de la ENCUP", en Secretaría de Gobernación. "Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006". [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2007. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.
- Instituto de Mercadotecnia y Opinión. "Encuesta nacional en México sobre la reforma constitucional en materia electoral". [en línea], México, Instituto de Mercadotecnia y Opinión, septiembre de 2007. [citado 18/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://www.imocorp.com.mx/>.
- . "Encuesta post-electoral nacional en México sobre la elección presidencial del 2 de julio de 2006". [en línea], México, Instituto de Mercadotecnia y Opinión, agosto de 2006. [citado 18/09/2008]. Formato pdf. Disponible en: http://www.imocorp.com.mx/Archivos/Publics/000079_Archivo.pdf.
- "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". [en línea], México, 2008, [citado 30/06/2008]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Formato pdf. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

- MORALES, Alberto y OCHOA, Jorge. "Politólogos dan bienvenida a modificaciones a la ley". [en línea], El Universal. México, 14 de septiembre de 2007. [citado 15/08/2008]. Formato html. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/154164.html>.
- PÁEZ, Alejandro. "Urgen intelectuales a Corte resolver amparo contra reforma electoral". [en línea], La Crónica. México, 25 de junio de 2008. [citado 15/08/2008]. Formato html. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=369139.
- Partido del Trabajo. "Retroceso para la democracia: nuevo Código Electoral". [en línea], Partido del Trabajo, México, 2007, [citado 20/09/2008]. Formato mhtml. Disponible en: <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/articulo.php?id=4>.
- Partido Verde Ecologista de México. "Posicionamiento de la diputada María del Carmen Peralta". [en línea], PVEM, México, 27 de septiembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato mhtml. Disponible en: http://www.pvem.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1063&Itemid=39.
- . "Posicionamiento del grupo parlamentario del PVEM, en voz del diputado Carlos Puentes Salas". [en línea], PVEM, México, 13 de septiembre de 2007, [citado 20/09/2008]. Formato html. Disponible en: http://www.pvem.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=1025&Itemid=39.
- Presidencia de la República. "Anexo estadístico del 6º informe de Gobierno. Desarrollo Humano y Social. Equidad de género. Cámara de Diputados: composición por sexo de las Legislaturas XLII-LIX". [en línea], Gobierno de la República, México, septiembre de 2006. [citado 28/10/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P195.pdf>.
- ROJAS, Víctor. "Conociendo la Nueva Constitución Política del Estado". [en línea], Bolivia, 2008. [citado 12/05/2009]. Formato pdf. Disponible en Internet: http://www.repac.org.bo/documentos/NCPE_DIDACTICO.pdf.
- Secretaría de Gobernación. "Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados. Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB". [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 2005. [citado 20/08/2008]. Formato pdf. Disponible en Internet: <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.
- UGALDE, Luis. "Nombramiento de los consejeros del IFE". [en línea], El Universal. México, 5 de noviembre de 2007. [citado 16/08/2008]. Formato html. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/38949.html>.
- URRUTIA, Alonso. "Exigen concesionarios referendo acerca de la reforma electoral". [en línea], La Jornada. México, 13 de septiembre de 2007. [citado 14/08/2008]. Formato mhtml. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/13/index.php?section=politica&article=008n1pol>.
- "Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 3 de julio de dos mil ocho". [en línea], SCJN, México, 3 de julio de 2008. [citado 30/10/2008]. Formato pdf. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/F1CDF4A7-792A-4E68-B09D-05BA086E208D/0/PL20080703.pdf>.

PÁGINAS Y SITIOS WEB.

- www.diputados.gob.mx
- www.gobernacion.gob.mx/encup/
- www.ife.org.mx
- www.senado.gob.mx