

El federalismo mexicano en materia electoral, un siglo de cambios

Mexican federalism in electoral matters, a century of changes

Alfonso León Pérez

En México los estudios sobre el federalismo concernientes a las reformas en materia electoral toman como eje central la construcción y consolidación de la democracia; esta idea tiene que ver con los arreglos institucionales que generan contrapesos y fragmentan el poder central, para ello es condición la apertura a la pluralidad y los actores que no habían sido considerados en la arena política. En este artículo se sintetizan los cambios más importantes en materia político-electoral, con la finalidad de explicar desde la perspectiva de la democracia electoral, los efectos que tiene para consolidar el federalismo.

Palabras clave: federalismo, elecciones, reformas, instituciones electorales.

In Mexico, studies on federalism concerning electoral reforms have taken the construction and consolidation of democracy as their central axis; This idea has to do with the institutional arrangements that generate counterweights and fragment central power, for which the opening to plurality and to actors that had not been considered before in the political arena is a condition. In this article the most important changes in political-electoral matters are synthesized, in order to explain from the perspective of electoral democracy, the effects it has to consolidate federalism.

Key words: federalism, elections, reforms, electoral institutions.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2023

Fecha de dictamen: 10 de agosto de 2023

Fecha de aprobación: 1 de septiembre de 2023

En suma, es la propia noción de constitución, en cuanto estatuto supraordenado a cualquier otra norma del ordenamiento y pacto fundante y regulativo de los poderes públicos para la garantía de los derechos de todos, la que contiene en sí misma los límites y los espacios del poder de revisión.

FERRAJOLI (2007: 89)

LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO MEXICANO

El federalismo¹ en México ha pasado por varios procesos históricos en los cuales los distintos liderazgos que impulsaron la configuración de poderes respondieron a las necesidades e intereses políticos del momento. Los resultados de ello han sido variados. A continuación, presentamos un breve balance de los mecanismos electorales que dieron vida a los poderes institucionales más relevantes del país.

La Constitución, documento de carácter jurídico y político es un instrumento clave para entender las diferencias existentes en el federalismo adoptado por distintos países.²

¹ Del latín *Foedus* o *foederis* que significa pacto o alianza, el federalismo se puede conceptualizar desde dos perspectivas: la jurídica y la política. En la primera, refiere a la unión duradera entre diversas comunidades políticas constituidas en órdenes legales, con el objetivo de formar un orden legal más amplio que incluya por lo menos dos niveles de gobierno, y poderes establecidos constitucionalmente, además de ser susceptible de revisión por un árbitro independiente (Gaudreault-DesBiens, 2006: 672). En el ámbito político se concreta el régimen con la existencia de distintas regiones de un país que se rigen de manera autónoma; no obstante, ceden parte de sus competencias a una institución superior, que es el gobierno federal. La característica distintiva del federalismo desde ambas perspectivas es la codificación de una Constitución y la estructuración de poderes.

² La Independencia de las Trece Colonias respecto del Reino Unido se debió a la inconformidad de los colonos a los tributos que imponía el gobierno del Imperio Británico. Al principio, su Constitución era de carácter confederal, pues el Congreso era el depositario de los poderes de la Corona y del Parlamento Inglés y estaba conformado por los embajadores de todos los estados. En este tipo de sistema no existían los poderes ejecutivos ni judiciales. Los países europeos, por otra parte, intentaron en diversas ocasiones implantar el federalismo como forma de Estado, por medio del establecimiento de un pacto para la defensa mutua de los derechos y libertades de cada comunidad que los conformaba. Durante los siglos XVI, XVII, XVIII y parte del XIX, los países latinoamericanos experimentaron el dominio de la monarquía española. Sucesos externos como la independencia de las Trece Colonias y la Revolución Francesa tuvieron una fuerte influencia que, sumada a los conflictos que se vivían al interior de las colonias latinoamericanas, propiciaron los movimientos armados para lograr su independencia y darían posterior origen al federalismo como sistema de gobierno.

Algunas constituciones establecen la existencia de dos órdenes jurídicos³ y dos o tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En algunos textos constitucionales se encuentran establecidas las facultades de los niveles federal y estatal. En el caso de aquellas naciones donde existe el orden estatal y municipal, regularmente sus competencias no son definidas en sus respectivas leyes supremas, sino que dependen únicamente del estado miembro.⁴

En el siglo XIX, como resultado de la herencia colonial, México vivía bajo la existencia de gobiernos provinciales que tenían la urgencia de contrarrestar la fuerte centralización administrativa de la época. Lo anterior planteó la necesidad de “amarrar a los territorios separados del país” (Peschard, 2008: 20). De tal forma que, desde la Constitución de 1824, se estableció el federalismo como base para la construcción de la nación mexicana, mismo que se fortaleció en la Constitución de 1857 con el objetivo de mantener la unión nación. Para ello, se instaura una serie de restricciones que limitaron la soberanía estatal e instaron a adoptar en su interior el régimen republicano, representativo y popular (González, s/f).

La siguiente fase constitucional se instauró a partir de 1917 y se considera un gran avance al incorporar derechos sociales de forma extensa. En sus 136 artículos y 19 transitorios define los límites para regir jurídicamente al país, las relaciones entre los poderes de la federación, los tres niveles diferenciados del gobierno y los ciudadanos. En el artículo 40 se establece el carácter federal de la organización política mexicana y se reconoce al federalismo como un arreglo institucional en el que la división de poderes es una de sus características más importantes.

El federalismo define la forma del Estado mexicano, sin embargo, se subordinó a la lógica de control político centralizado desde el partido hegemónico. Prácticamente durante todo el siglo XX el sistema político mexicano se caracterizó por permitir al Estado y al gobierno un papel supremo, a este predominio del Estado como centro de la autoridad asentado en el poder ejecutivo se le denominó *presidencialismo* (González, 1975: 35-42). En palabras de Roderic Ai Camp (1995: 29), la relativa debilidad de las autoridades locales y provinciales contribuye a fortalecer la imagen de dependencia

³ Estos son: el federal con el conjunto de normas jurídicas comunes a todo el territorio; y el estatal, con atribuciones de carácter local, sin que ello signifique contravenir lo dispuesto por la Constitución general.

⁴ En países como Brasil, México y Venezuela, los textos constitucionales incluyen normas federales sobre la autonomía parcial de los municipios, esto es importante porque el principal objetivo de los municipios es satisfacer las necesidades de la comunidad local, asegurando su participación en el desarrollo económico, social y cultural de los países a los que pertenecen.

del Estado, hecho que generó resentimiento en algunas regiones geográficas que desde entonces han intentado establecer su autonomía del control estatal centralizado.

La historia política de México en el último siglo ofrece distintas percepciones valiosas de la estructura y funcionamiento de su sistema político, la cual sobresale y se diferencia de otros por la estabilidad de éste al desafiar facciones civiles y militares (1923, 1927, 1929), así como fijar una estructura y dirección que se ha mantenido. El régimen semi autoritario que derivó de la Revolución Mexicana, subordinó a los estados al poder central, en la figura no sólo del partido hegemónico, sino del presidente en turno por casi 71 años.

Durante la época de gobierno del Partido Nacional Revolucionario (1929-1938), el Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1946-2000), el centralismo fue uno de los distintivos del autoritarismo mexicano, expresado nítidamente en el ámbito electoral. Los procesos electorales locales respondieron a las necesidades y los cálculos del poder central, fórmula que se replicaba con el ejercicio del gobierno en los estados, que en el discurso respetaba el arreglo formal del federalismo, sin embargo, en la práctica era el centralismo el que regía.

La etapa autoritaria del sistema político mexicano entró en una fase de crisis, hecho que permitió paulatinamente que se replantearan nuevas reglas en el gobierno y, al mismo tiempo, abrió una nueva en la cual los cambios apuntaban a consolidar la democracia en México. Esta última se enfocó en lo electoral; ámbito donde se configuran diversos desafíos de orden institucional y cuyo fin consistió en ofrecer apertura a otros partidos políticos y actores que habían sido excluidos por el predominio del partido surgido en la época posrevolucionaria. El objetivo fue generar las condiciones que devolvieran a las entidades federativas sus facultades, y así estimular una dinámica capaz de revitalizar a los estados y municipios.

El sistema federal tiene la capacidad de promover que los recursos para la competencia y las movilizaciones políticas se trasladen a la arena nacional y subnacional. Bajo el anterior supuesto, los gobiernos locales pueden operar diferentes formas de beneficios y servicios públicos, enfocados en responder a las necesidades particulares locales, y no únicamente a lo dispuesto por el poder central. Este hecho nos sirve para entender los efectos del sistema federal sobre el sistema político, y en esta lógica, las reformas en materia electoral toman relevancia entre otros ejemplos emblemáticos; ya que por medio de éstas los estados que conforman la República mexicana han avanzado en el establecimiento de condiciones que le permitan garantizar su funcionalidad, ya que buscan limitar el poder del gobierno central que caracterizó prácticamente todo el siglo XX y otorgar autonomía a los estados.

El fundamento legal de las instituciones estatales se ha mantenido relativamente estático en los últimos 50 años, empero, son varias las reformas electorales constitucionales que transformaron las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal al incorporar una serie de modificaciones al régimen político en la búsqueda de consolidar un sistema democrático que permitiera a los ciudadanos tener mayores libertades políticas y opciones.

LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO Y LA APERTURA AL SISTEMA POLÍTICO

La reforma electoral de 1942 en México tuvo la intención de centralizar y restringir la vida partidaria y electoral del país, años más tarde, la reforma de 1963 introdujo la figura de los diputados de partido. Esta reforma, no obstante, se trató de una simulación o, en todo caso, de una incipiente muestra de apertura al pluralismo político y a la democracia, en un momento en que el gobierno comenzaba a ser rebasado y lo legal no correspondía con lo real.

En 1968, en la coyuntura del movimiento estudiantil, la “visión” de progreso ascendente (Somuano, 2010: 254) fue altamente cuestionada. Las políticas llevadas a cabo por el gobierno condujeron a una distribución desigual de la riqueza, generando una profunda injusticia social y económica, que impactaba principalmente a los estados del sur del país; en ellos se vivieron fuertes movilizaciones sociales incluso por la vía armada. En este contexto, la concentración política en el PRI y su fuerte carácter autoritario, fueron el centro de atención por ser las causantes de las limitaciones de participación en el sistema político mexicano; en consecuencia, el régimen tendría que mostrar una relativa apertura a la participación de otras fuerzas políticas, adquiriendo así un carácter semiautoritario.

Se considera que la reforma de 1977 dio inicio a la liberalización política, al impulsar la democratización del país con el sello incluyente de las fuerzas políticas que hasta entonces no habían sido reconocidas en la Constitución, centrándose en el sistema electoral como punta de partida, presentando por primera vez una concordancia entre instituciones y leyes, estableciendo las bases de un sistema pluripartidista, con dos características iniciales: obligaba a los partidos existentes a adaptarse a la nueva realidad política, y representaba la oportunidad de crear nuevos partidos políticos.

En palabras de Becerra, Salazar y Woldenberg (2005: 81), esta etapa estuvo marcada por un fuerte proceso de negociación y lucha por los cambios legales, además de la aceptación de las reglas del juego político, se trató de un momento clave en la democracia mexicana, porque la realidad política y la vida electoral se unieron. Los cambios más importantes de la reforma de 1977 fueron: *i*) declaración de los partidos

políticos como entidades de interés público; *ii*) apertura de la competencia electoral a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana, que hasta entonces habían sido marginadas por el recurso del registro condicionado; *iii*) y se impulsó la apertura a la pluralidad política en el Congreso con la introducción de la figura de los diputados de representación proporcional.

Para acceder al reconocimiento legal, los partidos políticos podían optar por dos rutas: el registro definitivo, y el registro condicionado, este último al ser más permisivo fue la ruta elegida por la mayoría de las fuerzas políticas que buscaban establecerse de manera legal en la vida política del país. A partir de entonces, los partidos podían desarrollar sus actividades gozando de distintas ventajas, como contar con tiempos permanentes en la radio y la televisión, recibir apoyo para publicaciones, tener acceso a espacios de propaganda y ser exentos de impuestos. Además, con el reconocimiento que tenían, podían postular candidatos en las elecciones federales y participar en las elecciones estatales y municipales, formar parte de los organismos electorales y nombrar representantes en las mesas de casilla durante la celebración de los comicios.

La reforma político-electoral de 1977, quedó plasmada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), y aunque los partidos políticos fueron su objeto central, la misma consideró también a otros actores políticos, pues creó la figura legal de las Asociaciones Políticas Nacionales (APN), las cuales participaban en los procesos electorales aliadas a algún partido político con registro. Otros cambios introducidos por la reforma electoral consistieron en modificaciones al desarrollo del proceso electoral; así, a diferencia de la semana completa que se daba en la ley de 1973, en ésta se disminuyeron los tiempos de entrega de los paquetes electorales a los comités distritales a un máximo de 72 horas para las zonas rurales, y de un mínimo de 24 horas para casillas urbanas en cabeceras de distrito, además de añadir la causa de nulidad de la votación de la casilla recibida si existía una violación a ese tiempo establecido.

Finalmente, se modificó la integración de la Cámara de Diputados para dar márgenes mayores de representación a los partidos minoritarios, combinándose el principio de representación de mayoría relativa con el de representación proporcional. En cuanto a la Comisión Federal Electoral (CFE), la reforma de 1977 le concedió personalidad jurídica propia, obligando así al gobierno a otorgarle el presupuesto necesario para desarrollar sus funciones; y al contar con capacidad reglamentaria, podía resolver y emitir ordenamientos ante cualquier conflicto que pudiera presentarse.

Un tema relevante y ampliamente criticado de la reforma electoral de 1977, fue que la elección presidencial continuó calificada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, lo que hacía que predominara el criterio político sobre el jurisdiccional, situación que vulneraba todo el proceso electoral, pues los propios

organismos electorales y las instituciones que eran responsables de organizar las elecciones, eran al mismo tiempo juez y parte, al ser responsables de revisar la legalidad de sus propios actos, anulando de esa forma el recurso de reclamación que los partidos políticos pudiesen interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pues era el Colegio en la Cámara baja quien tenía la última palabra en la resolución de estos conflictos.

En balance, la reforma de 1977 condujo al robustecimiento de los partidos políticos de oposición y minoritarios. Sin embargo, el cambio institucional garantizado por la misma no estuvo exento del problema de la crisis económica que inició en la década de 1980, la cual minaría en una crisis política en la que la recesión y el ajuste económico rompieron el modelo desarrollado desde hacía varias décadas, situación que planteó la necesidad de ajustar el modelo económico y todos aquellos arreglos políticos asociados con éste (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005: 164).

La reforma de 1986 incluyó modificaciones a seis artículos de la Constitución, y tuvo 10 cambios importantes: 1) la Cámara de Diputados pasó a tener un total de 500 curules, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; 2) el Senado continuó integrándose con dos senadores por entidad pero se renovarían cada tres años; 3) se creó la asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual sería un órgano de autoridad ciudadana dotado de autonomía y facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como para realizar funciones de control de la administración pública del Distrito Federal; 4) los órganos encargados de la preparación y vigilancia de las elecciones tuvieron cambios considerables como la incorporación del principio de representación proporcional en la elección de los integrantes de la CFE y que el nombramiento de la autoridad electoral sería designado por el secretario de Gobernación, quien ocupa a la vez la presidencia de la CFE; 5) se autorizaron las candidaturas comunes, permitiendo a los partidos políticos computar los votos a favor de cada uno de éstos y sumarlos a favor del candidato, una alternativa diferente a la coalición donde éstos eran otorgados al partido de mayor representación; 6) se suprimió la figura de registro condicionado al incrementarse las formaciones políticas, lo que complicaba su incorporación a la contienda electoral; 7) se acortaron los tiempos entre la emisión del voto y su cómputo, y se estableció que las votaciones debían realizarse el día miércoles y presentar los resultados oficiales al día domingo a partir de 1988; 8) se reglamentaron con mayor precisión las prerrogativas de los partidos políticos para disminuir la discrecionalidad con la que se manejaban, y se definió un costo mínimo para la campaña a diputados, así como la asignación de quince minutos mensuales en los medios de comunicación; 9) la SCJN quedó fuera de los procesos electorales al no tener facultades en materia electoral y se suprimió el recurso de reclamación; 10) se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), un

organismo autónomo para resolver los recursos de apelación y queja. Con su creación, la CFE vería disminuidas sus facultades.

En perspectiva, los cambios de la reforma de 1986 se percibieron de manera positiva, ya que generaron reglas flexibles en materia de candidaturas comunes y con ello la oportunidad para que la izquierda mexicana y las corrientes nacionalistas se sumaran a la arena electoral. No obstante, y como sucedió con su predecesora, la forma en la que se integró la autoridad electoral propició un manejo errático y poco transparente del proceso electoral, al no abrirse nuevas fórmulas de representación (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005: 198), por lo que el Senado continuó siendo un órgano monocromo, mientras que la conformación de la CFE seguía definida por el principio de representación proporcional, lo que daba una clara ventaja a las bancadas partidistas con mayoría, y por último, los mecanismos para dar control y seguimiento al manejo de los recursos no eran claros, situación que detonó en una de las crisis político-electorales más importantes en la historia moderna en México.

Otro momento relevante fue la elección de 1988, uno de los procesos electorales más cuestionados en la historia política en México. Por vez primera el PRI enfrentó una verdadera competencia política. El Frente Democrático Nacional (FDN) postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y el Partido Acción Nacional (PAN) a Manuel Clouthier. El día de la jornada electoral se dejaron de recibir los datos de los distritos, motivo por el cual los resultados de la contienda no podían ser entregados en los tiempos marcados por ley. Este hecho conocido como la “caída del sistema” generó inconformidad en la oposición, pues ocurrió en el momento crucial en que Cuauhtémoc Cárdenas, del FDN, aventajaba a Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, y el descontento generalizado se expandió cuando a una semana de celebrados los comicios, se anunció que el ganador de la contienda electoral fue Salinas de Gortari, con 50.36% de los votos totales y aun cuando los partidos de la oposición desconocieron el resultado y demandaron la anulación de las elecciones, Salinas fue declarado presidente electo en la Cámara de Diputados. Lo acontecido planteó la necesidad urgente de reformular las reglas del juego y crear un órgano que garantizara imparcialidad en los procesos electorales. En consecuencia, la reforma de 1989 dio paso a la creación de una nueva ley electoral en 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Entre otras características notables de esta reforma, destaca la creación de una nueva entidad autónoma para organizar las elecciones federales: el Instituto Federal Electoral (IFE) que reemplazó a la CFE. A partir de entonces, el IFE sería el nuevo organismo encargado de ejercer como autoridad electoral y el Tribunal Federal Electoral (Trife) que se creó a la par, tendría la función primordial de resolver las impugnaciones de los procesos electorales y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

El Trife, además de ser el encargado de impartir justicia en el ámbito electoral, es responsable de efectuar el cómputo final de la elección para presidente de la República, de calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo. A diferencia del IFE, su función no es administrativa sino jurisdiccional. La relevancia de la reforma de 1989 tuvo su mayor aporte en la creación de estas dos importantes instituciones que desde su labor abonarían al fortalecimiento de la democracia electoral; no obstante, el artículo 41 constitucional supeditaba al IFE a los poderes Ejecutivo y Legislativo al ser corresponsabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos la organización de las elecciones.

En 1993, la reforma electoral modificó al Cofipe y otorgó al IFE atribuciones como declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, expedir constancias de mayoría para quienes ganaran esos cargos y establecer topes a los gastos de campaña. En esta reforma se establecieron nuevas reglas para los partidos políticos, en las que destaca la entrega de informes de ingresos y gastos anuales y de campaña (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997: 76-77), además, el poder legislativo otorgó al Consejo General la facultad para poder designar a su secretario general y a los directores ejecutivos, competencia que anteriormente correspondía al director general.

La reforma de 1994 estableció la figura de “Consejeros ciudadanos”, en sustitución de los consejeros magistrados. Éstos debían ser nombrados por el consenso de dos terceras partes de la Cámara de Diputados y contarían con la mayoría de los votos en el Consejo General del IFE, aumentando con ello su influencia dentro de éste. Las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital también se ampliaron con esta reforma, mientras que los partidos políticos perdieron su voto, pues a partir de entonces tuvieron un representante que sólo tendría voz en el Consejo General (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997: 30). Lo anterior es particularmente importante al considerar que con ello el IFE ganaba un margen de autonomía que no tenía.

A diferencia de la elección presidencial de 1988, la de 1994 vivió una competitividad electoral mejor distribuida en el territorio nacional, con una presencia significativa del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en todos los estados de la República, mostrando así que la competencia electoral ya se había forjado un perfil real aun cuando sólo eran tres las fuerzas políticas que más destacaban. Fue a partir de las elecciones y de la reforma de 1994, que se ratificó que el PRI ya no sería el único partido con la posibilidad de modificar la Constitución política, ya que cualquier modificación en adelante, tendría que ser revisada y votada por alguno de los otros dos partidos de oposición quienes ahora tenían la capacidad de exigir y promover nuevos cambios.

Fueron indudables los aportes de la reforma electoral de 1994, no obstante, prevalecían las fallas en el diseño institucional como se sabría meses después de celebrados los comicios, cuando los Consejeros ciudadanos presentaron un dictamen

con los gastos de campaña para las elecciones de 1994. Éste revelaba que las condiciones fueron inequitativas en cuanto a la asignación de recursos; el PRI contó con 71.4% del total de dinero ejercido por los otros partidos para esta elección, en contraste, con el PAN (17.8), el PRD (6.05), el Partido del Trabajo (1.15), el Partido Demócrata Mexicano (1%), el Partido Popular Socialista (0.9), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (0.87), el Partido Verde Ecologista de México (0.56) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (0.24). Esta situación planteó la necesidad de retornar al debate de la modificación al texto constitucional, centrado ahora con especial interés en el tema de los recursos asignados a los partidos políticos.

En la reforma de 1996 se establecieron nuevos requisitos para obtener el registro como partido político, se suprimió la modalidad de registros condicionados y se incrementó de 1.5 a 2% el umbral de votación requerida para que un partido cuente con el derecho de participar en la asignación de los 200 puestos de representación proporcional en la Cámara de Diputados y conservar su registro legal. En cuanto a la asignación de recursos se destinó 30% del financiamiento ordinario a los partidos con representación en el Congreso y 70% de manera proporcional a la votación obtenida. Es importante señalar que en esta reforma se redujeron los topes a las aportaciones realizadas por simpatizantes y personas físicas a los partidos políticos, de modo que éstas tendrían un límite anual equivalente del 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias y la obligatoriedad de la emisión de recibos foliados de dichas aportaciones privadas, las cuales no pueden provenir de personas no identificadas, con excepción de las percepciones obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

También se suprimió la regla que ordenaba el incremento de la duración de transmisiones electrónicas en periodos electorales y se estableció el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social. De este modo, el tiempo en radio y televisión tanto en espacios de transmisión normales como en sus espacios promocionales sería de 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido, y dichas transmisiones debían realizarse en los horarios de mayor audiencia.

En cuanto a la conformación del Congreso de la Unión, se establecieron los límites para evitar una sobrerrepresentación y cada partido podría contar con un máximo de 300 diputados, además de que el total de diputados por partido no representaría un porcentaje total de la Cámara superior al 8% de su votación nacional. El número de senadores continuó siendo de 128, dos electos por el principio de mayoría en cada estado y en el Distrito Federal y uno asignado a la primera minoría, mientras que los 32 restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional.

Además de los anteriores aportes, destaca en esta reforma que el Trife pasa a ser parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado al cual le

corresponde resolver de forma definitiva y en una única instancia por la Sala Superior, las impugnaciones presentadas en las elecciones. La Sala Superior tiene como atribución realizar el cómputo final y la declaración de validez de la elección y está integrada por siete magistrados electorales, siendo presidida por uno de los miembros, elegido entre ellos y a cargo por un periodo de cuatro años con la posibilidad de ser reelegido. El TEPJF está integrado también por cinco Salas Regionales, las cuales sólo funcionan cuando se llevan a cabo comicios federales, además se estableció la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal y a partir del año 2000 se elegiría por medio del voto directo de los ciudadanos a los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales, en este caso las Delegaciones Políticas que lo conforman y se suprimió la figura de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal.

En la reforma de 1996 el IFE se deslindó del Poder Ejecutivo, reforzando su autonomía e independencia, reservándose el voto dentro de los órganos de dirección para los Consejeros Ciudadanos, al modificarse el artículo 41 constitucional donde se estableció que la organización de las elecciones es una función estatal realizada por el IFE, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Las figuras de director y secretario general del IFE desaparecieron dando lugar a la creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva (INE, 2015).

La reforma electoral de 2002 subrayó la importancia de la equidad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales, estableciendo nuevas reglas a los partidos políticos, los cuales no podían tener una proporción mayor al 70% de postulaciones a cargo de un mismo género. La reforma de 2003 sólo estableció cambios en los requisitos para integrar un partido o una APN. Mientras que la reforma electoral de 2005, centró su atención en el reconocimiento del derecho a voto de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de presidente de la República previo a las elecciones de 2006.

Estas tres reformas son las que presentan cambios menores derivados de un proceso de transición política que se había llevado a cabo con éxito, sin embargo, las elecciones federales de 2006 tuvieron los resultados más cerrados en la historia electoral en México, hecho que devino en la inconformidad y protesta por parte de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, quien perdió la contienda y motivó los cambios que se efectuaron con la reforma político-electoral de 2007.

La reforma de 2007 retomó las demandas hechas por los actores políticos. Se instauró que los Consejos Distritales tenían que realizar un recuento en los casos que se presentaran errores evidentes suscritos en las actas, cuando los votos nulos fuesen mayores a la diferencia entre los candidatos de la primera y segunda posición con más votos, o cuando todos los votos favorezcan a un mismo partido y se crearon nuevas reglas que permitieron el acceso a las organizaciones de ciudadanos al sistema de

partidos, situación que antes sólo podían solicitar las APN. La afiliación corporativa fue prohibida a los partidos políticos, los que además adquirieron obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Esta reforma incorporó la regulación de las precampañas y campañas electorales, prohibiendo la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de éstas.

El Cofipe de 2007 otorgó al IFE 53 atribuciones con el objetivo principal de fortalecer la confianza y credibilidad de los ciudadanos en las instituciones durante los procesos electorales. Por ello estableció nuevas normas para volver más democráticos y transparentes los comicios después de las inconformidades derivadas del proceso electoral 2006. Entre estas atribuciones sin duda destaca el poder para regular el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales; asegurar condiciones de equidad y civilidad en la época de campañas electorales; asimismo, se exigió transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados de los comicios, además de promover la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 tuvo seis ejes temáticos: Régimen de gobierno; Autoridades electorales; Régimen de partidos; Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; Comunicación política e Instrumentos de participación ciudadana. La novedad introducida en cuanto al régimen de gobierno fue la figura de gobierno de coalición que se da, una vez firmado un convenio con los partidos políticos y de haber obtenido la aprobación del Senado. La Cámara de Diputados tendrá como facultad exclusiva ratificar al secretario de Hacienda y a sus empleados mayores salvo en el caso en que se opte por un gobierno de coalición y el Senado será el encargado de ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores, así como integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República y enviarla al presidente, quien formará una terna para presentarla al Senado, el cual nombrará al fiscal y podrá hacer observaciones a su remoción.

En esta reforma se estableció la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por hasta cuatro periodos consecutivos, con aplicación a partir de las elecciones de 2018 para diputados y senadores. Respecto a la celebración de los comicios, la reforma adelantó la jornada electoral para el primer domingo de junio y cambió la fecha de toma de protesta del presidente electo para el 1 de octubre, este cambio operará hasta la elección de 2024. En cuanto a las autoridades electorales, modificó de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral, al desaparecer el IFE y crear en su lugar al Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE es organizar las elecciones federales, no obstante, se le otorgaron también facultades en el ámbito local, por lo que como autoridad supervisora, es responsable de establecer los lineamientos para el desarrollo

de los procesos locales y puede organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos a petición de los mismos, y tiene a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas, además de la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal como local.

A diferencia de las facultades del IFE, el INE es el encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, de integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF, además puede imponer la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. El Consejo General del INE tiene nuevas facultades y puede, en los términos previstos por la ley, y con el voto de al menos ocho de 11 consejeros, asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales y delegar a éstos las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, así como atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales por su trascendencia o para asentar un criterio de interpretación.

Asimismo, la reforma mantiene la existencia de los institutos electorales locales, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento. Los consejos generales de los institutos locales deben integrarse por seis consejeros y un consejero presidente. Su designación y remoción está a cargo del Consejo General del INE. En cuanto a sus facultades, son los encargados de realizar los escrutinios y cómputos; de declarar la validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores; realizar los procedimientos de consultas populares en el ámbito local; deben administrar el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; llevar a cabo las tareas de educación cívica; la preparación de la jornada electoral; impresión de documentos; producción de materiales electorales; dar resultados preliminares; realizar encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos.

En relación con el TEPJF, la reforma mantiene todas sus facultades y añade una nueva: la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación. En un afán por homogeneizar la integración de los tribunales locales, la reforma estableció que éstos se conformen por un número impar de magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria que para tal efecto se emita. De acuerdo con el régimen transitorio, el

Senado debe nombrar a los magistrados locales con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de la reforma.

El régimen de partidos también tuvo algunos cambios importantes. El requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, acorde con la reforma, todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida tiene derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

La introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial, son otros de los cambios importantes de la reforma de 2014. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma.

En cuanto al mandato de la cuota de género, con la reforma pasó a ser de orden constitucional, de modo que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legislaturas federales y locales.

Las nuevas reglas en el tema de la fiscalización establecen en el artículo 41 constitucional y en el segundo transitorio, un nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña que se debe desarrollar en paralelo a las campañas electorales. El INE es el encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, desde el origen y destino de todos los recursos de partidos y candidatos, y éstos podrán optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE. Se agregaron también dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales: el rebase del tope de gasto de campaña en 5% del monto total autorizado; y/o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Se introdujo también la causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión y se modificó la restricción a la propaganda negativa, que queda formulada en nuevos términos como abstenerse de expresiones que calumnien a las personas de manera que obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental.

A partir de esta reforma se instituyeron ciertas reglas básicas para las consultas populares: podrán ser convocadas por el presidente de la República, por 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados, o 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La organización de éstas queda a cargo del INE y se

deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Es pertinente señalar que la Constitución establece que no pueden ser objeto de consulta temas de los derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada, asimismo, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular.

Sin duda, el centro de la reforma electoral de 2014 fue la instauración del INE y la definición de sus facultades, tomando como punto de partida el reconocimiento de las carencias y deficiencias democráticas que persistían en México, en particular, lo referente a las elecciones locales, principalmente en el tema de fiscalización de los recursos públicos y privados que intervienen en las contiendas electorales y que impactan en los criterios de equidad.

Si bien es cierto que antes de que se fundara el INE, el IFE estaba a cargo de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, no se discutía acerca de la intromisión en las atribuciones conferidas a los estados (San Martín y Hernández, 2020: 111), es de destacar que fue hasta la creación del INE que se abrió el debate acerca del control de las autoridades locales sobre los procesos electorales locales y sus resultados. El proceso electoral 2014-2015 fue el primero en el que el INE entró en funcionamiento y se celebraron un total de 16 elecciones concurrentes y una no concurrente, en las que se disputaron un total de 1 679 cargos de elección popular a nivel local. En las primeras elecciones del INE se trabajaría con los órganos locales y la logística de las elecciones concurren en gran parte con el esquema anterior, este hecho limitó la supervisión y coordinación; el resultado fueron las deficiencias en el ejercicio de las facultades de los órganos electorales y en los mecanismos establecidos para el trabajo conjunto a nivel local de los órganos desconcentrados de ambas instituciones.

Lejos de centrarse en los efectos negativos del proceso electoral, la experiencia sirvió para que el Consejo General del INE cambiara la óptica sobre el ejercicio de sus facultades y se acercara a los comicios a nivel local y para las elecciones de 2016, aprobó el mayor número de acuerdos en facultad de atracción con el objetivo de regular diversos procedimientos locales y subsanar sus debilidades, contenido que plasmó en gran medida en el Reglamento de Elecciones.

El proceso electoral de 2016-2017 puso sobre la mesa que cuando se realizan elecciones únicamente locales, los mecanismos para la vigilancia, supervisión y coordinación, los órganos locales tienen mejores condiciones para llevarlas a cabo; no obstante, persiste el problema de resistencia en algunas instituciones locales que

perciben que el ejercicio del INE es un atentado contra su autonomía, superar estas resistencias y la fragilidad institucional, son dos tareas que el federalismo debe concretar por medio de las reformas electorales que, en la historia mexicana en el último siglo, corresponden con la realidad que vive el país.

BALANCE GENERAL

El proceso de transición y cambio que se gestó en México hacia las últimas décadas del siglo pasado, reestructuró la dinámica del sistema político y del sistema de partidos. Las reformas electorales sucedidas dan cuenta de cómo dichos cambios impactan no sólo en los procesos electorales, sino también en la conformación de poder a nivel federal, estatal y local. La reforma electoral de 1996 destacó particularmente por establecer la independencia del entonces IFE, por la composición de su Consejo General, y la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral; la del 2014 correspondió a la necesidad de realizar el cambio en el andamiaje institucional; con el INE a cargo de nuevas atribuciones y con la finalidad de abonar a la democracia, atender y abrir los espacios para que el federalismo electoral retome su significado, entendiendo que la democratización ha configurado un proceso de federalización distinto, donde la competencia abrió el camino a la pluralidad, a la expresión de la diversidad regional y lo local cobró relevancia.

Se identifica que después de la reforma de 1996, los estados realizaron lo propio con diferentes características y temporalidades; desde esporádicas o constantes revisiones sustantivas que devinieron en un mayor impacto en las legislaciones electorales; otros estados optaron por mantener las mismas condiciones que imperaron en la época hegemónica del PRI e incluso algunas entidades introdujeron cambios contrarios a las disposiciones constitucionales.

La competencia en la arena política asentó las bases para la pluralidad con el establecimiento de un sistema de partidos que comenzó a forjarse a partir de 1977 y abrió el camino a la expresión de la diversidad regional. El sistema electoral que antes se mantuvo centralizado en el partido hegemónico, fue fragmentándose y reveló las diferentes condiciones políticas que caracterizaban a las entidades federativas. En tal sentido, el poder político, en sus tres niveles de gobierno, comenzó a ser cada vez menos monocromático. Esto es particularmente importante pues había la posibilidad de romper con la obligada disciplina y sumisión que los gobiernos estatales y locales debían al gobierno federal. En adelante se esperaba que las decisiones concernientes a

la política en esos niveles obedeciesen más a las necesidades de sus propios ámbitos que a las mandatadas por el ejecutivo federal.

En nuestro país, los estudios sobre el federalismo y las reformas en materia electoral han tomado como eje central la construcción y consolidación en la democracia electoral, es decir, explicar los cambios políticos ocurridos en la arena electoral y en el plano federal. Los análisis en la materia indican que las reformas en materia político-electoral llevarían a México a un tránsito paulatino que desembocaría en una sociedad más democrática; la realidad es que en el año 2000 lo que se vivió fue el paso a la alternancia política. El análisis sobre los avances y los pendientes en la construcción democrática ha considerado el ámbito federal, como si este último fuera nacional. No obstante, lo federal y lo local han transitado en ritmos y orientaciones distintas y sería pertinente evaluar los cambios en las legislaciones locales para observar cómo han contribuido al fortalecimiento del federalismo.

La existencia de fuerzas y actores políticos específicos en el ámbito subnacional y la forma como se habían relacionado con el poder central, no bastan para explicar cómo ha cambiado la mecánica de la federalización electoral a partir de las reformas político-electorales que dieron paso a la atención de las características políticas específicas de cada entidad. Las reformas político-electorales tienen como fin mejorar la vida democrática del país, contar con un sistema que fortalezca la pluralidad, que incluya el ámbito subnacional, en suma, intentar que el gobierno de pocos no sea siempre de los mismos.

Las decisiones y acuerdos que se toman desde el centro del país, impactan de manera distinta a los poderes locales, y es una tarea pendiente revisar las leyes electorales locales por medio de una perspectiva comparativa, para evaluar los alcances y deficiencias que existen en cada una de éstas a la luz de la democracia como eje rector para el federalismo y evitar que a nivel subnacional se viva una nueva situación hegemónica, en que una fuerza política se afiance en una entidad, tema que aparentemente ya se consideraba superado y que valdrá la pena analizar si es que en las elecciones federales de 2024 el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) refrenda el triunfo que tuvo en 2018.

El presidente Andrés Manuel López Obrador en 2022 también motivó cambios en la Constitución que atañen a la legislación electoral, planteando entre otros la reestructuración del INE. Al cierre de este artículo, al menos la primera parte de estos cambios fueron rechazados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al destacar como causa principal que no se cuidó el debido proceso.

REFERENCIAS

- Ai Camp, Roderic (1995). *La política en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Becerra, Ricardo, P. Salazar y J. Woldenberg (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Becerra, Ricardo, P. Salazar y J. Woldenberg (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*. México: Cal y Arena
- Ferrajoli, Luigi (2007). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Editorial Trotta.
- Gaudreault-DesBiens, J.F. (2006). “Federalismo y democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: UNAM.
- González, Edmundo (1975). “El presidencialismo o la personalización del poder”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México: UNAM.
- González, María del Refugio (s/f). “Aniversario de la promulgación de las Constituciones de 1857 y 1917”. México: CNDH.
- Peschard, Jacqueline (2008). “La dimensión federal de la democratización electoral”, en *El federalismo electoral en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- San Martín Ríos y Valles, Pamela y S. Hernández Cuevas (2020). “Sistema Nacional Electoral vs. Sistema Federal Electoral”, en *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Senado de la República, LVI Legislatura (1998). *Federalismo mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN).
- Sommano, M.F. (2010). “Movimientos sociales y partidos políticos en México: una relación voluble y compleja”, en I. Bizberg y F. Zapata (coords.), *Los grandes problemas de México. Movimientos Sociales*. México: El Colegio de México.
- Weingast, Barry (1992). *El papel económico de las instituciones políticas*. Estados Unidos: Universidad de Stanford.



