

De la Reforma a la Contra reforma. 25 años de Cambios en el Sistema Electoral Mexicano.

Lourdes López FLORES¹ y Juan Carlos Centeno MALDONADO²

RESUMEN

El proceso de liberalización política iniciado en México en 1988, ha pasado por diversas etapas que hicieron del sistema electoral un mecanismo eficaz para transitar del régimen de partido hegemónico, hacia un régimen plural de partidos políticos. A 25 años, el círculo se cierra y las recientes modificaciones a las reglas electorales y de integración de la representación pública, evidencian la involución en el diseño de las instituciones y de los procedimientos político-electorales. En este trabajo, se revisan los cambios constitucionales y legales del período señalado, que culminan con la definición de un sistema electoral encaminado a fortalecer a las élites políticas, en detrimento de la participación popular en el proceso de la integración de la representación pública.

PALABRAS CLAVE: REFORMA ELECTORAL, SISTEMA ELECTORAL, Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Sumario. 1. Introducción; 2. Reformas Político Electorales en México; 3. Liberalización y Democratización; 3.1. Diseño del Sistema Electoral como Estrategia para la Liberalización Política; 4. La Conformación de la Oferta Política; 5. Los Cargos que se Eligen; 6. El Papel de los Partidos Políticos en la Organización de las Elecciones; 6.1. La Injerencia de los Partidos Políticos en la Definición de las Demarcaciones Electorales; 7. Comentarios Finales; 8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otros países, en México la renovación de las estructuras políticas, se ha pautado a partir del constante rediseño del sistema electoral; aunque no debe ser considerada como evidencia de desarrollo democrático. La alternancia

¹ Doctora en Política Pública en la en la EGAP - Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Fue Consejera General del Instituto Federal Electoral, donde trabajo en los ámbitos distrital y local, Es docente en los programas de maestría de las Facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública y, de Derecho y Criminología de la UANL, Es especialista en materia electoral; procesos de cambio institucional. malourdes1@hotmail.com

² Recibió los grados de: Doctor en Política Pública en la EGAP - Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Sociólogo, en la Universidad Central de Venezuela, y Licenciado en Educación, mención Ciencias Sociales, en la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Se ha desempeñado como profesor-investigador. En la actualidad es Profesor Titular y líder del Cuerpo Académico de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de Universidad Autónoma de Nuevo León, México. centenojuan@hotmail.com

política en el poder ejecutivo ha sido la consecuencia más notoria. Pero, además, el proceso de liberalización política que se desarrolló en el período 1988-2006, permitió que el tránsito desde el régimen de partido hegemónico hacia el sistema plural de partidos se mantuviera en los cauces institucionales.

La redefinición de las reglas del juego político, alcanzó también al Congreso de la Unión e impactó las condiciones de interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo y la operación interna de éste. La secuela más negativa se refleja en modelos de representatividad que conducen a la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Se revisan los efectos que en el sistema electoral mexicano, han producido las reformas constitucionales aprobadas en cinco etapas, durante el período 1988-2013 y que derivan en la falta de representatividad de los representantes. Siguiendo una pauta meramente cronológica, se revisan los cambios realizados en seis cuestiones esenciales (Valdés, 1998): ¿De cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios? Conside-ramos que en la definición de estas cuestiones, radica la calidad de la representación. Bajo este criterio, es como pretendemos hacer una valoración del sistema electoral mexicano.

Nuestra premisa central es que para propiciar la pluralidad política se requiere, de manera indispensable, garantizar a los electores el acceso a una oferta política diversificada y amplia que trascienda del ámbito de la competencia electoral, al espacio de decisión pública. Esto no solo tiene que ver con los procedimientos electorales, sino también, de manera muy importante, con el entramado que articula la conformación del cuerpo legislativo.

La transición política mexicana tuvo como eje la construcción y consolidación de un régimen plural de partidos políticos que se hiciera cargo de la diversidad política que ilustra la diversidad social. En el camino, el propósito se frustró por creación de un monopolio de la representación el cual afianza un régimen de privilegio solo accesible para las élites políticas consolidadas.

Este trabajo se concentra en las adecuaciones al régimen electoral federal de México. Si bien, en teoría, el modelo federal implica la posibilidad de la aparición de variantes en la estructura institucional en materia política y electoral, en el caso de nuestro país, la tradición centralista (vestida de federalismo) hace que el diseño de los regímenes electorales locales se replique la pauta federal, por lo que los aspectos revisados reflejan una tendencia nacional.

El período que se revisa comprende las reformas políticas impulsadas desde el poder ejecutivo a partir del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989 y concluye con la reforma constitucional entró en vigor en 11 de febrero del 2014, ya en la gestión del Presidente Enrique Peña Nieto.

Este capítulo comprende de cinco apartados. Se ofrece en primer término, a manera de antecedentes, una revisión de los acontecimientos que precedieron a

la etapa de liberalización política. En el segundo de ellos se expone de manera sucinta, la revisión teórica que soporta los criterios adoptados para el estudio. Los tres restantes, están dedicados a presentar la evolución constitucional y legal de las disposiciones encaminadas a garantizar la integración de la representación pública. A manera de conclusión, se presentan los comentarios finales.

2. REFORMAS POLÍTICO ELECTORALES EN MÉXICO

Frecuentemente se identifica la Reforma Política de 1977 como el inicio de la transición democrática sin embargo, en México, la representación plural fue una posibilidad a partir de la reforma de 1962 que creó la figura de diputados de partido abriendo espacios a la oposición en el Congreso de la Unión. La representación de las minorías fue posible en todos los congresos locales hasta 1977, en los cabildos de todos los municipios hasta 1983 y en el senado de la república en 1993 (Nacif, 2006; Lujambio, 2000)

El vacío creado por la oposición en la elección presidencial de 1976 impulsó la reforma electoral del siguiente año. Se crearon tres nuevos partidos políticos y se reconoció la calidad de éstos como entidades de interés público, además se amplió el espacio de representación en el legislativo al incrementar a 400, el número de diputados: 300 de mayoría y 100 de representación proporcional, introduciendo así el sistema mixto de representación proporcional. (Rodríguez Araujo, 1979). A partir de entonces y hasta 1988 se instrumentaron ajustes para catalizar las presiones que impuso el deficiente desempeño económico del gobierno en un contexto de crisis internacional.

La crisis electoral de 1988 fue el parte aguas para la redefinición del nuevo modelo de Estado Mexicano. Modelo que si bien le ha dotado de rasgos distintos, para bien o para mal, no ha derivado formalmente en un cambio de régimen político, sino simplemente en la adecuación accidentada y gradual de las estructuras públicas de representación, a las que todavía no se les puede reconocer como eficientes para combatir la desigualdad. En las elecciones federales de 1988, se hicieron evidentes las contradicciones discursivas y programáticas del régimen de partido hegemónico encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Carlos Salinas de Gortari, asumió la presidencia de la república en medio de la acusación de fraude originada por las irregularidades del cómputo de votos y la incapacidad para explicar de forma satisfactoria sus causas.

Es en 1989 es cuando se sientan las bases de un modelo electoral como el primer paso para iniciar el proceso de Reforma política que no se afianzó sino hasta 1996. Los cuestionamientos sobre la legitimidad del presidente electo, y la distribución de la representación fueron factores determinantes para identificar a los aliados estratégicos que respaldaran el ejercicio de gobierno.

Además de impulsar la reestructuración del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Salinas de Gortari, encontró en del Partido Acción Nacional (PAN), la colaboración para el impulso de su política de cambio. A mediados de 1989, se forma-lizó la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que si

bien en su fundación no concurrieron todos los partidos y fuerzas políticas que apoyaron al Frente Democrático Nacional (FDN), si se mantuvo la participación de la izquierda tradicional mexicana, y la corriente crítica que se escindió del PRI, antes de la elección presidencial.

Como reacción a la demanda expresada por el PAN a través del manifiesto titulado **Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia**, divulgado en 1988, la alianza política entre el PRI y el PAN cobra forma en el Acuerdo Nacional Para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática propuesto en 1989 por el Presidente Salinas de Gortari. En él se expusieron como líneas estratégicas:

- La preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional;
- El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política;
- La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía en los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones
- El impulso de la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo (Pérez Fernández del Castillo, Puga, & Díaz-Santana, 2009).

Con esta agenda, se delineó la de la ruta de la transformación de las instituciones políticas del país. Además de rediseñar el marco constitucional, se buscó mejorar los procesos electorales, para hacer valer la decisión de la mayoría y se crearon mecanismos de organización y vigilancia compartida de las jornadas electorales, así como, la difusión oportuna y transparente sus resultados.

El rediseño de las reglas, procedimientos e instituciones electorales, si bien respondió a las crecientes demandas de participación de la sociedad; favoreció también la redefinición de la arena política donde se mantuvieron los mecanismos de interacción e interlocución entre los agentes económicos y políticos. Las fallas del rediseño institucional orientado a redefinir las reglas del juego político, generaron vicios en el ciclo de construcción de decisiones colectivas. Las nuevas reglas produjeron resultados que a su vez crearon nuevos contextos de interacción y negociación política.

Es en 1990 cuando se sientan las bases de un modelo electoral competitivo y plural, como el primer paso para lograr una profunda Reforma de Estado. El propósito de las acciones emprendidas durante el período fue generar la credibilidad en las elecciones para dar legalidad, definitividad y legitimidad de los resultados electorales.

3. LIBERALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

El estudio comparado de las democracias en el mundo ha arraigado la idea de que, en las sociedades plurales es factible el desarrollo económico, solamente, si existen instituciones políticas fuertes que permitan incorporar al proceso público de decisión a los distintos segmentos de la sociedad. Los hallazgos han llevado a concluir que existe una relación directa entre la fortaleza de las instituciones democráticas y la creación de condiciones para el crecimiento económico, porque contribuyen al bienestar general de la sociedad (Almond & Powell, 1978; Colomer, 1991; Dahl, 1991). Esta suposición ha influido para plantear la viabilidad de inducir el cambio político a través del diseño de instituciones, como condición para facilitar la construcción de acuerdos que favorezcan la creación de normas y organismos que den certidumbre a los intercambios de orden político y económico (Goodin, 2003; Lijphart, 1988; Sartori, 2005).

Es amplio el espectro de enfoques sobre el cambio institucional inducido. Adam Przeworski (1995), describe el cambio político como un proceso de liberalización política impulsado por el *establishment* y que busca ampliar la base social del régimen, reduciendo las tensiones al permitir que los agentes distintos al gobierno sean capaces de organizarse.

Los proyectos de liberalización impulsados desde el poder autoritario tienen el propósito de abrir el espacio político de forma controlada; se caracterizan por la división del “bloque autoritario” activada por diversas señales de crisis que pueden manifestarse, inclusive, como malestar popular. De acuerdo a Przeworski, el inicio de un proceso de liberalización política tiene por objeto mitigar las tensiones sociales y reforzar su posición dentro el bloque en el poder una ampliando la base social del régimen, permitiendo un cierto grado de organización autónoma de la sociedad civil e integrando a los nuevos grupos en las instituciones autoritarias (1995).

La noción de cambio político, parece estar restringida a la transformación de las estructuras de autoridad, pero un cambio de esta naturaleza produce efectos en todas las formas de relación que se dan en la sociedad. En primer plano, por cómo se relaciona ésta con el gobierno que representa la autoridad; en segundo, porque a partir de la redefinición de las estructuras de autoridad se crean condiciones para la relación de los individuos entre sí.

3.1. DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL COMO ESTRATEGIA PARA LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA.

En condiciones de estabilidad política y más frecuentemente, en condiciones de ajuste institucional, los actores políticos relevantes pueden y deben elegir, el modelo de sistema electoral que se aplique para la distribución de la representación y del poder público; al participar en su elaboración, contribuyen al establecimiento de las reglas electorales que les favorecen (Lijphart, 1988). Para acercarnos al tema es conveniente definir al sistema electoral como el “conjunto de leyes y normas partidistas que rigen una competencia electoral entre partidos

y dentro de ellos” (Cox, 2004, p.58) y es importante identificarlo también como el conjunto de mecanismos legales previstos para garantizar que la voluntad ciudadana se convierta en representación pública.

El rediseño del sistema electoral es estratégico y es una cuestión que se incorpora en la agenda pública de a partir dos tipos de causas: a) la necesidad de crear o fortalecer las reglas que permitan a los actores interesados mantener la presencia electoral y las oportunidad de ganar elecciones y b) la creciente expresión pública de grupos no representados en el sistema de partidos y que actúan como en forma general como contestatarios del régimen. Esto es, que además del diseño por sus antecedentes, los sistemas electorales pueden profundizar o atenuar las tensiones y los conflictos latentes o manifiestos de la sociedad. Además, explica las diferencias entre los sistemas electorales que favorecen la formación de gobiernos fuertes basados en el bipartidismo o de partido predominante y otros que privilegian la representación de los grupos minoritarios.

Podemos afirmar que, con frecuencia, la primera causa, es la motivadora de ajustes institucionales electorales, es conveniente y hasta ventajoso para la burocracia política dominante y de oposición, pero de ninguna forma puede considerarse democrático. Aunque en el diseño se sigan las reglas y procedimientos democráticos de decisión, en estos casos la tendencia es hacia la preservación de privilegios legales y la restricción en las oportunidades de participación no para los electores, sino para otras potenciales ofertas políticas.

En cambio, la segunda causa si corresponde a la necesario rediseño de las instituciones políticas y electorales dentro de procesos de liberalización política, apertura e inclusión. Sin embargo, el reconocimiento de esta necesidad, no se da sino hasta que aparecen señales de debilitamiento institucional y problemas de legitimidad política, como es el caso de la disminución de la participación de los electores, la parálisis legislativa y el diseño de políticas públicas ineficaces para satisfacer las expectativas de los ciudadanos. En este caso, el sistema electoral es considerado como un mecanismo para solucionar conflictos reales y potenciales y la tendencia en el diseño es hacia la apertura y expansión de la oferta política, la garantía para el ejercicio de las libertades políticas individuales y para el ejercicio de derechos políticos partidistas. Es esta segunda situación es la que interesa abordar para examinar los modelos electorales integradores.

Joseph Colomer (2004, p.27) señala que en la actualidad, la propensión en el diseño de sistemas electorales es hacia “fórmulas más cada vez más incluyentes y menos arriesgadas: desde las elecciones indirectas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la mayoría, y desde ésta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional”.

En la propuesta metodológica de Lijphart, se consideran como elementos fundamentales de la democracia unificadora y como mecanismos adecuados para la incorporación de la diversidad social en las estructuras de representación y decisión pública. La representación proporcional y la formación de coaliciones políticas.

1. La representación proporcional es un modelo de elección que funciona como contrapeso a la concentración de poder creada por la regla de la mayoría; se justifica en la búsqueda de equidad y de eficiencia social de las decisiones públicas y en teoría, asegura la representación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los minoritarios. Su fundamento natural, es el propósito de reducir la inequidad en los porcentajes de votación que reciben los partidos políticos y los potenciales efectos excluyentes de la regla de la mayoría.

2. Las coaliciones políticas, en los sistemas electorales multipartidistas, son el resultado de pactos de cooperación entre los partidos políticos minoritarios que tienen el propósito de integrar una mayoría opositora para ganar las elecciones, o la alianza el partido con más peso electoral y partidos minoritarios para construir condiciones de legitimidad, estabilidad y eficacia gubernamental. Las coaliciones políticas unifican a fuerzas políticas con tamaño y programas políticos diferentes en torno a objetivos comunes, lo que en naturalmente conlleva el otorgamiento de concesiones a cambio de los beneficios que proporcione la cooperación.

La liberalización política no conduce necesariamente a la democratización de la vida pública. Aunque en diferentes dimensiones del proceso democrático, la aplicación de modelos de representación proporcional y la formación de coaliciones políticas, han sido mecanismos exitosos para materializar las aspiraciones y satisfacer las demandas de inclusión y participación en las sociedades, pero sin pretender menoscabar sus virtudes, hay que reconocer que en la realidad. La aplicación de estos mecanismos también ha sido utilizada para consolidar privilegios de los partidos políticos, en detrimento de la eficacia gubernamental a la que obliga el ejercicio de la representación pública.

4. LA CONFORMACIÓN DE LA OFERTA POLÍTICA

Una condición básica para el establecimiento de la pluralidad política, es la consolidación de una oferta política diversificada. En el transcurso de las reformas electorales revisadas podemos apreciar que ha variado la rigurosidad de los requisitos para conformar un partido político nacional y participar de la distribución de cargos de representación en el legislativo. Estas reglas se han precisado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el cual, invariablemente se ha mantenido la obligatoriedad para los partidos políticos de formular una declaración de principios, su programa de acción y estatutos que reglen sus actividades partidarias. El otro requisito es la acreditación de afiliados en el territorio nacional.

Las disposiciones vigentes hasta 1996 impusieron a los partidos políticos en formación, la obligación de contar con 3000 afiliados, cuando menos en cada una de las entidades federativas, así como al menos 65,000 afiliados en todo el país. A partir de la reforma electoral de ese año se flexibilizó el criterio de afiliación

por entidad federativa, reduciendo, de 16 a 10, el número de Estados en los que el partido político debía certificar ante autoridades notariales o electorales la afiliación de 3000 miembros, o en su defecto, hacerlo en 100 distritos electorales, dejando constancia de la afiliación de al menos 300 militantes en cada uno de ellos. En contraste, se estableció el 0.13%³ del padrón electoral presentado en la elección anterior como mínimo de afiliación a nivel nacional.

Antes de 1996, el registro de nuevos partidos se realizaba en el año previo a la elección; se otorgaba un registro condicionado a la obtención del 1.5 % de la votación total emitida. A partir de entonces, la norma estableció que el proceso de registro de nuevos partidos se realizaría durante el año siguiente a la elección y a partir de entonces se suprimió el registro condicionado y se flexibilizó la posibilidad de formar coaliciones electorales. En la elección del año 2000 participaron 11 partidos políticos, el mayor número en la historia electoral del país, pero también la más ineficiente: en las elecciones federales del año 2000, se formaron dos coaliciones electorales, una de ellas integrada por 5 partidos políticos⁴. Cuatro de ellos, partidos de nuevo registro o sin representatividad probada, superaron mediante la figura de la coalición el riesgo de pérdida del registro y tres partidos que contendieron solos, perdieron el registro. En este esquema se perfiló el predominio de tres fuerzas electorales: El PRI, el PAN y la coalición de izquierda encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En la elección de Diputados del 2003, participaron nuevamente 11 partidos políticos, los 7, que sobrevivieron a la elección previa y tres de reciente creación; cinco partidos no lograron 2% requerido para participar de la distribución de curules y la oferta electoral se redujo a seis partidos políticos. En este proceso electoral, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), antiguo aliado del PAN, integró una coalición parcial con el PRI.

La reforma electoral legal de diciembre de 2003, duplicó los requisitos de afiliación: en esta nueva versión de la ley se ordenó a las organizaciones que pretendan constituirse como partido político, contar con 3000 afiliados en al menos 20 entidades federativas ó 300 en 200 distritos; el porcentaje de afiliados se movió del 0.13 al 0.26%⁵. Además, se prohibió a los partidos políticos de nuevo registro, la formación de coaliciones en su primera incursión electoral. Bajo esas reglas sólo dos partidos lograron obtener el registro y conteniendo las tres fuerzas políticas consolidadas (PAN, y las alianzas PRI-PVEM y PRD, PT, CONVERGENCIA) en la elección del 2006 lograron superar el umbral del 2% requerido para mantener el registro y participar de la asignación de curules legislativas. Después de esa elección, no se aprobó el registro de nuevos partidos políticos.

³ La primera vez que se aplicó esta disposición, este porcentaje representaba casi 69,000 inscritos en el padrón electoral.

⁴ Coalición denominada Alianza por México, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Partido Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)

⁵ Cuando esta disposición fue aplicable, este porcentaje equivalía a casi 170,000 electores.

La reforma constitucional en materia electoral aprobada en el año 2007, modificó los requisitos para la creación de partidos políticos, prohibiendo expresamente la intervención de organizaciones sindicales. Además, se estableció que la creación formal de nuevos partidos políticos sólo podrá realizarse el año siguiente de la elección presidencial, estrechando así el acceso a nuevas corrientes políticas.

En la Reforma Constitucional que entró en vigor el pasado mes de febrero, el panorama es más complicado. El umbral para acceder a la Cámara de Diputados y permanecer en el juego electoral se ha elevado al 3%, lo cual indudablemente favorece a las fuerzas políticas que actualmente gozan del registro, las prerrogativas y el privilegio de postular candidatos. Esta reforma, se hace cargo también de abrir las candidaturas independientes⁶, sin definir claramente su viabilidad. En tanto no se aprueben las normas procedimentales. La candidatura independiente es más una amenaza a la tradición política que una auténtica alternativa electoral, sin embargo, su aparición se da en un contexto restrictivo de la oferta partidaria que eventualmente podría inducir a postulaciones individuales carentes de sustento representativo.

5. LOS CARGOS QUE SE ELIGEN.

En el proceso de liberalización política de México, ha sido una constante la promesa del fortalecimiento del pluralismo político para propiciar el enriquecimiento de la vida parlamentaria. Sin embargo, esta se diluye por los desequilibrios que, gradualmente y en el transcurso del mismo proceso, se han introducido en los procedimientos diseñados para integrar cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión y que de facto debilitan el modelo bicameral del país.

En México el sistema electoral es mixto, que como se sabe implica la utilización de los principios de mayoría relativa (a una vuelta) y de proporcionalidad en la integración de la representación pública (Berlín Valenzuela, 2006). No obstante, en esta aplicación se combinan criterios que modifican el sentido y el alcance de la proporcionalidad y por ende de la representatividad de los órganos legislativos.

Para el período estudiado, podemos afirmar que la modificación de la composición de ambas Cámaras, así como el rediseño de los mecanismos para integrarlas fueron incentivos determinantes en la cooperación política de los partidos de oposición. Al tiempo que brindaron al PRI, una pista de aterrizaje en la debacle electoral de finales del siglo veinte.

Desde 1986, la Cámara de Diputados está integrada por 300 legisladores, electos por el principio de mayoría y 200 por el principio de representación proporcional, distribuidos en cinco circunscripciones y electos mediante el sistema de listas regionales, bajo la fórmula de proporcionalidad pura que consta de los elementos de cociente natural y resto mayor. En cambio, la integración de la Cámara de Senadores ha sufrido diversos y relevantes cambios desde que en ese mismo año

⁶ Para garantizar el pleno ejercicio del voto pasivo y en cumplimiento de la sentencia dictada el 6 de agosto de 2008, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a favor de Jorge Castañeda-Gutman, vs. el Estado Mexicano.

se aprobara la integración paritaria con renovación escalonada cada tres años.

La reforma política de 1990, estableció el 1.5% de la votación emitida como requisito para que los partidos políticos tuvieran acceso a los escaños de representación proporcional y se impuso la obligación de postular candidatos a diputados por el principio de mayoría en al menos 200 distritos uninominales, la clausula de gobernabilidad introducida en 1986 redujo del 51 al 35%, el porcentaje de votación requerido para asegurar al partido con mayor votación el control de la Cámara de Diputados.

En la siguiente reforma, la de 1993, se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados al establecer límites a la sobre-representación partidista regulando la asignación de curules por los principios de mayoría y representación proporcional, en esta ruta se limitó a 315 el número de diputados por partido político y el límite de curules a ser ocupadas por un partido político se fijó en un rango de fluctuación entre el 60 y el 63%. Para el Senado, se incrementó el número de representantes por cada entidad federativa pasando de dos a cuatro, para un total de 128 Senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa⁷, y uno para la primera minoría presentados en una lista de tres candidatos, además se restableció la renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años⁸. A partir de entonces, se transfirió al IFE la facultad de calificar las elecciones de diputados y senadores, inclusive la asignación de legisladores electos por los principio de representación proporcional y primera minoría.

Con la reforma política de 1996, en aras de hacer las elecciones auténticamente competitivas, se otorgó financiamiento público a los partidos políticos pero, al mismo tiempo, se agregaron dificultades a la competencia electoral al subir el umbral de acceso a la estructura legislativa de representación. El porcentaje requerido para participar de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional pasó del 1.5 al 2% de la votación total; se redujo también del 315 a 300, el límite de curules por ambos principios a ser controladas por un partido político y como un mecanismo eficiente para atemperar los efectos de la aplicación llana del principio de mayoría, se estableció el diferencial del 8% entre la votación total recibida y las curules asignadas. También se estableció como única excepción a esta regla su aplicación sólo en caso de que, por la vía de los triunfos uninominales, algún partido político obtuviese un porcentaje de curules superior al porcentaje de la votación total emitida, aunque en ningún caso el partido podría ocupar más de trescientas curules. (López Flores, 2012)

En esa misma reforma se rectificó el criterio de integración de la Cámara de Senadores; se mantuvo la integración en 128 senadores y se modificó la aplicación

⁷ Este principio implicaba el registro de fórmulas de candidatos por partido político.

⁸ La de 1993 fue la tercera reforma al artículo 56; la primera fue en 1933 por la que se amplió el período de gestión, igual que el presidencial de 4 a 6 años, además se modificó el criterio de renovación parcial “por mitad” establecido en la Constitución de 1917, para introducir el de la renovación total cada seis años; la segunda reforma se hizo en 1986.

de los principios de elección. Dos por cada entidad federativa, electos por el principio de mayoría; uno por el principio de primera minoría, para un total de 96; los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, bajo la fórmula de proporcionalidad pura, considerando los elementos de cociente natural y resto mayor. Se mantuvo la renovación total del senado cada seis años y se estableció un régimen transitorio para la elección federal de 1997. Bajo el cual se eligieron 32 senadores por el principio de representación proporcional, quienes integraron la LVII Legislatura y que fueron electos para un período de 2 años y 10 meses (López Flores, 2012)

En la reforma política más reciente, publicada en febrero del 2014, se incrementa nuevamente el umbral de acceso a la representación pública, para lo cual se ha establecido un mínimo del 3% de la votación total para Diputados. Este último cambio constitucional ha creado la figura de reelección inmediata para los legisladores, aplicable a partir de la próxima elección a celebrarse en el año 2015; los Senadores podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos y los Diputados hasta por cuatro períodos.⁹

6. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES.

Una de las acciones más relevantes en la instrumentación del proceso de liberalización política fue la creación, en 1990, del Instituto Federal Electoral (IFE). Desde su instauración, hasta la fecha, este organismo ha experimentado cambios en sus atribuciones y su estructura organizacional. Como resultado de la reforma política 2013-2014, el IFE convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE).

En la historia del IFE se pueden identificar cuatro etapas: en la primera de ellas (1990-1994), además de la preparación de la jornada electoral, se le encomendó la integración de un padrón electoral y la administración de las acciones para el garantizar a los partidos políticos, el acceso a las prerrogativas hasta entonces reconocidas. La función electoral fue compartida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

El IFE de entonces, contó solamente con personalidad jurídica y patrimonio propio y en sus órganos de dirección concurrieron ciudadanos, designados por ejecutivo, a quienes se les dio la calidad de consejeros magistrados electorales; consejeros legislativos provenientes de las fracciones parlamentarias y representantes de los partidos políticos con registro. La estructura operativa de la organización estuvo encabezada por el Secretario de Gobernación y por mandato constitucional, las sesiones eran públicas y todos los integrantes del órgano superior de dirección concurrían con voz y voto.

⁹ Así se establece en la versión reformada del Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014.

El surgimiento del IFE, apuntaló también la aparición de una estructura burocrática permanente y profesionalizada a nivel nacional; para conducir la ejecución y vigilancia de las tareas relativas a la preparación de las elecciones, se replicó el modelo central. En cada entidad federativa y en el ámbito distrital se incorporó también a ciudadanos y representantes de los partidos políticos. En esta primera etapa, el centro de la preocupación fue la creación de condiciones para la realización de elecciones cuyos resultados fuesen, no solamente aceptados por los contendientes, sino además creíbles y satisfactorios para la ciudadanía.

La credibilidad se construyó a partir de la creación del padrón electoral, en cuya elaboración los partidos políticos se involucraron activamente debido a que fueron incorporados en los órganos de vigilancia y supervisión. De hecho, es la única instancia en la que, con el transcurso del tiempo, mantuvieron la prerrogativa de votar las decisiones operativas. En las primeras elecciones organizada por el IFE, en 1991, el PRI logró el control de la Cámara de Diputados. La creación de este espacio de negociación y acuerdo le permitió proyectar la imagen de apertura y disposición al diálogo y le redituó, además del triunfo electoral, en una buena dosis de legitimidad, convalidada por los partidos de oposición.

El bono democrático se agotó rápidamente. Para 1994, año en que se renovarían el Congreso y la Presidencia de la República, el contexto desnudó la fragilidad de los acuerdos alcanzados. Las señales de inestabilidad política, económica y social¹⁰ obligaron a renovar el pacto político. Producto de una reforma constitucional se modificó la estructura del Consejo General del IFE. Implicó la remoción de los consejeros magistrados, la creación de la figura de consejero ciudadano, y se sentaron las bases de la ciudadanización de los organismos electorales.

En esta coyuntura se limitó el alcance de la participación de los consejeros de partido y del Poder Legislativo quienes perdieron el voto en la mesa del consejo, pero mantuvieron la voz. Esta conformación estuvo vigente hasta 1996 cuando, nuevamente, en un contexto de crisis económica, el proceso de liberalización política avanzó hacia la equidad en la competencia electoral, condición sine qua non para fortalecer el régimen plural de partidos.

El Consejo General del IFE se integró con nueve consejeros electorales, designados para un período de siete años y propuestos por todos los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados. El cambio más significativo fue el de

¹⁰ “La turbulencia de los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, contrastaron con el optimismo desplegado en los años previos. 1994 inició con el levantamiento zapatista en el Estado de Chiapas, el cual opacó el arranque del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero especialmente evidenció la profunda desigualdad social y económica que caracteriza a México; posteriormente, el asesinato del candidato presidencial postulado por el PRI, Luis Donaldo Colosio, evidenció también las tensiones por la disputa del ejercicio del poder político y, probablemente también del poder económico. Estos eventos generaron secuelas negativas en los mercados financieros e implicaron la instrumentación de estrategias intervención por parte del gobierno para contrarrestar sus efectos, desnudando la inminente crisis financiera que venía gestándose desde meses atrás y que apenas pudo ser contenida, logrando diferir sólo por unos meses, su manifestación” (López Flores, 2012)

separar al Secretario de Gobernación de la Presidencia del Consejo, lo que significó que el Poder Ejecutivo ya no interviniera en la organización de las elecciones y que la injerencia de los partidos políticos, al menos en la formalidad, se restringiera a la designación de los funcionarios electorales y a la defensa de sus asuntos en la mesa del Consejo.

Sin embargo, los partidos políticos, por conducto de sus representantes acreditados ante el Consejo General, son los únicos facultados para impugnar las resoluciones de ese órgano colegiado, lo que les coloca en una posición de preeminencia frente a la autoridad electoral. Esta se ejerce potestativamente lo que, recurrentemente, ha dilatado o influido en algunas de las resoluciones más relevantes que afectan sus actividades, incluso en materia de procedimientos electorales básicos, como es la contratación de personal o las estrategias para integrar las mesas directivas de casilla.

El extremo de la preeminencia de los intereses partidistas sobre la función estatal de organizar elecciones, lo representa el incumplimiento de los grupos parlamentarios para integrar adecuadamente al cuerpo directivo del órgano electoral. La reforma constitucional del año 2007 nuevamente trastocó la conformación del Consejo General, debido a que se decretó una renovación escalonada de los Consejeros Electorales; además de que incrementó la duración del encargo de 7 a 9 años. En ese contexto hubo designaciones transitorias para asegurar la implementación del escalonamiento, sin embargo, en la tercera etapa hubo un retraso de más de un año para designar a los nuevos funcionarios electorales, en virtud de la pugna por una asignación sustentada en la demanda de cumplir cuotas partidistas.

El escenario se repitió en la cuarta etapa del escalonamiento que incluye el nombramiento del Consejero Presidente; este proceso quedó suspendido por la aprobación de una nueva reforma que crea el INE y mediante la cual se incrementó de 9 a 11 el número de consejeros electorales. La ampliación de las plazas, hace suponer que el acuerdo partidista nuevamente incorporará el criterio de las cuotas. La gravedad de esta cuestión es que, el procedimiento, compromete gravemente la imparcialidad en la actuación de los consejeros electorales.

6.1. LA INJERENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEFINICIÓN DE LAS DEMARCACIONES ELECTORALES.

En México, la definición de la demarcación territorial de los distritos electorales

¹¹ El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

uninominales está prevista en el artículo 53 de la Constitución Política¹¹ y la base para su establecimiento es el censo poblacional que se realiza cada diez años, lo que implica una periodicidad replicable para la revisión de los límites distritales. Por lo que se refiere a la definición de las circunscripciones plurinominales, la Constitución remite a legislación electoral la precisión de los criterios correspondientes.

Desde su creación una de las principales facultades IFE, ha sido el formular el proyecto para la división del territorio nacional en los 300 distritos uninominales y las cinco circunscripciones electorales plurinominales. Esta atribución se ha cumplido solamente dos veces¹² (de manera tardía, si se tiene como referencia el censo de población) y también en dos ocasiones ha optado por su diferimiento. Estos diferimientos han afectado también la definición de las 5 circunscripciones. Desde 1990 hasta el año 2008, para cada elección, la ley impuso al Consejo General del IFE, el mandato de actualizar demarcaciones plurinominales con el propósito de ajustar los cambios graduales derivados del cambio demográfico y del fenómeno migratorio. Sin embargo, esta actualización se ha hecho sólo después de los procesos de distritación. La reforma hecha al COFIPE en el año 2008, formalizó esta omisión, suprimiendo del dispositivo correspondiente el término “para cada elección”.

El diseño del órgano electoral administrativo se sustenta en un modelo de colegialidad y lo ha dotado de mecanismos que debiesen actuar como un sistema de pesos y contrapesos para garantizar la objetividad y la imparcialidad de las decisiones. Si bien el Consejo General es el órgano superior de dirección, carece de facultades ejecutivas. La instrumentación de las acciones acordadas en su seno recae en órganos auxiliares, como son la Junta General, la Secretaría y las Direcciones Ejecutivas. La tarea de revisar las demarcaciones electorales, es competencia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, responsable de integrar el padrón electoral¹³ la cual, primero por mandato de Ley y después por acuerdo del Consejo General, cuenta con órganos de supervisión y vigilancia integrados por representantes de los partidos políticos que concurren con voz y voto. Con esta condición, es prácticamente imposible evitar que los criterios políticos distorsionen los criterios técnicos.

La intervención de los partidos políticos en los trabajos de integración del padrón y eventualmente de redistribución, explican el trazo geo electoral donde predominan *secciones electorales dentadas o distritos salamandra*. Los partidos

¹² En 1996, se modificó la distritación vigente desde 1997; después en el año 2002, el Consejo General del IFE, en una votación dividida optó por posponer los trabajos de distritación que actualizaban los datos demográficos recogidos en el censo poblacional del año 2000; en el año 2005 se definió una nueva geografía electoral vigente hasta la fecha, toda vez que en el año 2013, nuevamente se acordó no redefinir la geografía electoral acorde al censo del año 2010.

¹³ En el caso de México, el registro nacional de población es una función que se ha iniciado de manera posterior al registro electoral; inclusive su instrumentación se ha visto entorpecida por las pugnas entre el órgano electoral y la Secretaría de Gobernación, que es la instancia responsable de emitir una cédula de identidad. La credencial de elector que emite el IFE, es el principal instrumento de identificación que se utiliza en el país.

políticos han capturado todas las tareas de credencialización y distritación. Su injerencia se manifiesta desde el aval para proceder en las tareas de actualización permanente del padrón electoral, de reseccionamiento, que implica la división, supresión o creación de nuevas secciones electorales¹⁴ el diseño de la credencial, la validación del padrón, la designación de funcionarios y proveedores, e inclusive el diseño metodológico de la distritación, sin olvidar su facultad de controvertir cualquier resolución de la autoridad, un procedimiento técnico impregnado de negociación política y cálculo electoral.

7. COMENTARIOS FINALES.

El común denominador de los aspectos aquí revisados, es que proveen evidencia de cómo, a través de la evolución del sistema electoral, se han diseñado y perfeccionado mecanismos en los que la participación de los ciudadanos es un mero trámite. Los dispositivos diseñados para convertir la voluntad popular en representación pública, estarán incompletos mientras no se incursione en prácticas democráticas que impongan a los representantes la obligación de rendir cuentas. Dada la tendencia a maximizar el beneficio de las élites partidistas. La atractiva idea de la reelección de los legisladores se repele.

El mandato constitucional encaminado de cumplir el principio de representación igual mediante el sistema de un ciudadano, un voto, está sujeto a una serie de procedimientos decisorios que culminan con la imposición de una geografía electoral que protege los intereses de los partidos políticos. Esto es posible, porque en las instancias competentes para ejecutar las acciones de relativas a la distritación, los partidos políticos concurren con voz y voto, por lo que se convierten en parte interesada en la deliberación y aprobación de las decisiones.

La captura del órgano regulador, en este caso el IFE y el nuevo INE, al hacer del procedimiento de integración del órgano de dirección un juego en el que todos los jugadores ganan algo, vicia de origen el desempeño de la autoridad electoral; la asignación de cuotas en las sillas del consejo, no garantiza ni equilibrios, ni objetividad. Por el contrario, solo extenderá las tensiones de la disputa política y replicará el trueque como modelo de decisión donde los asuntos no sean valorados por sus méritos, sino por los intereses que protegen.

El debilitamiento del modelo bicameral es, tal vez, uno de los saldos más negativos de en este proceso involutivo. Mientras que la Cámara de Diputados es un botín para las burocracias partidistas; la Cámara de Senadores es el sitio de las élites políticas. En términos de representación democrática, la distancia entre una y otra Cámara es abismal. En el senado, apenas la mitad (64 legisladores), gozan de un respaldo popular acreditado. La incorporación de la primera minoría, sin importar que la distancia entre el primero y segundo lugar en cada entidad federativa,

¹⁴ Una sección electoral es la Unidad básica para la organización electoral, cuyo criterio de creación tiene como mínimo 50 electores y 1500 como máximo. Durante la jornada electoral, en cada una, por cada 750 electores o fracción, se instala una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma. (Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_glosario.htm).

sea de un voto o un millón de votos (según el caso), no hace sino consolidar las aristocracias partidistas que suelen ser negociadores generosos.

La representación proporcional en el Senado, violenta el principio federativo y paritario de ese órgano. Conforme al modelo de proporcionalidad pura, los elementos de cociente natural y resto mayor, funcionan como una especie de anatocismo, asignando representación sobre lo representado, sin compensar a minorías perdedoras, que es para quienes se diseñaron los modelos de representación proporcional. Lo mismo aplica para la Cámara de Diputados.

Una de las razones que dieron pie a la reforma política de 1990, fue la necesidad de ampliar y diversificar la oferta política partidista para institucionalizar el debate de la agenda pública y dotar de legitimidad de las decisiones colectivas. Sin embargo, la línea seguida en los procesos de reforma política revisados hasta aquí, se revela como regresiva, pues los criterios diseñados para ampliar y garantizar una oferta política plural, han sido útiles sólo para arropar burocracias partidistas e inclusive, para cohesionar a la élite política a costa del interés ciudadano.

8. BIBLIOGRAFÍA.

- Almond, G. A., & Powell, J. G. (1978). *Comparative Politics*. Boston: Little Brown and Company.
- Altamirano Santiago, M. (2004). *El Senado en las Democracias Contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comprada*. México, D.F.: Plaza y Valdez.
- Aragón, M. (2007). *Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo*. En D. Nohlen, Z. Daniel, & et-al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (págs. 178-197). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Berlín Valenzuela, F. (2006). *Sistemas Electorales: Un acercamiento al sistema electoral: entorno y prospectiva en México*. En F. Serrano Migallón, *Derecho Electoral* (págs. 121-130). México, D.F.: Editorial Porrúa.
- Colomer, J. M. (1991). *El equilibrio inducido estructuralmente: líneas para un programa de investigación*. *Revista del Centro de Estudios Comunicacionales*, Vol. 8, 27-38.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*
- Dahl, R. (1991). *La Poliarquía*. Buenos Aires: Ariel.
- Elizondo Mayer-Serra, C., & Nacif Hernández, B. (2006). *La Lógica del Cambio Político en México*. En C. Elizondo Mayer-Serra, & B. Nacif Hernández, *Lecturas sobre el cambio político en México*. (págs. 7-38). México, D.F.: FCE-CIDE.
- Goodin, R. E. (2003). *Las instituciones y su diseño*. En R. E. Goodin, *Teoría del Diseño Institucional* (págs. 11-73). Barcelona: Gedisa editorial.
- Haggard, S., & Kauffman, R. R. (1995). *The political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (1988). *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparda*. México, D.F.: Edit. Prisma.
- López Flores, L. (2012). *Democracia Electoral, Pluralismo y Reformas Constitucionales. Costos de Transacción en la Instrumentación del Cambio Institucional en México: 1988-2009*. Monterrey, N.L.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido*. México, D.F.: Océano.
- Pérez Fernández del Castillo, G., Puga, A., & Díaz-Santana, H. (2009). *Memoria Histórica de la Transición Democrática en México. 1977-2007*. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa.
- Piccato, R. A. (2006). *El Sufragio Pasivo*. En F. Serrano Migallón, *Derecho Electoral*. (págs. 83-104). México, D.F.: Editorial Porrúa-Facultad de Derecho UNAM.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y Mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez Araujo, O. (1979). *La Reforma Política y los Partidos en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (2005). *Ingeniería consitucional comparada*. Méxic, D. F.: Fondo de Cultura Económica .
- Valdés, L. (1998). *Sistemas Electorales y de Partidos. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. No. 7. Instituto Federal Electoral.
- Fuentes Electrónicas:
<http://info4.juridicas.unam.mx>
<http://www.ife.org.mx>
<http://www.diputados.gob.mx>
<http://www.senado.gob.mx>