

# **Transformación del sistema electoral mexicano**



## Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019

Luis Carlos Ugalde\*

La función de un sistema electoral en un régimen democrático es doble. Por un lado, establecer reglas de competencia de acceso al poder público que sean percibidas como justas, para que los resultados de las elecciones sean acatados y constituyan un insumo de legitimidad para los gobiernos constituidos. Por otro lado, propiciar que las fórmulas de asignación de asientos legislativos y cargos ejecutivos sean proporcionales, para que los órganos de gobierno sean representativos del voto popular. La finalidad de un sistema electoral es construir legitimidad democrática.

Para ello, los sistemas electorales deben reunir diversas características: universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia. Que sea universal significa que aplica por igual a todos los actores políticos de una demarcación, sea país, entidad federativa o localidad: votantes, candidatos, partidos y otros interesados, como medios de comunicación, gobiernos, iglesias, entre otros. Que sea transparente implica que las reglas son conocidas y que los mecanismos de operación del sistema (organización de comicios, selección de funcionarios de casilla, registro de electores) son accesibles y verificables por los actores interesados.

---

\* Director general de Integralia Consultores. Analista político y profesor universitario. Consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007. Agradezco a Roberto Gómez Mostajo su apoyo en la investigación y revisión de este capítulo.

Que sea estable significa que el sistema permanece a lo largo del tiempo y con ello genera experiencia, conocimiento y destreza de las autoridades para administrarlo. Asimismo, la estabilidad conduce a la predictibilidad —los participantes saben las consecuencias de sus actos y con el paso del tiempo adaptan su comportamiento para interiorizar las reglas del juego—. Que sea simple significa que es parsimonioso, esto es, que hace mucho con poco; dicho de forma alternativa, que la regulación no es excesiva ni invasiva, sino que contiene las normas necesarias y suficientes para regular lo regulable y dejar de lado aspectos que escapan al control de las autoridades o que constituyen aspectos que no es deseable regular. Una regulación potente lo es en la medida que ataca el origen de los problemas, no sus manifestaciones. Un sistema sobre regulado es débil o vulnerable por definición: al abarcar demasiado, genera normas ineficaces difíciles de aplicar y produce litigios y sobrecarga a las autoridades de funciones que dan pocos resultados.

Los elementos o componentes de un sistema electoral incluyen las normas y los procedimientos para organizar elecciones (centros de votación, funcionarios de casilla, materiales electorales), los requisitos para ejercer el voto activo (edad, registro de electores y causales que suspenden el derecho al sufragio) y el voto pasivo, esto es, el derecho a ser votado (edad, residencia, estudios, aval de partido); el cómputo y difusión de resultados, la geografía electoral (diseño y magnitud de las demarcaciones para computar votos para cargos legislativos o ejecutivos), el sistema de financiamiento de partidos y campañas (público, privado o mixto), las fórmulas para transformar votos en escaños legislativos y cargos políticos (por ejemplo, mayoría y representación proporcional), así como la justicia electoral.

Aunque las características anteriores son ideales para diseñar sistemas electorales, en la realidad son gestados en negociaciones políticas que privilegian el interés inmediato de los actores políticos, las expectativas de triunfos futuros, las demandas sociales, las percepciones —reales o imaginarias— de la legitimidad del sistema electoral, entre otras. Con frecuencia, los sistemas electorales se cocinan al calor de la discusión política, de la contingencia y sin contar con diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades del sistema vigente y sin un diseño global de los mejores instrumentos regulatorios para lograr el fin deseado.

Según Ace Project, las reformas electorales tienen consecuencias imprevistas en el momento de hacerlas: “puede ocurrir que las decisiones no sean las mejores para la salud política del país a largo plazo e incluso, en ocasiones, pueden tener efectos desastrosos para sus perspectivas democráticas”. Añade: “La selección de un sistema electoral es más un proceso político que una cuestión en la que un grupo de especialistas técnicos independientes pueda dar una respuesta única correcta” (Aceproject.org). Los cálculos de interés político a corto plazo pueden desplazar las consideraciones de largo plazo y ocultar las consecuencias negativas.

Con frecuencia, una vez que se adopta un sistema electoral, éste perdura en la medida en que se alinean y reproducen intereses y prácticas políticas. Ese no ha sido el caso de México. En las últimas cuatro décadas ha habido múltiples reformas electorales, siendo las más relevantes la de 1977 —que se considera el inicio del proceso de transición a la democracia—, la de 1996 —que da autonomía constitucional al IFE— y la de 2014 —que centraliza la organización de los comicios en una autoridad nacional electoral, el nuevo INE.

## **El reformismo electoral mexicano, 1977-2014**

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, mientras que tres cambiaron aspectos puntuales y requirieron solo modificaciones legales: la de 2002, para establecer cuotas de género en candidaturas legislativas; la de 2003, para elevar los requisitos para formar partidos políticos; y la de 2005, para regular el voto de los mexicanos en el extranjero (Méndez 2006; Moctezuma 1999; Becerra, Salazar y Woldenberg 2000).

El ritmo de las reformas sorprende por su frecuencia —en el mismo periodo, Inglaterra vivió dos intentos de reforma (uno exitoso, en 1997 y otro fracasado en 2011), mientras que España modificó una sola vez su ley electoral, en 2011. En países más similares a México, se aprecia que el impulso reformista es un reflejo compartido: entre 1978 y 2015 se registraron al menos doscientas cincuenta reformas electora-

Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019

les en América Latina. Pueden identificarse tres grupos: sistemas políticos hiperactivos, en los que ha habido más de veinte cambios en el periodo —Ecuador, Perú—; sistemas moderados (la mayoría), que han hecho entre seis y diecinueve modificaciones —Argentina, Brasil, Colombia, Chile—; y sistemas pasivos —Uruguay y Paraguay— con cinco o menos reformas (Freidenberg y Došek 2016).

El reformismo electoral mexicano fue reflejo de un proceso de cambio político que buscó el pluralismo como meta principal y encontró en las reformas electorales la vía para conseguir su cometido. La obsesión por el pluralismo fue consecuencia de la hegemonía política de un partido oficial durante buena parte del siglo XX y de la exclusión que padecieron grupos políticos, activistas sociales y segmentos de la población. Por eso buena parte del debate público respecto a la democracia mexicana de fines del siglo XX fue de acceso, no de legalidad ni de equilibrio de poderes, que son demandas que surgieron posteriormente. Por ello, la mexicana fue una transición votada, según expresión de Mauricio Merino, esto es, un proceso de democratización que se centró alrededor de las reglas electorales para alcanzar la alternancia y el pluralismo (Merino 2003, 7-9). La llamada transición mexicana fue una suerte de ensayos de prueba y error en la que los partidos fueron ajustando las reglas del juego según el contexto político, según su conveniencia y según los resultados.

Si se traza el origen del cambio político a una fecha simbólica como 1968, la petición más importante de los universitarios era abrir un sistema político y social esclerótico a una joven clase media profesionalista, además de restaurar las virtudes cívicas aboliendo la corrupción de la vida pública. No significa que la demanda de un Estado que actuara con legalidad fuera ausente —la denuncia de abuso de poder y de represión que hicieron muchos intelectuales y líderes sociales era en el fondo una demanda para que el gobierno actuara con legalidad— pero la fuerza motriz era abrir espacios de participación y de disenso. Era romper el monopolio político y retórico del Estado posrevolucionario.

Además del pluralismo, el reformismo electoral mexicano ha buscado otros objetivos que han ido cambiando a lo largo del tiempo: inclusión (notoriamente en las reformas de 1977, 1986 y 1990), certeza y transparencia (1990, 1993, 1994), equidad (1993, 1996, 2007), imparcialidad de la autoridad (1994 y 1996) y legalidad (1986, 1996). Aunque

hasta fines de 2019 no se había aprobado ninguna reforma electoral nueva, varias iniciativas presentadas por Morena a lo largo de ese año buscaban la austeridad como objetivo y proponían desaparecer a los Ople y reducir el financiamiento de los partidos políticos.

La reforma de 1977 buscó la inclusión de grupos proscritos —por ejemplo, se fomentó la creación de partidos políticos y el Comunista Mexicano recuperó su registro legal después de años de vivir en las penumbras.<sup>1</sup> También creó 100 diputados de representación proporcional para dar voz a las minorías en el Congreso, mismos que se expandieron a 200 en la reforma electoral de 1986.<sup>2</sup> Sucesivos cambios avanzaron la lógica incluyente: se destinaron cuantiosos recursos para contar con un registro universal y confiable de votantes, lo cual se logró desde los años noventa a través del fortalecimiento del Registro Nacional de Electores. Asimismo, se diseñó un sistema de organización electoral que acercó la casilla de votación al domicilio de los electores. Para ello se estableció desde la ley electoral de 1990 que las secciones en las que se dividen los distritos uninominales tendrían como máximo 1,500 votantes y que por cada 750 electores o fracción se instalaría una casilla para recibir la votación. A diferencia de otros países que instalan centros con decenas de mesas de votación —que implica trayectos largos para llegar al sitio—, en México el votante cuenta con una casilla cerca de su hogar en las zonas urbanas.

<sup>1</sup> El Partido Comunista Mexicano fue creado en 1919. Entre este año y 1929 fue legal. En 1929 fue declarado ilegal. En 1935, con Cárdenas como presidente, recupera su registro. Se lo vuelven a quitar en 1940. Durante los 50 y 60 sus dirigentes padecen represión y viven años de clandestinidad. En 1976 postulan a Valentín Campa, quien obtiene un millón de votos en la presidencial. Por ser ilegal, no cuentan, pero manda mensaje. La reforma de 1977 le regresa el registro legal. En 1979 obtienen 18 diputados de representación proporcional y ganan una presidencia municipal (en Guerrero). Se fusiona en 1981 con otras fuerzas para formar el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) (Carr 1996).

<sup>2</sup> Hay dos antecedentes de la reforma de 1977. Una en 1963 que introdujo la figura de “diputado de partido”. Los objetivos eran tres: solucionar la sobrerrepresentación del PRI en el legislativo, incorporar a nuevas fuerzas políticas a la actividad parlamentaria y, gracias a las dos anteriores, fortalecer y legitimar el sistema de partido hegemónico. El mecanismo era sencillo: al alcanzar 2.5% de la votación nacional, se asignaban cinco diputados de partido; en adelante, uno más por cada 0.5% de la votación (hasta veinte diputados, que era el máximo). La otra reforma precursora fue la de 1973, que cambió los umbrales para estimular más la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados: en lugar de necesitar como mínimo 2.5% de la votación total para tener derecho a diputados de partido, con el cambio sólo se requeriría 1.5%.

El segundo objetivo del reformismo electoral mexicano fue crear certeza y transparencia en la organización de los procesos electorales, esto es, eliminar cualquier práctica de fraude electoral. La cuestionada elección presidencial de 1988 en la cual se adujo un fraude a favor del candidato ganador Carlos Salinas de Gortari (PRI), dio lugar a la reforma de 1990, que sentó las bases de un nuevo modelo que profesionalizó la organización de las elecciones mediante la creación de un instituto electoral con un mandato claro: capacitar funcionarios, instalar casillas de votación, computar y difundir resultados electorales, elaborar y actualizar el padrón electoral, así como dar prerrogativas a los partidos políticos y fiscalizar su uso. Para realizar sus funciones, se estableció una estructura de treinta y dos oficinas estatales (juntas locales) y trescientas distritales con servicio civil de carrera. Se diseñó un sistema de reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla que garantiza su imparcialidad porque surgen de una lotería (insaculación se le llama en la jerga de los expertos electorales). Tan exitosa fue aquella reforma que la elección de 1991 para renovar la Cámara de Diputados transcurrió sin cuestionamiento alguno y permitió al PRI recobrar su fortaleza electoral y ganar 58% de la votación sin que se adjudicara fraude electoral.<sup>3</sup>

El tercer objetivo del reformismo electoral fue sentar condiciones parejas de competencia. No solo se trataba de gritar desde la tribuna y denunciar la corrupción del gobierno —como empezó a ocurrir a partir de 1979 cuando la oposición alcanzó 25% de las curules de la Cámara de Diputados—, sino de construir la ruta para que la oposición pudiera gobernar desde cargos ejecutivos. Crear piso parejo fue la fuerza motriz de varias reformas electorales —una suerte de aplanar y aplanar un terreno lleno de vallas, dunas y distorsiones que daban ventaja al partido oficial en el siglo XX y que podrían también ser motivo de litigio bajo la nueva hegemonía de Morena, aunque el presidente López Obrador (2018-2024) haya reiterado una y otra vez que ningún funcionario de su gobierno se inmiscuirá en procesos electorales.

Aplanar la cancha del juego fue un proceso largo, lento y zigzagueante. La negociación fue larga porque el partido gobernante se re-

<sup>3</sup> Tras los cálculos y asignaciones correspondientes, el PRI ocupó 64% de las curules en la Legislatura 1991-1994 (INE 2017; Bizberg y Meyer 2003, 605-7).

sistía a abandonar de la noche a la mañana los privilegios que le daba el acceso a los recursos del gobierno. No solo se trató del PRI, sino de los demás partidos que han gobernado tanto desde la presidencia de la República como desde diversos gobiernos estatales. Entre esos privilegios sobresalía el acceso al manejo clientelar de programas sociales, el trato privilegiado que muchos medios daban y siguen dando a candidatos que les prometen contratos de publicidad, apoyos de personal que trabajaba en campañas pero que cobraba en la nómina del gobierno, así como recursos económicos que muchos candidatos recibían mediante desvío de fondos públicos.

No obstante, hubo avances significativos en materia de equidad en la competencia. Aunque desde las reformas de 1963, 1973 y 1977 se establecieron en la ley aspectos del financiamiento público y se otorgaron a los partidos exenciones fiscales, así como prerrogativas como franquicias postales y telegráficas y acceso a medios de comunicación durante campañas electorales, su reglamentación era ambigua y permitía enorme discrecionalidad en su aplicación. Fue hasta las reformas de 1986, 1990 y 1993 que se introdujeron de forma gradual factores para estimar los montos de financiamiento público y privado (Mirón y Valverde 1996). Sin embargo, el paso más decisivo ocurrió en la reforma de 1996 cuando se introdujo un modelo de financiamiento público que dotó cuantiosos recursos para todos los partidos. La fórmula que cerró la brecha entre partidos incluía el costo mínimo de una campaña de diputado federal, de senador y de presidente, multiplicado por el número de cargos a elegir y por el número de días de las campañas. La nueva fórmula niveló las condiciones de competencia y fue uno de los factores que facilitó la alternancia en la presidencia de la República en 2000. También inició una ruta imparable de encarecimiento de la democracia. Tan solo en aquellos años la bolsa para financiar a los partidos pasó de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces (Ugalde 2015).

De la mano del aumento del financiamiento público, se establecieron dos medidas para contener brotes de inequidad. Por una parte, desde 1993 se establecieron topes de gasto de campaña. Por otra parte, se definieron restricciones al financiamiento privado. El conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes podían hacer no debía rebasar 10% del financiamiento público para actividades ordinarias. Asi-

mismo, las aportaciones de una persona física tendrían un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias. Por último, se prohibió recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Otras normas para fomentar la equidad incluyen aspectos relacionados con los medios de comunicación. Desde 1994, el IFE, hoy INE, ha fomentado la cobertura imparcial de las campañas mediante acuerdos no vinculantes pero que inducen una cobertura más pareja de aquella que existía en los años ochenta. Asimismo, se ha regulado la publicidad de gobiernos durante campañas. La primera iniciativa se dio en 1994 cuando mediante un acuerdo del IFE se fijó una veda de veinte días para publicidad gubernamental, misma que quedó plasmada en ley hasta la reforma de 2007, cuando se prohibió toda clase de publicidad de gobierno durante las campañas electorales. De la mano de esta prohibición, se gestó otra en la reforma de 2007 para prohibir el uso personalizado de la publicidad oficial; sin embargo, la falta de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional ha hecho inobservable dicha disposición y los gobernadores, legisladores y líderes políticos siguen usando la publicidad de gobierno o las gacetillas insertas en la prensa escrita como mecanismos anticipados de promoción política, lo cual distorsiona las condiciones de la competencia.

Otra medida establecida en 2007 para fomentar equidad pero que ha sido ineficaz o contraproducente es el tiempo-aire gratuito en radio y televisión para que los partidos difundan su propaganda y la prohibición de que adquieran pautas de forma directa. Contraproducente porque se gestó un mercado ilegal y subterráneo de venta de cobertura informativa que ha afectado las condiciones de la competencia. Asimismo, detonó —al menos hasta 2018— mayores presupuestos en comunicación social como un mecanismo alternativo de los gobiernos para tener cobertura favorable y transferirla a los candidatos de sus partidos. Hay un paso adelante en que el acceso de partidos a radio y televisión sea gratuito, pero mientras subsista un trato comercial y discrecional entre gobiernos y medios (cuyo monto creció de forma exponencial hasta 2018), la ventaja de algunos partidos en el poder para contar con mayor cobertura y toda ella favorable implica un piso desnivelado de competencia.

Aunque el gobierno de López Obrador redujo sensiblemente el presupuesto federal para comunicación social durante su primer año, hasta fines de 2019 no se conocían con claridad los mecanismos para asignar los recursos disponibles. Menor dinero para medios puede significar aún más dependencia frente a los recursos del gobierno y por lo tanto mayor inequidad en la cobertura. Una pregunta que muchos hacen es si estas prácticas —medios al servicio de quienes pagan, el clientelismo electoral o el uso de recursos públicos con fines electorales— serán efectivamente erradicadas durante los años de López Obrador como presidente de la República.

El cuarto objetivo del reformismo electoral fue la imparcialidad de las autoridades electorales. El IFE nació como un organismo público cuyo órgano de gobierno —el Consejo General— estaba integrado en 1990 por seis consejeros magistrados, representantes de los partidos políticos y de las cámaras legislativas. El presidente era el titular del ramo. En 1994 se dio un paso significativo cuando se les quitó voto a los representantes de los partidos y se nombró a seis consejeros ciudadanos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Pero el paso definitivo ocurrió en 1996 cuando el instituto se volvió autónomo: la presidencia dejó de ser ocupada por el secretario de Gobernación y su lugar fue ocupado por un consejero presidente elegido también por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, al igual que los otros ocho consejeros electorales.

Por último, otro objetivo del reformismo electoral fue garantizar la legalidad de los procesos electorales. Para ello se creó un sistema de justicia electoral que tuvo sus primeros cimientos en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, luego el Tribunal Federal Electoral en 1990 y finalmente el TEPJF en 1996 con un sistema de medios de impugnación que le ha dado la última palabra para dirimir controversias entre partidos, entre partidos y autoridades y entre militantes y los órganos de dirección partidarios. De la mano se puede enlistar la ampliación de los delitos electorales de servidores públicos mediante una reforma al Código Penal Federal en 1994 y la creación de la Fiscalía para delitos electorales, nacida en julio de ese mismo año —semanas antes de la elección presidencial— mediante una reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR). Fue hasta la reforma electoral de 2014 que se aprobó una

Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019

Ley General en Materia de Delitos Electorales y se actualizó el marco de acción y los tipos penales.

Es previsible que ocurra una nueva reforma electoral durante la administración de López Obrador. Es claro que uno de sus ejes será la austeridad como meta del sistema electoral. Durante 2019 legisladores de Morena presentaron diversas iniciativas que buscaban emular la austeridad republicana a través de centralizar la organización de los comicios y la desaparición de los Ople; o bien, reducir el financiamiento de los partidos, una propuesta que se repite una y otra vez pero que carece —obviamente— del respaldo de los partidos. El debate que se dio durante 2019 refleja que no existe claridad —menos aun consenso— sobre las fortalezas y debilidades del sistema electoral y sobre cuáles son los principales retos a resolver.

## **El contexto político del reformismo electoral: prevenir o contener el conflicto**

Las reformas electorales también se han usado para acallar el disenso o resolver conflictos políticos. En todos y cada uno de los procesos electorales de las últimas décadas, cuando se ha disputado la presidencia de la República, se ha cuestionado algún elemento del proceso electoral: el uso del sistema de procuración de justicia para atacar a uno de los candidatos (2018); la fiscalización deficiente de los recursos de los partidos y la presunta compra del voto (2012); el conteo de los votos, las causales de nulidad y la llamada “guerra sucia” (2006); el apoyo de Pemex y su sindicato al partido oficial y de donadores extranjeros a la campaña de Vicente Fox (2000); el “piso disparate” (1994) y el presunto fraude electoral (1988).

La reforma electoral de 1990 fue impulsada por el presidente Salinas de Gortari (1988-1994) para remontar las fuertes críticas sobre la llamada “ilegitimidad” de su gobierno y logró su objetivo. La reforma dio luz verde para la construcción del andamiaje operativo y humano para organizar elecciones y le dio al gobierno margen político para emprender reformas en diversos frentes, notablemente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993. En contraste, la re-

forma de 1994 fue preventiva frente a la incertidumbre política gestada ese año por el levantamiento armado del Ejercicio Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero, y por el asesinato en marzo de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI. La reforma buscó generar confianza de cara a la elección de agosto de ese año, para lo cual se reestructuró el órgano de gobierno del IFE: se quitó el voto a los partidos y se nombraron seis consejeros ciudadanos por medio de una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, quienes se convirtieron así en la máxima autoridad junto con el presidente del Consejo, que seguía siendo el secretario de Gobernación, y los representantes de las cámaras legislativas (cuatro en total, dos y dos). Para dar transparencia se aprobó la figura de visitante extranjero —antes se prohibía cualquier modalidad de observación electoral extranjera bajo un argumento anacrónico de soberanía—, se realizó una auditoría externa al padrón electoral, se imprimieron boletas foliadas y se produjo tinta indeleble para evitar el voto doble (Carpizo 2004).

Aunque la elección de 1994 fue exitosa en la medida en que los resultados fueron acatados y ayudó a contener los riesgos de ingobernabilidad, el candidato perdedor, Diego Fernández de Cevallos (PAN), acusó piso disparate: adujo que la elección había sido legal pero inequitativa, y tenía razón. En aquella competencia, el PRI reportó gastos que significaban 70% de los montos totales erogados, mientras que todos los candidatos de oposición habrían gastado juntos el otro 30%. Fue así que surgió la demanda de una nueva reforma electoral que ocurrió en 1996 y que ya se ha descrito en páginas anteriores.

Si bien la elección presidencial de 2000 fue cuestionada por el financiamiento ilegal de campañas —la del PAN, mediante el mecanismo conocido como “Amigos de Fox”; la del PRI, vía el caso “Pemexgate”—, la dosis de legitimidad que la envolvió fue suficiente para que nadie demandara una nueva reforma electoral.<sup>4</sup> Había problemas pero la al-

<sup>4</sup> Ambos casos se refieren a tramas de financiamiento irregular montadas durante la campaña presidencial de 2000. El “Pemexgate” fue el mecanismo por el que se desviaron 640 millones de pesos de Petróleos Mexicanos (recursos públicos) a la campaña de Francisco Labastida (PRI), mediante el Sindicato de Trabajadores Petroleros. El desvío fue descubierto y denunciado por el nuevo gobierno (Vicente Fox) en 2002. El entonces IFE impuso una multa de mil millones de pesos al PRI en marzo de 2003; el TEPJF confirmó la resolución el 13 de mayo del mismo año. “Amigos de Fox” fue el nombre que se le dio a una presunta red de financiamien-

ternancia había sido un símbolo de salud del sistema electoral y además se había alcanzado la meta más buscada por la oposición desde los años ochenta cuando se hizo un eslogan casi paradigmático que “sacar al PRI de Los Pinos” era sinónimo de democracia.

La elección presidencial de 2006 fue sumamente competida —una buena noticia— pero devino en un intenso conflicto poselectoral. El IFE que había organizado la elección de 2000 fue vilipendiado. El triunfo del candidato del partido en el poder por un margen muy estrecho, en medio de un clima político polarizado, condujo a la duda, la controversia y litigios poselectorales. Para algunos, la transición se había abortado; para otros, la “mafia del poder” se había robado la elección; para otros, las instituciones habían pasado la prueba de fuego. La realidad: México seguía padeciendo una dosis de incredulidad de la población y de oportunismo de sus dirigentes políticos.<sup>5</sup>

Para paliar el conflicto poselectoral de 2006 el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), presionado por el liderazgo del PRI en el Senado y el PRD (y la aquiescencia del excandidato López Obrador), negociaron una reforma electoral en 2007. Aunque no era su ideal, el gobierno transó con el PRI para que otras reformas que buscaba, como una fiscal, fueran aprobadas en el Congreso mexicano. Manlio Fabio Beltrones, líder del PRI en el Senado, había reiterado que sin reforma electoral no habría reforma fiscal —inaugurando así los cambalaches legislativos— y el gobierno, en búsqueda de “legitimidad” y de un canal de gobernabilidad con el Congreso, había aceptado (Ugalde 2008). La reforma de 2007 tuvo muchos elementos, pero sobresalen tres que fueron la respuesta a las controversias de la elección de 2006: restricciones a la propaganda política, acceso gratuito a tiempo-aire para campañas en medios electrónicos y los recuentos generalizados de votos.

---

to ilícito proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, a la campaña de Vicente Fox (Alianza por el Cambio), mediante la asociación civil que había constituido Fox para recaudar dinero para su campaña (de nombre “Amigos de Fox”). El IFE acreditó la existencia de un esquema de financiamiento paralelo —por tanto, ilegal— de la campaña del panista. El monto de los recursos involucrados fue de 91 millones de pesos. El 10 de octubre de 2003, el IFE impuso una multa de cuatrocientos noventa y ocho millones de pesos a la Alianza (repartida proporcionalmente entre el PAN y el PVEM); el TEPJF confirmó en todos sus términos la resolución.

<sup>5</sup> Ideas y fragmentos tomados de Ugalde (2016).

Aunque ya se había aplicado en la elección intermedia de 2009, la verdadera prueba de fuego de la reforma electoral de 2007 era la elección presidencial de 2012. Si los reformadores tenían razón cuando argumentaron que las nuevas medidas aumentarían la legitimidad de las elecciones y la confianza en los resultados, luego entonces la elección de 2012 debía ser ejemplar, con un alto debate de ideas, baja conflictividad y acatamiento de los resultados. Pero no. El candidato perdedor acusó, nuevamente, aunque con argumentos diferentes, que la elección había sido fraudulenta y que carecía de legitimidad y legalidad.

En 2013, Gustavo Madero, entonces presidente del PAN, amenazó con romper el Pacto por México, un esquema de negociación muy exitoso que había permitido aprobar diversas reformas estructurales en los dos primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La razón: había elecciones locales en Veracruz y un audio filtrado mostraba que el delegado federal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en esa entidad utilizaba programas de la dependencia para coaccionar el voto a favor del PRI.

Madero argumentó que los gobernadores del PRI se inmiscuían en los procesos electorales y que era necesario cortarles las manos para garantizar la legalidad y equidad de las elecciones. Como el gobierno buscaba afanosamente una reforma energética, estaba dispuesto a ceder cualquier cosa con tal de obtener el apoyo de los demás partidos en el Congreso. De tal forma que sin el análisis de las fortalezas y debilidades del sistema electoral ni una idea clara de adonde ir —salvo cortarles las manos a los gobernadores del PRI— se aprobó una reforma electoral que centralizó la organización de los comicios, aunque bajo un modelo híbrido que por un lado centralizó la función electoral en una autoridad nacional (el nuevo INE), pero mantuvo la estructura de treinta y dos organismos locales con funciones propias. Asimismo, se centralizó la fiscalización de las campañas, se incluyó la regulación de las candidaturas independientes, la flexibilización de las modalidades para ejercer el voto desde el extranjero, nuevas nulidades por rebase de topes de campaña, adquirir cobertura informativa y utilizar fondos de procedencia ilícita, así como la homologación de la fórmula de financiamiento a partidos de registro estatal.

El contexto político de una eventual nueva reforma electoral es *sui generis*. Ahora el impulsor sería el partido ganador de los comicios, no

los perdedores como en ocasiones anteriores. Quienes perdieron estrechamente en 2018 prefieren mantener las reglas del juego intactas ante el temor de que el gobierno quiera menoscabar la autonomía del instituto electoral o debilitar los mecanismos de control de los procesos electorales. En contraste al pasado, el candidato ganador y presidente de la República ha mantenido durante los primeros dos años de gobierno una fuerte crítica hacia las autoridades electorales y ha sido Morena —no la oposición— quien ha presentado diversas iniciativas para cambiar el marco legal.

## Evaluación del sistema electoral

Se mencionó al inicio del capítulo que los sistemas electorales pueden evaluarse por diversas características, entre ellas su universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia. ¿Cómo califica el mexicano?

En el papel el sistema electoral mexicano es universal: aplica igual para todos y el Tribunal Electoral ha trabajado en los últimos veinte años para que todos los ciudadanos tengan garantizado un pleno ejercicio de sus derechos políticos. El sistema es transparente. A partir de los años noventa, una de las medidas para construir confianza fue abrir al escrutinio público muchos procedimientos, empezando por la confección del registro de electores. Para ello se fortalecieron las comisiones de vigilancia integradas por representantes de los partidos para dar seguimiento a los movimientos del padrón electoral; se mandató que el IFE lo distribuyera a los partidos políticos en versión impresa y en medios magnéticos durante cada proceso electoral, y se llevaron a cabo auditorías independientes para evaluar su cobertura y actualización.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Desde la reforma de 1977 se creó la Comisión Técnica para la Vigilancia del Registro Nacional de Electores (RNE), así como treinta y dos comisiones locales. En la reforma de 1986 se añadieron trescientas comisiones distritales, además de la obligación de entregar el padrón impreso a los partidos políticos. No obstante, fue a partir de los años noventa cuando la transparencia y vigilancia del padrón electoral adquirió notoriedad en el debate político nacional. En 1994, por ejemplo, se celebró un debate televisado entre Carlos Almada, director del Registro, y Samuel del Villar, representante del PRD ante el Consejo General del IFE, para aclarar

En materia de la jornada electoral, se desarrollaron sistemas para dar seguimiento. El Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) ha sido un instrumento para que los partidos conozcan el avance en la instalación de casillas y la asistencia de representantes de partido. En materia de difusión de resultados electorales, se diseñó el programa de resultados electorales preliminares, que desde los años noventa permite conocer los resultados casilla por casilla la misma noche de la elección. En los últimos años, para hacerlo aún más confiable, se anexa una copia escaneada del acta de votación para constatar además el llenado y firma de las actas por parte de los representantes de los partidos.

Respecto a la estabilidad, el sistema mexicano no lo es. Como ya se mencionó, entre 1977 y 2014 hubo once reformas electorales. Salvo las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, que se hicieron bajo una misma legislación electoral, cada una de las demás se ha organizado con una legislación diferente, fruto del reformismo electoral. Eso significa que no hay manera de evaluar la eficacia de las normas porque el cambio, no la estabilidad, es la constante del sistema electoral mexicano. Al momento de escribir estas líneas en diciembre de 2019, ya se anticipa una nueva reforma electoral. Como el sistema no es estable, tampoco es predecible. Cada reforma nueva significa nuevas normas, algunas novedosas, que contienen imperfecciones que deben ser zanjadas por interpretaciones y sentencias de los tribunales electorales. En los últimos años, por ejemplo, ha habido enorme incertidumbre alrededor de la regulación de precampañas y actos anticipados de campaña; también alrededor de los alcances de la libertad de expresión y por las competencias del nuevo INE frente a los llamados órganos electorales locales u Ople. La novedad recurrente de las reglas electorales implica que el sistema en su conjunto esté en constante aprendizaje y eso da pie para que los partidos políticos y candidatos desafíen las reglas que ellos mismos aprueban y coloquen a las autoridades electorales en un constante tira y afloja para dirimir controversias alrededor de normas nuevas o incompletas o por antinomias entre una regla y otra.

---

dudas sobre la presunta interferencia del gobierno en la base de datos del padrón y la desconfianza que generaba en ese partido la auditoría que había realizado la consultora McKinsey, por ser contratista del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El sistema electoral no es simple; por el contrario, está sobre regulado y ha sido llamado “barroco” por su exceso de detalles que limitan su eficacia. El artículo 41 constitucional establece las bases del sistema electoral y ha crecido después de cada reforma electoral hasta contener 4,065 palabras y llegar a detalles como definir la forma como se distribuyen los *spots* gratuitos de partidos políticos o las horas específicas en las que se transmitirán en radio y televisión (entre seis de la mañana y medianoche) o todas las fases del procedimiento para seleccionar a los consejeros electorales. Tan solo en la reforma electoral de 2014 la densidad regulatoria pasó de 400 artículos que conformaban la legislación electoral secundaria (el llamado Cofipe) a cerca de 600 (agrupados en dos leyes generales: la de Partidos Políticos y la de Procedimientos Electorales).

Que sea barroco o sobre regulado ha recargado de funciones a las autoridades electorales sin que ese activismo regulatorio se traduzca siempre en mejores condiciones de competencia o en mayor legitimidad del sistema. Parte del problema radica en que el sistema administra el conflicto en lugar de atacar sus causas. Por ejemplo, el régimen de nulidades ataca en lo que se llama el punto de venta, mas no en la línea de producción. La ley electoral de 2014 dice que será anulable una elección si se rebasa el tope de gastos de campaña por más del 5%. Pero la legislación no ataca las causas del excesivo gasto y del fondeo ilegal de campañas, de tal forma que hay una norma que establece una sanción máxima pero ningún mecanismo preventivo. Más aun, por definición los gastos excesivos de campaña son indetectables porque se realizan en actividades de difícil monitoreo (por ejemplo, movilización del voto) y se pagan en efectivo. Resultado: una norma ineficaz.

Parte del inconveniente de la sobre regulación deriva de un enfoque equivocado de los reguladores electorales mexicanos: la creencia de que muchas prohibiciones y amenazas de sanciones fortalecen a las autoridades electorales, cuando en realidad las debilitan. También existe la apuesta —en materia electoral como en otros ámbitos de la vida pública— de que la norma es suficiente para cambiar el comportamiento de los actores y la realidad misma. Si es así, todos pueden hacer su carta a Santa Claus porque prometer no cuesta políticamente, aunque el daño se le genera al sistema electoral y a la desconfianza generada cuando las expectativas no se corresponden con los resultados. Es

una creencia ingenua que data del siglo XIX cuando los liberales apostaban por una Constitución que cambiara el corazón y las creencias pre modernas de los habitantes de un país en construcción.

## La finalidad del sistema electoral

La finalidad de cualquier sistema electoral es, por una parte, definir las reglas para elegir gobernantes y traducir votos en escaños; por otra parte, dotar a las autoridades electas de la legitimidad para gobernar con eficacia y apoyo social. El mexicano tiene reglas para lograr lo primero, pero su capacidad para lograr lo segundo ha sido cuestionada. Aunque los conflictos poselectorales se canalizan mayormente vía institucional —no mediante levantamientos armados como en el siglo XIX— lo que prevaleció en 2006 y 2012 —así como en diversas elecciones locales— ha sido el desacato o la impugnación casi como una táctica de salida para los perdedores que con frecuencia cuentan con el eco de simpatía de un segmento de la población.

En el caso de las elecciones presidenciales, salvo las de 2000 y 2018, y en menor medida la de 1994, el resto de las elecciones de las últimas décadas han carecido de los atributos para generar entusiasmo social y dotar a los dirigentes políticos del mantra de legitimidad que se requiere para gobernar con eficacia. Lo mismo ha ocurrido en elecciones de gobernador en los últimos años. En las semanas posteriores a las elecciones de gobernador en 2017 en los estados de Coahuila y México, por ejemplo, un amplio segmento consideraba que había existido fraude.

El Estado mexicano ha destinado una enorme cantidad de recursos humanos y presupuestarios para construir confianza. Entre 2004 y 2016 se destinaron casi 315 mil millones de pesos al funcionamiento del sistema electoral; preocupa que la cifra crece cada elección: de 16,882 millones en 2004 a 29,942 millones en 2016.<sup>7</sup> En ese mismo lapso, sin embargo, la confianza en el sistema se deterioró.

---

<sup>7</sup> Véase el capítulo de Gabriel Moreno para más cifras sobre el costo del aparato electoral.

## ¿Cómo se escribió este libro?

En 2013, con el patrocinio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, se publicó el estudio *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*. El libro tuvo como objetivo realizar un diagnóstico sobre la calidad de la regulación electoral en México, a fin de proponer recomendaciones para futuras reformas político-electorales. Participaron expertos de diversas especialidades (economistas, politólogos, abogados, administradores públicos) con importantes trayectorias profesionales en el servicio público, en la academia y en la consultoría. Los temas abordados fueron: costo de la democracia electoral federal; clientelismo electoral; campañas electorales y coberturas noticiosas; justicia electoral; capacitación, jornada y resultados electorales; así como voto en el extranjero.

Para profundizar en el análisis de éstos y otros temas en el ámbito estatal e internacional, en 2014 se realizó un convenio con el TEPJF para patrocinar un segundo estudio con otros expertos intitulado *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, publicado ese mismo año. Los temas que abordó esa primer edición con el sello del TEPJF fueron: fiscalización; formación de partidos políticos; métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular; modalidades de selección de autoridades electorales; mecanismos de participación ciudadana; nulidad de elecciones en México; así como inseguridad pública y su impacto en la participación electoral.

En agosto de 2015 se presentó el estudio en la sede del Tribunal Electoral y el magistrado presidente comentó la importancia de actualizar el estudio para incorporar los datos de las elecciones de 2015, en tanto que el estudio comprendía hasta 2012. Surgió así la idea de actualizar el estudio para incluir los efectos de la reforma electoral de 2014. Para ese fin se sumaron temas nuevos y nuevos autores con objeto de brindar una visión más integral al conjuntar las temáticas relevantes de los procesos electorales, así como brindar una visión más panorámica de la materia electoral desde las perspectivas del ámbito internacional, federal y estatal. Esta segunda edición fue digital y se publicó en 2017 con el título *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*.

La tercera y última edición que tiene en sus manos contiene el paquete editorial más completo y actualizado que existe sobre todos los temas del sistema electoral mexicano. El análisis histórico que se presenta incluye las elecciones de 2018 y 2019.

## ¿Qué busca este libro?

Ofrecer un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano y recomendaciones para mejorarlo que sean útiles para la próxima reforma electoral. El sistema presenta deficiencias que es necesario resolver, así como fortalezas que es necesario preservar. A lo largo de los diversos capítulos se abordan prácticamente todos los componentes del sistema electoral: organización, fórmulas electorales, formación de partidos, financiamiento y fiscalización, participación ciudadana, justicia y delitos electorales. En cada uno de ellos se describe el estado actual de sistema, así como recomendaciones de mejora. Los autores ofrecen diversas perspectivas: algunos ven fortalezas en las últimas reformas electorales mientras otros cuestionan su lógica y resultados.

Pero más allá de su utilidad para mejorar el sistema electoral, las siguientes páginas buscan alentar una reflexión del proceso de cambio político que México ha vivido en los últimos cuarenta años y ofrecer ideas para mejorar la calidad de su democracia. ◀