

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

THE TRANSFORMATION OF THE ELECTORAL INSTITUTIONS AND THEIR IMPACT ON THE MEXICAN POLITICAL SYSTEM

Resumen

Este artículo tiene como propósito analizar la evolución del sistema electoral mexicano, teniendo como elemento central el estudio y la transformación de los diferentes mecanismos que han servido para administrar las elecciones en México.

Palabras clave

Sistema político mexicano, sistema electoral, México, elecciones.

Abstract

This article aims to analyze the evolution of the Mexican electoral system, with the central element of the study and the transformation of the different mechanisms that have served to administer elections in Mexico.

Key words

Mexican political system, electoral system, Mexico, elections.

Pp: 19 - 38

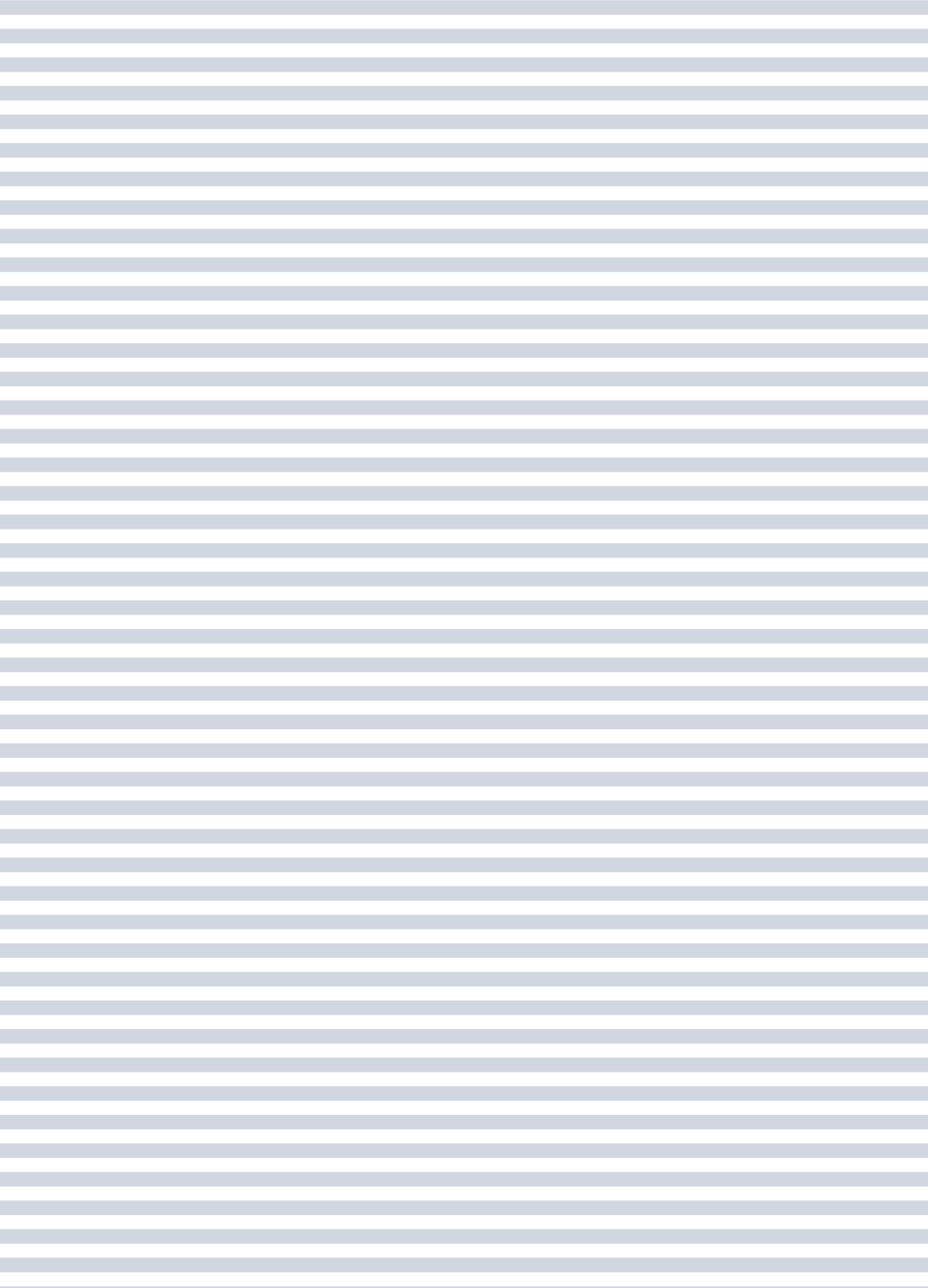
MAESTRA LUCÍA LÓPEZ NAVA

Licenciada en Administración Pública por la Universidad del Valle de México y pasante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencia Política por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV).

Correo electrónico luciernaga71@gmail.com

Artículo recibido el 6 de julio de 2016. Aprobado el 14 de febrero de 2017.

Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.



Introducción

¿Qué es un sistema electoral?

De acuerdo con Leonardo Valdés (Valdés Zurita, 2008), el sistema electoral es “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”. Agrega que el “sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos”. Frente a esta descripción, define que es “una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes”. Para Valdés, el sistema electoral de un país abona a la democracia representativa. De forma específica señala que los sistemas electorales establecen reglas y procedimientos para regular las etapas de los procesos de votación¹.

Para María Amparo Casar (Casar, 2012), un sistema electoral “es el conjunto de reglas y procedimientos que regulan la forma en que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias políticas y la manera en que los votos se traducen en asientos parlamentarios o en cargos de gobierno”. Considera que en las democracias “los procesos electorales son competitivos y más de un partido tiene posibilidades reales de llegar al poder”, al ser el medio para acceder al poder.

La autora establece que la expresión del voto requiere de “un complejo entramado institucional que defina la manera de organizar tanto el conjunto de ciudadanos que tienen derecho de elegir autoridades como aquellos que buscan representar a esa ciudadanía. Exige también mecanismos y fórmulas para traducir los votos en escaños, a fin de conformar el Poder Legislativo, y para ocupar los cargos en el Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal como estatal. Para ello, las democracias se valen de los sistemas electorales y de partidos”. Tras esta aseveración, refiere que “un sistema de partidos remite al conjunto de organizaciones políticas que tienen el derecho de participar en las elecciones a través de la presentación de candidatos a los puestos de elección popular”.

Una vez establecida la definición de sistema electoral y de partidos destaca que ambos son esenciales para acceder y distribuir el poder, e impactan en la gobernabilidad, porque “en una democracia –especialmente en las presidenciales– los asuntos públicos se definen no por la voluntad de un poder, sino por la colaboración entre poderes”.

¹ Para entender este proceso, el autor sugiere plantear los siguientes cuestionamientos: ¿quiénes pueden votar?; ¿quiénes pueden ser votados?; ¿de cuántos votos dispone cada elector?; ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?; ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?; ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?; ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?; ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?; ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?; ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

Antecedentes

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en febrero de 1917, el sistema electoral ha evolucionado considerablemente. Previo a ese periodo histórico, los alcaldes y los jefes políticos locales y regionales eran quienes organizaban las elecciones. En su primera versión, el texto constitucional establecía que la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales eran los organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

El primer antecedente postrevolucionario con el que se cuenta es el de la promulgación de la Ley Electoral de 1918², que permaneció vigente hasta 1946. Esta incluía “novedades” tales como el derecho al voto y la validación de los comicios, al tiempo que establecía que las elecciones eran el único mecanismo legítimo y legal para acceder al poder.

Cabe citar que esta ley no establecía que las autoridades federales debían controlar los procesos electorales; asimismo, carecía de restricciones tanto para la formación de partidos como para la participación en los comicios; por tanto, los partidos políticos no necesitaban registro oficial ni autorización para nominar candidatos a las elecciones nacionales o locales. Las reglas establecidas eran mínimas, por lo que autoridades locales, partidos, candidatos y ciudadanos compartían el control de los procesos electorales, con mínima intervención de autoridades federales. Este panorama no se traducían precisamente en procesos libres y democráticos.

En 1929 el poder se centralizó y se sentaron las bases para la creación de un sistema de partido hegemónico³, en la figura del Partido Nacional Revolucionario (PNR), considerado el primer intento exitoso de las diferentes facciones revolucionarias en una institución formal, capaz de dirimir conflictos y administrar la competencia por el poder (Casar, 2012). El curso de la historia vio la transformación de esa organización en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946.

2 Un antecedente inmediato es la Ley Electoral de 1911, que establecía el voto secreto, reconocía la existencia jurídica a los partidos, disponiendo como requisito que se constituyeran en una asamblea de cien ciudadanos, aprobarán un programa político y de gobierno, y eligieran una junta que ostentara la representación del partido. En el porfiriato se crearon los partidos Científico (1892), el Club Liberal (1900) y el Partido Reeleccionista (1908). Al concluir ese periodo se formaron el Partido Democrático (1908), el Partido Anti-reeleccionista (1909), el Partido Católico Nacional (1911), el Partido Constitucionalista Progresista (1911) y el Partido Popular Evolucionista (1911). Después aparecieron los llamados partidos caudillistas: Partido Liberal Constitucionalista (1916), Partido Nacional Cooperativista (1917), Partido Laborista (1919) y Partido Nacional Agrarista (1920).

3 Para Casar, el sistema de partidos en México se conceptualizó como un sistema de partido hegemónico, que se entiende como la suma del sistema de partido único con el partido dominante. La autora refiere que los partidos hegemónicos difieren de los partidos únicos (o de Estado) en que comparten la arena política con otras agrupaciones admitidas legalmente. Sin embargo, al igual que los partidos de Estado, no fueron creados para competir, sino para gobernar y reproducir su control sobre la mayoría de los cargos electorales. Asimismo, los sistemas de partido hegemónico distan de los de partido dominante, porque en estos últimos la regla son las elecciones competitivas, la alternancia en el poder está abierta, la mayoría de los actores políticos reconocen y aceptan las leyes, procesos y resultados electorales, y la proporción de votos nunca es tan abrumadora. En contraste, los partidos hegemónicos no compiten con el resto de los partidos en condiciones de equidad y la alternancia está descartada. La existencia del partido hegemónico fue posible gracias al diseño de una estructura de acceso y distribución del poder desigual, controlado por y desde el Poder Ejecutivo.

Desde la primera elección presidencial en la que participó (1929) y hasta 1952 afrontó la deserción de uno o varios de sus miembros. En esos años se crearon otros partidos, que en su mayoría fueron promovidos por ex miembros del PNR-PRM que no fueron elegidos como candidatos por el partido. Esta competencia ayudó a la legitimación del sistema.

No obstante, su monopolio electoral fue contundente y el candidato oficial no presentaba oposición, de acuerdo a los siguientes resultados de elecciones presidenciales: 94% en 1929; 98% en 1934; 94% en 1940; 78% en 1946, y 74% en 1952 (Casar, 2012).

El 7 de enero de 1946, el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal Electoral. Esta, y sus subsecuentes modificaciones en 1951 y 1954 concentraron la organización de todas las fases del proceso electoral, lo que favoreció el sistema de partido hegemónico.

Con la primera de ellas surgió el primer mecanismo previsto para la organización de los comicios, que se denominó Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE)⁴, responsable de la organización de los comicios; con autoridad para otorgar, negar o retirar el registro oficial a los partidos; elaborar el registro de votantes; formar los distritos electorales, contar los votos y canalizar las denuncias sobre las irregularidades y protestas por fraude. La Ley ordenaba la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral.

La Ley Federal Electoral dio paso a la federalización de los procesos electorales, al establecerse que la vigilancia del proceso electoral en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión se efectuará a través de una CFVE, con sede en la capital de la República. En los estados, Distrito Federal y territorios, el proceso electoral era dirigido por comisiones locales electorales y los comités electorales distritales.

De acuerdo con Casar, la legislación de 1946 permitió al Ejecutivo y al partido hegemónico asumir el control de cuatro áreas que le garantizaban el poder: 1) la autoridad para determinar quién participa en las contiendas electorales y, por tanto, la capacidad de definir el sistema de partidos; 2) el poder para determinar las reglas electorales y, por tanto, la capacidad de moldear el sistema de representación; 3) la facultad de contar los votos y, por ende, la capacidad de determinar los resultados; y 4) la prerrogativa de calificar las elecciones y, en consecuencia, el poder para decidir la legalidad de las elecciones.

⁴ Integrado por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; con dos miembros del Poder Legislativo (un Senador y un Diputado), comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y con dos comisionados de Partidos Nacionales. La Comisión era presidida por el Secretario de Gobernación y tenía como Secretario al Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México.

Adicionalmente, la Ley Electoral de 1946 endureció los requisitos para obtener el registro como partido político⁵ y otorgó a la Secretaría de Gobernación la facultad discrecional de conceder “certificación de registro” a los partidos políticos y decretar su cancelación temporal o definitiva cuando a su juicio éstos no cumplieran los requisitos legales.

En 1951 el Congreso de la Unión aprobó reformar la Ley Federal Electoral para que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pudiera arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría. Estas medidas fortalecieron el modelo de partido hegemónico, quedando de manifiesto su dominio no solo en el Poder Ejecutivo, sino también en el Legislativo, donde el dominio de un partido no se traduciría precisamente en un sistema democrático.

Frente a ello, en 1963 se reformó la Ley Electoral, que estuvo enfocada más al sistema de representación, que al de partidos. No admitió más partidos en el sistema electoral, pero estimuló a los existentes al introducir los llamados “diputados de partido”, que permitió la representación de minorías políticas; otorgó cinco diputados a los partidos con registro que obtuvieran 2.5% de la votación, y un diputado más por cada medio punto porcentual adicional de la votación, hasta un total de 20 asientos.

De acuerdo con Casar, el propósito de esta reforma fue dar credibilidad a los procesos electorales y evitar que posibles reacciones de los partidos de oposición amenazaran al sistema. En consecuencia, en los comicios de 1964 los partidos de oposición presentaron candidatos en la mayoría de los distritos electorales y obtuvieron 17% de la Cámara de Diputados, frente al 3.3% de la elección inmediata anterior (1961). La aceptación de la oposición habría legitimado al régimen.

Ello se tradujo en el crecimiento de los partidos de oposición, que se transformó en una exigencia de mayores cuotas de poder. A ello se sumó, en los siguientes años, una coyuntura social, económica y política poco favorable, que puso en tela de juicio la legitimidad del gobierno y amenazó la estabilidad del país. Esta serie de acontecimientos provocó que en la elección de 1976 no se registrara más que candidato presidencial del PRI.

La Comisión Federal Electoral

En 1973 desapareció la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprobó la creación de la Comisión Federal Electoral (CFE)⁶. En este órgano participaban, con voz y voto, los representantes de todos los partidos políticos con registro legal. Ese mismo año, el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma.

5 Pasó de un sencillo trámite que únicamente exigía realizar una asamblea de cien ciudadanos, a uno que exigía cien mil afiliados.

6 Formada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las Cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

Ya con la CFE en funciones, y tras lo ocurrido en los comicios de 1976, se dio en 1977 una nueva reforma política y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos. Para Casar, éste es el punto de partida de la transición política en México.

La reforma permitió el registro a nuevos partidos, bajo las siguientes condicionantes: 1) el registro definitivo requería de 65 mil afiliados, de los cuales tres mil tendrían que estar distribuidos en la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos uninominales o de mayoría, y 2) el registro condicionado, a través de cual se podía competir en las elecciones y convertirlo en definitiva si el partido alcanzaba 1.5% de la votación en dos elecciones consecutivas.

Asimismo, incorporó el principio de representación proporcional, ampliando el tamaño de la Cámara de Diputados a 400 legisladores: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Estos últimos reservados exclusivamente a la oposición. De acuerdo con Casar, “la reforma cumplió con los objetivos de expandir y estimular la participación política a través de las elecciones, brindando legitimidad al sistema y favoreciendo la canalización institucional del descontento. Los hizo, además, sin ceder el control electoral del gobierno y sin sacrificar su posición de fuerza mayoritaria”.

Los resultados fueron palpables: el número de partidos con registro se incrementó de cuatro en el periodo 1961-1976 a siete en 1979 y a nueve en 1985, aunque la representación de la oposición en la Cámara de Diputados se mantuvo estable de 1976 a 1985 (27% en promedio). No obstante, el partido hegemónico mantuvo su predominio a través de la CFE, que entre otras funciones era la responsable de elaborar el padrón electoral, manejar las mesas de votación y el procedimiento de computo, la emisión de las constancias de mayoría y, a través de su dominio en la Cámara de Diputados, validar de las elecciones.

El Registro Nacional de Electores (RNE) establecía la lista de los ciudadanos que podían ejercer su derecho al voto, confiando al responsable de su elaboración —el Ejecutivo— un amplio campo de maniobra para sumar o sustraer electores de acuerdo con su conveniencia política. El manejo del RNE hizo las veces de un instrumento de control político; en consecuencia, la oposición demandó que su elaboración fuera responsabilidad de un órgano técnico con autonomía, y exigió disponibilidad para uso y consulta de todos los partidos.

El gobierno contaba con otros dos instrumentos que le permitían el control electoral: las mesas de votación⁷, con lo que era posible alterar los resultados, tanto durante la jornada electoral como en la atapa de computo, y método de validación de las elecciones⁸. Otro instrumento de control fue el de la justicia electoral, que ostentaba el Poder Ejecutivo.

Los antecedentes en esta materia fueron los siguientes:

- La Constitución de 1917 autorizaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a investigar violaciones “del voto” a solicitud del Ejecutivo, el Congreso o un gobernador.
- Como consecuencia de numerosas protestas por irregularidades electorales, la ley se modificó, y en 1949 la SCJN quedó excluida de toda controversia electoral. A partir de entonces, la institución encargada de investigar conflictos electorales pasó a ser la Procuraduría General de la República.
- En 1977 otra reforma volvió a introducir la función de la SCJN, pero ésta se eliminó 10 años más tarde (1987) con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Éste fue el primer tribunal electoral especializado, pero la reforma puso especial cuidado en asegurar que quedara bajo control del partido mayoritario, y más tarde del Ejecutivo.
- En 1987 el Tribunal se integró con nueve magistrados propuestos por los partidos y designados por el Congreso; en 1990 fueron designados por el Congreso, pero a partir de candidatos propuestos por el Ejecutivo.

La limitación más notable de este tribunal no derivaba de su composición, sino de las restricciones a su autoridad: las resoluciones que aprobaba no eran definitivas y podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara en el Congreso.

La reforma de 1993 modificó la estructura y autoridad de los órganos encargados de la justicia electoral. Cuatro fueron las principales transformaciones en la materia: 1) la creación de dos etapas para todas las controversias; 2) autoridad para revisar el proceso de calificación y la calificación misma; 3) intervención de los tres poderes de gobierno en la selección de los miembros del Tribunal, y 4) irrevocabilidad de las resoluciones dictadas por el Tribunal.

7 Hasta 1989 los presidentes de las mesas de casillas eran nombrados por los comités distritales que, a su vez, dependían de la CFE. En 1990 la ley se modificó y las juntas distritales comenzaron a ser elegidas por insaculación entre los ciudadanos de cada sección electoral.

8 Desde 1946 hasta 1983 prevaleció el método de la autocalificación: la Cámara de Diputados calificaba la elección de sus propios miembros y la del Presidente, mientras que el Senado calificaba la propia. El 1977 cambió el mecanismo, aunque la autocalificación permaneció como método: el art. 60 de la Constitución facultó a la Cámara para calificar la elección de sus miembros erigiéndose en Colegio Electoral, compuesto de 60 representantes de mayoría y 40 de representación proporcional. En 1993 se eliminó la autocalificación para el Congreso, y la calificación de sus miembros se transfirió al Instituto Federal Electoral (IFE), mientras que la Presidente permaneció en mano de la Cámara de Diputados recién electa.

Las reformas electorales en búsqueda de mayor equidad

La reforma de 1977 se mantuvo vigente para las elecciones de 1979, 1982 y 1985. De 1986 a 1996 se registraron seis reformas más, todas ellas caracterizadas por la presión de los partidos de oposición, que buscaban disminuir el control del Ejecutivo sobre los procesos electorales y ampliar las condiciones de equidad.

La de 1986 presentó avances importantes, como el establecimiento del primer sistema de financiamiento público, la eliminación de los obstáculos para formar coaliciones, la admisión de candidaturas comunes y la ampliación de los asientos de representación proporcional de 100 a 200, a los cuales también tenía acceso el partido mayoritario. También se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver los litigios en la materia y se redujeron los tiempos oficiales para el cómputo de votos.

No obstante, se registró un retroceso con la introducción de la “cláusula de gobernabilidad”, que tenía como propósito maximizar la probabilidad de que el PRI mantuviese la mayoría absoluta en el Congreso. Según está cláusula, el partido que obtuviera la mayoría de los 300 distritos uninominales recibiría el número necesario de asientos de representación proporcional para garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados.

En 1987 se reformó la composición de la CFE para que los partidos estuvieran representados de acuerdo con su fuerza electoral en la elección anterior. Con ello, el PRI mantuvo el control del organismo, al obtener 16 de los 31 miembros que lo conformaban.

Los comicios de 1988 constituyeron un parteaguas en la historia del sistema político, pues la votación oficial para el candidato del PRI a la Presidencia registró la mitad de los votos emitidos (50.2%) y en la Cámara de Diputados perdió la mayoría absoluta; en el Senado se rompió el monopolio priísta, ya que la oposición ocupó cuatro de los 64 escaños, es decir el 6.2%. Los resultados oficiales fueron materia de grandes controversias y protestas; esto aceleró el proceso de reformas que en 1996 conduciría a la autonomía de las autoridades electorales y a sustraer los procesos electorales del control del gobierno.

Como último intento de mantener la posición privilegiada del partido en el poder, en 1989 se modificó la “cláusula de gobernabilidad” y se estableció que, si el partido mayoritario estuviese por debajo de 35% de la votación, los 200 asientos de representación proporcional se repartirían de manera proporcional entre todos los partidos. A esta regla se añadieron tres condicionantes: 1) si el partido mayoritario obtenía entre 35 y 50%, se le otorgarían dos asientos adicionales por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 60%⁹; 2) si el partido obtenía entre 60 y 70% de la votación, recibiría un número de

⁹ La intención de esta reforma era que aun con una votación relativamente baja (35%), se evitara la necesidad de que el PRI tuviese que construir alianzas parlamentarias.

asientos proporcional a su votación; 3) ningún partido podría ocupar más de 70% de los asientos en la Cámara de Diputados.

El Instituto Federal Electoral (1990-2014)

En 1989, tras los resultados electorales del año anterior, se emprendió una nueva reforma a la Constitución. En agosto de 1990, como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso se emitió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que ordenaba la creación el Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales. Por su parte, la Constitución lo definió como un “organismo autónomo, con personalidad y patrimonios propios”, independiente de la Secretaría de Gobernación.

No obstante, este nuevo mecanismo estaba supeditada a los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Al IFE se le asignaron las siguientes funciones:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de los comicios para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Promover el voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

A diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el IFE tuviese un carácter permanente. Para el cumplimiento de sus tareas, el IFE se guió por los siguientes principios rectores:

- Certeza: que las acciones que desempeñe el IFE resulten confiables y verificables.
- Legalidad: que en el ejercicio de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones se observe el mandato constitucional que las limita y las disposiciones legales que las reglamenta.
- Independencia: que sus operaciones y decisiones sean independientes respecto de los poderes establecidos y los partidos políticos.

- Imparcialidad: que en el desempeño de sus funciones los integrantes del IFE velen por el interés ciudadano y por los valores fundamentales de la democracia, sin supeditación alguna a cualquier interés personal o preferencia política.
- Objetividad: que está obligado a interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales y unilaterales.

El IFE contaba con una estructura compuesta de órganos directivos; órganos técnico-ejecutivos, integrados por miembros del Servicio Profesional Electoral, y órganos de vigilancia, que se forman con la representación preponderante de los partidos políticos, bajo la figura de comisiones. Estos órganos están representados en los niveles central, estatal, distrital y, en algunos casos, seccional.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

- El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
- Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. todos con derecho a voz, pero sin voto. Entre estos se encontraba un representante por cada partido político con presencia en el Congreso –a razón de uno por cada grupo parlamentario.
- El Director y el Secretario General del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

Para garantizar su independencia, a los consejeros se les imponía como requisito no haber sido registrados como candidatos a cargos de elección popular en los últimos cuatro años (antes cinco) anteriores a su designación; no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años (antes cinco) anteriores a su designación; no ser secretario de Estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor de la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, gobernador ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años (antes uno) de anticipación al día de su nombramiento, y no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

Inicialmente, tanto los consejeros electorales como el consejero presidente eran electo por siete años a propuesta de los parlamentarios, y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. La reforma de 2007 extendió el plazo por el que los Consejeros son electos de siete a nueve años, sin posibilidad de reelegirse, y determinó que su sustitución fuera escalonada a razón de tres consejeros cada tres años.

Para el Consejero Presidente se estableció el plazo de seis años, con posibilidad de reelección por un periodo adicional. Asimismo, para el procedimiento de selección se determinó que los consejeros seguirían siendo electos por dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios, pero se agregó que estos están obligados a realizar una consulta a la sociedad, la cual consiste en la posibilidad de que los candidatos a consejeros sean propuestos por las organizaciones de la sociedad civil, por cualquier ciudadano o por sí mismos.

Entre las principales atribuciones del Consejo General del IFE destacan:

- Diseñar la geografía electoral del país.
- Elaborar el padrón electoral¹⁰ y las listas de electores.
- Regular las encuestas y los sondeos de opinión.
- Regular la observación electoral.
- Preparar la jornada electoral.
- Designar a los directores ejecutivos y a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.
- Otorgar, negar o resolver la pérdida del registro de los partidos políticos.
- Determinar los topes de gastos de campaña para las elecciones de Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de los resultados de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional y emitir la declaración de validez correspondiente, así como determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido, y otorgarles las constancias respectivas.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto y remitirlo al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta

¹⁰ Se logró el registro de más de 39 millones de ciudadanos y la entrega de poco más de 36 millones de credenciales de elector. Con tales instrumentos se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 1991.

de la Junta General Ejecutiva.

- Aprobar que el IFE asuma la organización de procesos electorales locales formulando el proyecto de convenio respectivo.
- Integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Para su funcionamiento, el IFE dispuso desde 1996 de cinco comisiones permanentes:

- Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.
- Organización electoral.
- Prerrogativas, partido político y radiodifusión.
- Servicio profesional electoral.
- Capacitación electoral y educación cívica.

A partir de 2007 desapareció la Comisión de Fiscalización y se añadieron la de Registro Federal de Electores y la de Quejas y Denuncias.

Además del Consejo General del IFE existen, como órganos desconcentrados de la misma naturaleza, 32 consejeros locales (uno en cada entidad federativa) y 300 consejos distritales (uno en cada distrito electoral). A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los consejeros locales y distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales. En la formación de ambos consejos concurren miembros con derecho a voz y voto –designados por el Consejo General– y miembros sin derecho a voto (representantes de los partidos políticos y vocales).

A los consejos estatales corresponde la tarea de realizar el cómputo de la entidad federativa para la elección de senadores de representación proporcional y la declaración de validez. A los consejos distritales, determinar el número y ubicación de las casillas; efectuar el último sorteo, integrar las mesas de casillas y vigilar su instalación, hacer el cómputo distrital y declarar la validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de las de representación proporcional, así como el cómputo distrital de las elecciones para senadores por ambos principios, y el de votación para Presidente de la República.

Los órganos ejecutivos y técnicos son los responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales.

El más importante de ellos es la Junta General Ejecutiva, presidida por el consejero presidente del IFE. Al igual que el Consejo General tiene una estructura desconcentrada de 32 juntas locales ejecutivas y 300 juntas distritales ejecutivas. Estas se encargan de instrumentar las políticas y programas generales del instituto y de dar cumplimiento a las resoluciones aprobadas por el Consejo General.

A los órganos de vigilancia corresponde supervisar la integración, depuración y actualización del padrón electoral. La instancia superior que los preside es la Comisión Nacional de Vigilancia, a cargo del director ejecutivo del Registro Federal de Electores, cuya principal tarea es vigilar la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización.

La reforma electoral de 2007 creó un nuevo órgano de supervisión: la Contraloría General. Cuenta con autonomía técnica y de gestión y sus principales tareas son evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa, verificar el ejercicio de los recursos, recibir las denuncias o quejas directamente relacionadas con los ingresos del IFE, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones respectivas. Su titular es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior.

Asimismo, se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como instancia encargada de revisar los informes sobre el origen y destino de los fondos ordinarios y de campaña que dichas organizaciones están obligadas a presentar.

Principales reformas en tiempos del IFE

Si bien la creación del IFE no eliminó la representación del gobierno, sí la disminuyó, al tiempo que equilibró la representación de los partidos e incorporó a seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República, pero aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La nueva composición del IFE permitió una mayor participación de los partidos en las etapas del proceso electoral.

Adicionalmente, se introdujo la regla de escala móvil, con la que se le asignaban dos diputados por cada punto porcentual al partido que obtuviera entre 35% y 60% de los votos nacionales.

En 1993 se produjeron tres reformas importantes: 1) se amplió la Cámara de Senadores a 96 integrantes, al incorporarse la figura de senadores de primera minoría; 2) desapareció la cláusula de gobernabilidad, y 3) se fijó en 65% (325 legisladores) el número máximo de asientos para un solo partido en la Cámara de Diputados.

A partir de una reforma de 1993, la legislación electoral reconoció como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos el de participar como observadores electorales en la forma y los términos que determine el Consejo General del IFE en ocasión de cada proceso electoral federal, siempre y cuando hayan gestionado y obtenido oportunamente la acreditación correspondiente.

Ese año, mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Poder Legislativo otorgó al IFE las siguientes atribuciones: 1) declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; 2) expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos, y 3) establecer topes a los gastos de campaña.

El Congreso de la Unión también le otorgó al Consejo General del Instituto la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente. Anteriormente, el nombramiento de los Directores Ejecutivos era competencia del Director General.

La reforma de 1994 tuvo como objetivo crear condiciones de equidad y garantía de la limpieza y certeza de las elecciones mediante los mecanismos siguientes:

- Nuevo padrón electoral y credencial con fotografía¹¹.
- Independencia del IFE (gobierno y partidos mantienen su representación, pero estos últimos sin derecho a voto).
- Restricciones para el uso de recursos gubernamentales y programas públicos.
- Topes de campaña.
- Reducción del número de casillas especiales (creadas para los electores que el día de las elecciones se encontraban fuera de su distrito).
- Observadores electorales.

Asimismo, instituyó la figura de “Consejeros Ciudadanos”, personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.

Ese año, el Consejo General del IFE quedó organizado de la siguiente forma:

- Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación).
- Seis consejeros ciudadanos¹².
- Cuatro consejeros del poder legislativo.
- Representantes de los partidos políticos con registro.

11 Ya el 3 de julio de 1992 se había aprobado el nuevo modelo y diseño de la credencial de elector, cuya principal característica fue la incorporación de la fotografía de su titular. Y seis días después, el Senado de la República aprobó por unanimidad que esta nueva credencial sirviera también como instrumento de identificación personal en trámites administrativos, en tanto fuera expedida la Cédula de Identificación Ciudadana a partir de las reformas que se hicieran a la Ley General de Población.

12 Gracias a esta reforma los consejeros ciudadanos contaron con la mayoría de votos en el Consejo General del IFE y con ello aumentó su influencia dentro de él, así como en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección. También se ampliaron las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

En 1996 el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional¹³, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destaca que se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.

Adicionalmente, se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE, y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Asimismo, se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.

Finalmente, se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:

- El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto).
- Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto).
- Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz).
- Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz).
- Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz).

La reforma de 1996 cambió radicalmente las condiciones de la competencia y con ello el mapa de distribución política del país.

Las primeras elecciones que se llevaron a cabo con el nuevo marco electoral (1997) dieron como resultado el primer gobierno sin mayoría en el México posrevolucionario. Las segundas (2000) produjeron la alternancia y con ella la primera transmisión pacífica del poder de un partido a otro. La tercera y la cuarta (2003 y 2006) confirmaron el fenómeno de los gobiernos divididos.

Luego de las elecciones de 2006, los grupos parlamentarios impulsaron una nueva reforma aprobada en 2007, que perseguía distintos propósitos: disminuir el costo de las elecciones, aumentar la equidad de las contiendas, reducir el poder de los medios de comunicación, ampliar la fiscalización y la rendición de cuentas, eliminar impresiones y reconstruir la confianza en los procesos y autoridades electorales.

Ese mismo año fue aprobado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A través de éste el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales:

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.

13 El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

- Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.
- Promover la participación ciudadana en las elecciones.
- Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.
- Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.
- Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.
- Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

El Instituto Nacional Electoral (2014-2015)

El 10 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia política-electoral, misma que rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral.

Por tanto, el INE es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales (Presidente de la República, diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión) y, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal.

De acuerdo con la reforma:

- El Consejo General del INE se compone de 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.
- El INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local. El SPEN garantizará que todos sus miembros cuenten con los conocimientos y méritos profesionales necesarios para desempeñar su función.
- El Consejo General del INE designa a los consejeros de los organismos electorales locales y puede asumir funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la Ley prevea.

Asimismo, establece entre las funciones principales del INE:

- Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de estas organizaciones.

- Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
- Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
- Una justicia electoral más efectiva.
- Fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.

Con la creación del INE se busca fortalecer las condiciones de equidad durante las elecciones, al mejorar la impartición de justicia electoral y hacer más eficiente la imposición de sanciones. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la instancia encargada de resolver procedimientos sancionadores expeditos y no el INE como antes ocurría. Ello delimita las competencias de las autoridades jurisdiccional y administrativa, y permite que la labor del INE se concentre en la organización de procesos electorales.

Con el propósito de sancionar conductas que pretendan vulnerar las condiciones de equidad en las elecciones, se establecen tres causales para la anulación de elecciones: 1) exceder el gasto de campaña autorizado en un 5%; 2) comprar tiempo o cobertura informativa en radio y televisión, y 3) recibir o usar recursos ilícitos o públicos. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Respecto de una mejor fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se establecen obligaciones para vigilar de modo más efectivo el uso de recursos que hacen los partidos durante las campañas, lo que, se prevé, fortalecerá la transparencia y la equidad en las contiendas.

Ahora el INE se encargará de fiscalizar los recursos de los partidos políticos no sólo a nivel federal, como sucedía antes de la reforma, sino también a nivel local. Para generar resultados más oportunos, el INE realizará la fiscalización de forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.

Conclusiones

Tras hacer un repaso de la evolución del sistema electoral en México durante el siglo XX, podemos concluir que éste se caracterizó por la monopolización del partido en el poder de la administración de los procesos electorales, lo que

provocó cuestionamientos a la legitimación del sistema mismo. A lo largo de este periodo se identificó una transición de un esquema de partido hegemónico a uno de partido dominante y hacia cierto tipo de pluralismo. Con esto se comprueba que no se puede estudiar un sistema electoral sin incluir el sistema de partidos.

En este proceso, las reformas electorales surgieron como herramientas gubernamentales para contener las acusaciones al sistema y atender, aunque en menor grado, las demandas de la oposición y de la coyuntura política, social y económica del país. Las reformas, aunque de forma transitoria, abonaron en la creación de una democracia representativa, a través de la elección de representantes a cargos de elección popular y de gobierno.

A pesar de esa cierta apertura gubernamental, a través de las reformas electorales, no pocas veces fue cuestionada la influencia del Ejecutivo, con el propósito de conservar el poder.

A manera de síntesis podemos concluir que entre las principales reformas que coadyuvaron en el sistema electoral destacan: 1) un sistema de representación mixto con mayoría relativa y representación proporcional; 2) el establecimiento de principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; 3) autoridades electorales aparentemente autónomas en su funcionamiento y decisiones; 4) financiamiento público y acceso equitativo a medios de comunicación; 5) límites en los gastos de partidos políticos sujetos a límites y vigilancia en su origen y aplicación, y 6) la definición de autoridades responsable de dar seguimiento a posibles delitos, faltas y sanciones en materia electoral tipificados en la ley.

Estas reformas impactaron en la transformación del sistema político mexicano; en años recientes quizás la aportación más importante se reflejó en la transición del año 2000. Algunas voces refieren que este proceso se gestó en las urnas y fue posible por la modificación de las reglas de competencia.

Sus consecuencias inmediatas no son exclusivas del campo electoral, sino que impactó, entre otras cosas influyó en la acción y decisión del gobierno, en el contrapeso de poderes y en el involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad con las autoridades.

Pese a todos los cuestionamientos que recibió y ha recibido el sistema electoral mexicano en más de un siglo, podemos asegurar que en la actualidad México goza de un mecanismo que se ha consolidado como una herramienta que coadyuva con la democracia. Si bien no resulta un sistema electoral perfecto, muestra una evolución pausada y prolongada, aunque no se puede asegurar que se trata de un sistema perfecto.

Cabe citar que quedaron fuera del presente trabajo temas álgidos del sistema electoral, como el de la disponibilidad de recursos (humanos, materiales y simbólicos), considerado por décadas uno de los principales fundamentos de la desigualdad en materia electoral en el país. Su exclusión obedece a que, por su

importancia, requiere un estudio en solitario y distraería el objeto de estudio del presente trabajo.

Fuentes consultadas

- Casar, M. (2012). Sistema político mexicano. México: Oxford University Press.
- Valdes Zurita, L. (2005). ¿Qué sabemos de los partidos políticos en México?
México: Universidad Nacional Autónoma de México/GERNIKA.
- Valdés Zurita, L. (2008). Sistemas electorales y de partidos. México: Instituto Federal Electoral.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Electoral Federal. <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011946.html>
- México: 67 años de reformismo electoral, 1946-2013. <http://rafaelmorales.com.mx/reformismo-electoral>
- ¿Qué es el IFE? <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Ley Electoral Federal <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011946.html>
- Creación de la Ley Federal Electoral. http://www.arts-history.mx/sitios/index.php?id_sitio=735655&cid_seccion=3028135&cid_subseccion=19032&cid_documento=2777
- México: 67 años de reformismo electoral, 1946-2013. <http://rafaelmorales.com.mx/reformismo-electoral>
- ¿Qué es el Instituto Nacional Electoral? http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/