

## **La experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral (1977-2008)\***

Arturo Núñez Jiménez\*\*

---

### **Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 07 de mayo, 2008.

**Resumen:** El artículo estudia el proceso de fortalecimiento democrático en México, partiendo de un sistema de partido hegemónico, hasta el establecimiento de partidos políticos competitivos. Las reformas electorales se identifican. Centra el análisis de la reforma político electoral en tres ejes: la creación y consolidación del Instituto Federal Electoral, el proceso de formación de un sistema integral de justicia electoral y el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivo.

**Palabras claves:** Reforma política / Reformas electorales / Sistema de partidos políticos / Justicia electoral / Organismos electorales / México.

**Abstract:** This article studies the democratic change in Mexico, since a system of an hegemonic political party, until the competitive political parties installation. Electoral reform is identified as mechanism for political change. It focuses the political electoral reform process in three axes: the creation and consolidation of the Federal Electoral Institute, the formation process of a comprehensive electoral justice system and the strengthening of a competitive party system.

**Key words:** Political reform/ / Electoral reforms / Political party system / Electoral justice / Electoral bodies / Mexico

---

\*Ponencia presentada en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer, el 6 de mayo del 2008.

\*\* Senador de la República Mexicana para el periodo de 2006 a 2012. Durante los años 1993-1994 fue director del Instituto Federal Electoral y en esa calidad, junto con el especialista José Luis Lamadrid, diseñó el entramado jurídico que inició la ciudadanización del IFE y el fortalecimiento democrático en el país. En 1997 fue electo diputado federal a la LVII Legislatura. Desde el año 2002 y hasta la actualidad, se desempeña como consultor de la Organización de Naciones Unidas en materia electoral para América Latina y el Caribe.

## **I. Introducción**

En México todavía se discute si hubo o no transición a la democracia, lo mismo en el ámbito de la investigación y la reflexión académicas, que en el terreno del debate político y el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Por posición política algunos, sostienen que lo que ha habido en el país es una evolución continua caracterizada por el perfeccionamiento democrático constante; argumentan a favor de su tesis que aquí no se partió de una dictadura unipersonal o de una camarilla militar, sino de una situación de menos a más democracia.

Otros sustentan su negativa a reconocer la transición democrática mexicana, en el hecho de que no se corresponde plenamente con lo que dice la teoría o porque no se parece a algunos de los paradigmas del fenómeno transicional, especialmente al caso de España. Así, al no ocurrir los hechos conforme al manual puntual que cada quien enarbola como su biblia sobre el tema, se termina rechazando todo el instrumental de análisis sobre la transición democrática que la ciencia política ha desarrollado en torno al cambio pacífico de régimen político, que es sin duda aspecto distintivo del actual proceso mexicano.

Lo prolongado de este proceso, en función de las especificidades del contexto nacional, contribuye aún más a la confusión prevaleciente. Más allá de la diversidad benéfica de lecturas e interpretaciones sobre la actual circunstancia mexicana, propia de una sociedad abierta y plural, las divergencias profundas entre los distintos actores políticos sobre el diagnóstico de la situación, ponen de manifiesto las dificultades para

construir acuerdos desde un piso común de entendimientos sobre la realidad que se pretende transformar.

Tener claro de dónde se viene, en dónde se está y hacia dónde se puede ir, no es un mero ejercicio conceptual, sino una necesidad objetiva para que el país avance. Es también condición necesaria para visualizar las perspectivas de la democracia en México.

A diferencia de otros procesos transicionales, el mexicano se centró en una serie de reformas a las reglas de acceso al poder público, las cuales se concretaron esencial y progresivamente durante el período comprendido entre 1977 y 1996. Ello se explica debido a que impulsar el surgimiento y desarrollo de un sistema competitivo de partidos; facilitar el acceso de éstos a los órganos de la representación nacional; garantizar la independencia e imparcialidad de las autoridades encargadas de organizar los comicios y de resolver las controversias en torno a sus resultados; transparentar los procedimientos desde el registro de los electores hasta la emisión y cómputo de los sufragios; asegurar equidad en las condiciones de la competencia electoral en términos de financiamiento a los partidos y su acceso a los medios de comunicación social; así como establecer un sistema integral de justicia electoral, se convirtieron en metas a alcanzar para lograr la alternancia en el poder, desplazando a un partido hegemónico surgido históricamente del movimiento revolucionario iniciado en 1910.

La recurrencia de las reformas electorales, que en un proceso de aproximaciones sucesivas a base de ensayo y error ha modificado

profundamente el entramado institucional del país, ha llevado a algunos analistas a conceptualizarla como “la mecánica del cambio político en México”.

No obstante los avances alcanzados, que permitieron la alternancia en la titularidad del Ejecutivo Federal en las elecciones del 2000 después de 71 años de hegemonía priísta, la propia dinámica del cambio político en el país exigió de nueva cuenta adecuaciones al marco jurídico vigente, las cuales no se concretaron para los comicios presidenciales y legislativos del 2006.

A ello se agregaron las regresiones registradas durante el proceso electoral de ese año, todo lo cual obligó al Congreso de la Unión y a los partidos políticos nacionales a emprender una nueva reforma constitucional en la materia iniciada en el 2007, y que este año 2008 se continúa procesando en el nivel de la legislación reglamentaria.

En este documento se hace una revisión general de la experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral durante el período comprendido entre los años 1977 y el actual 2008. Para tal propósito, el análisis se centra en tres temas fundamentales: 1) la creación y consolidación del Instituto Federal Electoral, como autoridad independiente e imparcial responsable de organizar y administrar los comicios federales; 2) el proceso de formación de un sistema integral de justicia electoral, con órganos y medios de impugnación estructurados como una jurisdicción autónoma y especializada dentro del Poder Judicial de la Federación; y 3) el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos, a partir del

establecimiento de condiciones de equidad en la competencia política-electoral.

Asimismo, en el apartado 5 se da cuenta en forma sintetizada de la reforma electoral 2007-2008, que se halla vigente en el nivel constitucional y se está procesando actualmente en las cámaras del Congreso de la Unión por lo que se refiere a diversas leyes reglamentarias.

En el apartado relativo a Consideraciones Finales se plantean algunas reflexiones derivadas sobre lo que ha sido el proceso mexicano de transición a la democracia a partir de las reformas electorales referidas.

## **II. La creación de una autoridad electoral imparcial (1988-1996)**

La Reforma Electoral de 1989-1990 representó en su momento una revisión integral del sistema electoral mexicano en su acepción amplia, al incluir contenidos tales como el régimen de los partidos políticos y los órganos de la representación nacional, así como la organización, el registro, las reglas del proceso, la solución de las controversias y la calificación en la materia electoral propiamente dicha.

No obstante ello, de esa Reforma, la solución adoptada ante la problemática que se enfrentaba en relación con la autoridad responsable de organizar los comicios, constituyó la medida más trascendente y por tal razón en ella centro el análisis.

Como es de recordarse, el proceso que culminó en la elección del 6 de julio de 1988, con el cual hizo su debut y despedida el Código Federal Electoral surgido de la Renovación Política Electoral de 1986-1987, tuvo un desarrollo sumamente controvertido, el cual se complicó a la hora de los resultados con la famosa "caída del sistema" de cómputo.

Más allá de las turbulencias políticas de aquellos años, en el ámbito estricto de la organización comicial la forma como quedó integrada la entonces existente Comisión Federal Electoral (CFE), se convirtió en una de las causas de mayor impugnación de aquel controvertido proceso electoral por parte de las oposiciones.

Fue el caso de que en 1986, con el fin de superar los problemas que se venían enfrentando en el seno de la CFE para la toma de decisiones, habida cuenta de que en su integración participaban los partidos políticos a razón de un comisionado con voz y voto por cada uno de ellos, se buscó cambiar la correlación de fuerzas en ese el máximo organismo electoral, por la vía de proponer que sólo las tres organizaciones partidistas con mayor fuerza electoral tuvieran voz y voto, en tanto los representantes de los partidos con menor implantación electoral únicamente intervinieran con voz pero sin voto. Se trataba de volver a una forma de integración y toma de decisiones similares a la de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral creada en 1946.

Una vez sometida la iniciativa presidencial correspondiente al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, los partidos más pequeños consideraron un retroceso en sus derechos la nueva modalidad propuesta



para la toma de decisiones, razón por la cual la rechazaron, habiendo logrado en contrapartida que se adoptara el principio de representación proporcional para integrar la Comisión Federal Electoral. De acuerdo con la legislación finalmente aprobada en relación con este tema, se estableció una regla según la cual cada partido tendría un comisionado ante la CFE por cada 3% de la votación nacional que hubiese obtenido en las últimas elecciones para diputados federales, sin que ninguno pudiese tener más de 16 comisionados en total.

A partir de la puesta en vigor de esa norma, y con base en los resultados de las elecciones de 1985 para diputados federales, en 1987 se constituyó la Comisión Federal Electoral que debía conducir el proceso electoral para la renovación de las Cámaras del Congreso de la Unión y la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en los comicios del 6 de julio de 1988. Fue así como la Comisión quedó integrada por un total de 31 comisionados, de los cuales el Presidente lo era el Secretario de Gobernación; había dos comisionados por el Poder Legislativo, un Diputado y un Senador; y 28 comisionados partidistas, de los cuales 16 eran del PRI y 12 del conjunto de los partidos de oposición entonces existentes.

El número de los comisionados priístas (16) daba por sí solo la mayoría absoluta de los votos en el seno de la CFE, de tal modo que ni aún en el supuesto absurdo de que los comisionados gubernamentales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (3) sufragaran en el mismo sentido que los representantes de la oposición (12), no se lograría alcanzar aquella mayoría.

De ahí que a partir de entonces, la principal exigencia de los partidos de oposición en materia de organización comicial, haya sido precisamente la de constituir una autoridad que garantizara plenamente la imparcialidad en la preparación y manejo de las elecciones federales. Para atender ese y otros reclamos relacionados con dar transparencia y modernizar el sistema electoral, el nuevo Gobierno Federal que inició funciones el 1º de diciembre de 1988, asumió el compromiso de reformar la legislación vigente.

Para tal efecto, en el seno de la Comisión Federal Electoral se estableció la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, que convocó a audiencias públicas para recibir diagnósticos y propuestas en relación con el temario adoptado, y sirvió de foro para las negociaciones entre los representantes gubernamentales y partidistas. También la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizó audiencias públicas con propósitos similares.

Tomando en consideración la experiencia vivida en 1988, los representantes gubernamentales y partidistas en las negociaciones en el seno de la Comisión Especial referida, llegaron a un acuerdo unánime, en el sentido de que en la nueva organización comicial que llegara a convenirse “ningún partido por sí solo, ni ninguna alianza formal o informal de los demás partidos, pudiera tener mayoría prefigurada”.



El debate para dar respuesta a la exigencia de construir una autoridad electoral imparcial fue muy prolongado e intenso. La bitácora de reuniones con los partidos en 1989 para llegar a acuerdos a fin de reformar la Constitución, registra más de 400 horas de trabajo dedicadas al tema. Durante las deliberaciones se hicieron distintas propuestas: que el Gobierno no formara parte de la autoridad electoral y ésta se constituyera sólo con representantes de los partidos; que, por lo contrario, dada su condición de parte interesada, los partidos no fungiesen como autoridad electoral; que la representación del Poder Legislativo en la organización comicial reflejara la pluralidad de las Cámaras y no hubiese sólo un comisionado de la mayoría; que el representante del Poder Ejecutivo no presidiera el órgano de mayor jerarquía de la estructura comicial; que como 'terceros en discordia' o 'fieles de la balanza' entre partidos y Gobierno, se diese la participación de ciudadanos, que en un planteamiento debían ser seleccionados al azar del padrón electoral, y en otro, que fuesen los decanos de las escuelas y facultades de derecho; y así sucesivamente.

Con todo, el punto en el cual concluían todos esos pronunciamientos era, en un desenlace casi fatal, el relativo a la participación de los partidos políticos en el seno de la autoridad electoral, bajo el supuesto de que la vigilancia por parte de estas entidades de interés público era la única que garantizaría la imparcialidad. Y de ahí derivaba el tema que se volvió recurrente y obsesivo: cuántos representantes debían tener juntos, de una parte, el Gobierno y el partido en el poder, y de otra parte, el conjunto de los partidos de oposición.

El PRI no aceptaba representación paritaria de los partidos en la CFE, a razón de uno por cada uno de ellos, en virtud de que de esa forma las oposiciones constituirían en el organismo electoral una mayoría, que no se correspondería con la que se expresaba en las urnas; a su vez, las oposiciones –representadas en ese momento por los Partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Popular Socialista (PPS), del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), no querían repetir un esquema de representación proporcional que le diera al PRI el control de la organización comicial. En términos coloquiales, el PRI decía que no quería ser ‘minoriteado’ por las oposiciones y éstas que no aceptaban ser ‘mayoriteadas’ por el PRI.

Conforme transcurría el tiempo, el debate se agotaba y conducía a un callejón sin salida. Propuestas y contrapropuestas eran rechazadas por una parte o por otra.

Fue en este contexto que un destacado mexicano, José Luis Lamadrid, entonces diputado federal por el PRI, estudiando a fondo el problema, y reflexionando con base en el método socrático –la ‘mayéutica’ frecuentemente usada por él– aplicado a partir de interrogantes sucesivas entre los miembros del grupo de trabajo constituido para sacar adelante la reforma, llegó a proponer una solución diferente, novedosa, que permitiera a la vez lograr la imparcialidad buscada y devolverle la iniciativa al Gobierno en el debate del asunto.

Lamadrid reflexionó en el sentido de que si el gran reto era construir una autoridad electoral que garantizara a todos los actores partidistas juego limpio en el desarrollo de los procesos electorales, era necesario acudir al ámbito del servicio público, en el cual a través de la historia la humanidad había logrado la mayor imparcialidad posible: la magistratura responsable de la impartición de justicia. Puso al servicio de esta idea básica todo su conocimiento sobre los valores tutelados por el derecho, la función judicial, la experiencia comparada –que consideraba sumamente útil en la búsqueda de referentes para dar soluciones a los problemas del país-y, sobre todo, su estudio profundo y sistemático de los antecedentes y realidades nacionales relacionados con el tema.

Fue así como maduró la propuesta de que la función electoral, que en principio debería estar a cargo directamente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, también pudiera ser realizada por un organismo público de carácter autónomo, profesional en su desempeño, que sería la autoridad en la materia. Lamadrid había sembrado así la tesis embrionaria que habría de llevar a la creación de lo que después, en la legislación secundaria, se denominaría oficialmente el Instituto Federal Electoral (IFE).

Con las aportaciones del grupo gubernamental de trabajo formado, la propuesta para constituir el IFE se fue concretando para plasmarla en su perfil esencial, primero en 1989 en la base constitucional, y después, a nivel de detalle, en lo que sería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990. La propuesta fue

enriquecida también con planteamientos de los representantes del PRI y de los partidos de oposición, tanto en las negociaciones previas como durante el correspondiente proceso legislativo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El IFE se concibió desde el origen con órganos de tres tipos: 1) de dirección; 2) ejecutivos; y 3) de vigilancia. De los primeros, el Consejo General sería el de mayor jerarquía, y en muchos sentidos sustituiría a la Comisión Federal Electoral, constituyéndose con consejeros gubernamentales y partidistas, así como también con 'consejeros magistrados', que serían el elemento de equilibrio para la toma de decisiones.

Para la integración del IFE se tomaron de la magistratura algunos de sus principales elementos constitutivos: en el nivel de la toma de decisiones en el Consejo General, se adoptaron como requisitos para quienes fungieran como consejeros magistrados, los mismos previstos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluyendo la formación jurídica obligada, tomando en consideración que la misma aseguraría en mayor medida su preparación profesional para honrar y dar cumplimiento en el ámbito de sus competencias a los principios rectores de la función electoral establecidos constitucionalmente: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

De igual forma se exigió que quienes aspiraran al cargo no tuvieran una militancia política destacada, en la forma de haber ocupado cargos de dirigencia partidista o de elección popular los últimos cinco años. Estos

requisitos y el procedimiento especial para la designación de dichos funcionarios electorales, que suponía la propuesta por el Ejecutivo Federal y la aprobación de la Cámara de Diputados con mayoría calificada, buscaban garantizar su aptitud para el ejercicio de sus atribuciones en el seno de la autoridad electoral.

En la integración original del Consejo General del IFE se aseguró que siempre fuese mayor el número sumado de los consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los consejeros magistrados, que la cantidad total de los representantes partidistas. De ahí la disposición que preveía, de ser necesaria, la incorporación de más consejeros magistrados.

La participación de los consejeros magistrados en la toma de decisiones sería completada, en el nivel de ejecución de las tareas, con la permanencia e inamovilidad en los cargos mediante la creación de un servicio civil que, a la manera de la carrera judicial, garantizara: 1) el reclutamiento y la promoción con base en el mérito y la capacitación continua; 2) la seguridad en el trabajo; 3) la profesionalización de los servidores públicos del IFE; 4) la visibilidad de su gestión para efectos de evaluación; 5) la independencia en su actuación; 6) la lealtad a la institución por encima de compromisos con el Gobierno o con algún partido político; 7) la remuneración digna y suficiente; y 8) el establecimiento de estímulos y sanciones para el personal en función de su desempeño en el marco de un régimen claro de responsabilidades.

Adicionalmente, al interior del IFE se previó una adecuada distribución de facultades entre sus distintos órganos de dirección,

ejecutivos y de vigilancia, así como en los niveles central y desconcentrado, reduciendo los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios responsables. Para asegurar comportamientos apegados a derecho, se estructuró asimismo un sistema de control de carácter administrativo, legal y constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a cargo de los propios órganos del IFE y del Tribunal Federal Electoral.

Reformas posteriores acordadas por el Gobierno y los partidos políticos –especialmente las de 1994 y 1996–, llegaron a convertir el IFE en el órgano autónomo de Estado que es actualmente, con el respeto de los actores políticos nacionales y el reconocimiento internacional, constituyendo parte del patrimonio institucional en que se sustenta la democracia electoral mexicana.

### **III. La formación de un sistema integral de justicia electoral (1977-1996)**

Durante las dos décadas comprendidas entre 1977 y 1996 México se transformó en todos los órdenes. A los cambios ocurridos en el mundo le correspondieron cambios trascendentales en la vida interna del país, los cuales se retroalimentaron recíprocamente. Lo mismo en la estructura y crecimiento de la población que en el modelo económico y la configuración social, la nación adquirió otros perfiles.

El ámbito político no se sustrajo al cambio. La creciente pluralidad política de la sociedad mexicana se tradujo en pluripartidismo y



competencia intensa por los cargos de elección, de tal modo que la organización comicial y la solución de las controversias surgidas en los procesos a ella vinculados fueron colocadas como asuntos prioritarios en la agenda nacional.

Debe señalarse que cada modificación constitucional y legal en el período de referencia fue respondiendo a exigencias concretas de la realidad política nacional. En ese proceso hay que acreditar méritos por igual a la voluntad democrática del Gobierno de la República y del entonces partido en el poder, que a las luchas emprendidas por los partidos también entonces en la oposición.

Si bien había propuestas remotas por parte del Partido Acción Nacional (PAN) para crear un tribunal electoral, lo cierto es que la agenda misma de cada reforma fue poniendo énfasis en unos temas sobre otros, lo que daba cuenta, de un lado, de los propios avances democráticos que se lograban, y de otro lado, del grado de participación de las oposiciones en el diseño de las respuestas institucionales legisladas. Al respecto, puede afirmarse que con la evolución de la agenda de las reformas, si no en los contenidos temáticos sí en las prioridades, también se iba reflejando la evolución en la correlación de fuerzas prevaeciente y en el desarrollo de sus respectivas capacidades.

Así, a grandes rasgos, puede considerarse que la Reforma Política de 1977 tuvo sus mayores merecimientos en relación con la relegitimación de la representatividad de nuestras instituciones democráticas, por lo que se refirió principalmente al régimen de partidos y a la integración de la

Cámara de Diputados mediante un sistema mixto de elección, que incorporó en el país por vez primera el principio de representación proporcional. Desde luego, como es sabido, dicha Reforma no se limitó al ámbito electoral.

Por lo que se refiere a la justicia electoral, las reformas de 1977 a la Constitución establecieron un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, el cual debería emitir una nueva resolución que sería definitiva e inatacable.

Sin menoscabo de otros avances en el contencioso registrados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el más trascendente sin lugar a dudas fue dicho recurso de reclamación, el cual reflejó claramente las enormes resistencias que era necesario superar por los precedentes históricos que habían llevado al Poder Judicial a sustraerse de las controversias político-electorales durante casi cien años.

Si se toma en consideración que las determinaciones de la Corte recaídas a los recursos de reclamación no eran obligatorias para el Colegio Electoral de los diputados, constituyéndose más bien en una simple declaración u opinión, se entenderá en parte por qué el máximo tribunal de la nación nunca entró a resolver el fondo de los que se interpusieron a raíz de los comicios de 1979, 1982 y 1985, cuando la legislación relativa estuvo en vigor.

El peso de la tradición que llevó a excluir al Poder Judicial de la solución de los conflictos electorales, hizo que el recurso de reclamación gravitara en un círculo vicioso: en un sentido, esa tradición influyó en que el legislador no le diera toda la fuerza de una sentencia a las resoluciones a cargo de la Corte; y en sentido contrario, la propia Corte no se interesó en participar en un recurso que no reconocía su majestad como máximo órgano jurisdiccional de la República, además de que sólo atañía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya que en lo que atañe al Senado, las resistencias al cambio impidieron introducirle cualquier reforma en su integración hasta 1993.

Con todo, el recurso de reclamación de 1977 constituyó en la época contemporánea, el primer campanazo para revisar el no involucramiento del Poder Judicial en las cuestiones electorales. Tímidamente, con esa medida, las fuerzas políticas midieron “el peso de las generaciones muertas” en esta materia, por el cual durante los siguientes diez años no se registraron avances en esta dirección.

No fue sino hasta la Renovación Política-Electoral de 1986-1987 cuando se retomó el propósito de auspiciar una calificación de los comicios federales que, sin suprimir el último veredicto a cargo de los colegios camarales, imprimiera algún peso a resoluciones judiciales apegadas a derecho. La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) concretó este objetivo.

El TRICOEL tuvo su debut y despedida en el controvertido proceso comicial de 1988, por el cual se eligió al Presidente de la República, así

como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Su desempeño, en medio de limitaciones de diversa índole, contribuyó a desahogar institucionalmente la enorme conflictividad que generó aquella elección, a la vez que sirvió para abrir brecha al proceso de judicialización en este ámbito.

Concebido como órgano autónomo, el TRICOEL conoció de dos recursos: el de apelación, contra actos de las autoridades electorales federales en la etapa preparatoria de la jornada comicial, cuyas resoluciones eran definitivas; y el de queja, durante la propia jornada electoral y la etapa posterior a la misma, por cuyas resoluciones se podía ordenar a la entonces existente Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría o de asignación proporcional de las elecciones de diputados, o a las Comisiones Locales Electorales no expedir constancias de mayoría sobre la elección de los senadores, cuando se registraran causales de nulidad. En todos los casos, las resoluciones del Tribunal al recurso de queja, por ser meramente declarativas, generaban únicamente efectos suspensivos y no obligaban a los Colegios Electorales de las Cámaras, los cuales seguían siendo la última instancia de calificación.

De nueva cuenta, la decisión política de no involucrar al Poder Judicial en lo electoral y mantener la calificación de los Colegios Electorales, resultado en buena medida de las tradiciones y resistencias heredadas, impidieron ir más allá en la resolución jurisdiccional de las controversias en la materia. Sin embargo, en esta ocasión se empezó a abrir el camino para la heterocalificación electoral.

La instalación y el funcionamiento de los Colegios que calificaron las elecciones de los Diputados Federales y de Presidente de la República en 1988, pusieron de manifiesto las posibilidades y las limitaciones de estas instancias: si bien los acuerdos políticos permitieron concluir en tiempo los procedimientos para la renovación institucional de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en contrapartida esto se hizo pasando por alto las resoluciones del TRICOEL y sin mayor argumentación, no sólo de carácter jurídico, sino incluso desapegada de los propios resultados aritméticos a nivel de distrito en unos cuantos casos extremos en las elecciones de diputados.

A algunos aspectos de naturaleza estructural sobre el trabajo de los Colegios Electorales de las Cámaras, como los relativos a su duración de sólo 15 días y la falta de reglamentación adecuada para una calificación rigurosa, se vino a añadir en 1988 el que esa instancia en el caso de la Cámara de Diputados se constituyó con la totalidad de sus integrantes, precisamente cuando su número se había ampliado de 400 a 500, en tanto que anteriormente tenía el carácter de un órgano camaral representativo y no universal. De esta forma, los diputados electos por el principio de representación proporcional calificaron las elecciones de sus compañeros de mayoría relativa.

Irregularidades tanto reales como supuestas influyeron en el comportamiento de muchos presuntos legisladores, que más que deliberar racionalmente sobre las denuncias presentadas, hicieron de los Colegios Electorales de Diputados y de Presidente de la República tribunas para la

impugnación política, antes que instancias para la calificación con rigor jurídico.

Por lo que se refiere a la experiencia con la utilización por vez primera por los partidos políticos de los recursos de queja para impugnar los resultados consignados en distintos cómputos distritales, el TRICOEL reportó que en un plazo de 39 días tuvo que resolver 593 de dichos recursos, de los cuales 529 fueron desechados y únicamente 64 fueron considerados parcialmente fundados, sin que las respectivas resoluciones hayan modificado los resultados oficiales.

El uso generalizado e indiscriminado de un instrumento previsto para casos de excepción, permitió en forma indirecta evaluar que los propios actores políticos no estaban todavía preparados para aprovechar debidamente las posibilidades de una resolución de las controversias apegada a derecho, sea por su desconocimiento del procesal electoral, o porque se buscó en forma deliberada deslegitimar todo el proceso electoral precisamente con el mayor número de recursos de queja interpuestos.

También algunos de quienes fungieron como Magistrados del TRICOEL han dado su testimonio acerca de las limitaciones que enfrentaron en la primera experiencia para judicializar la calificación de las elecciones, tanto por su propia formación profesional y antecedentes laborales en otros campos del derecho distintos al electoral, como por el carácter restringido del procedimiento contencioso en todos sus elementos. Obviamente, el complejo e intenso conflicto político que



atravesó todo el proceso electoral de 1988, también impactó negativamente el trabajo del Tribunal.

En una solución de continuidad con cambio, la Reforma Electoral de 1989-1990 profundizó las ventajas y redujo las desventajas del sistema mixto de calificación electoral que se había instaurado en México con la creación del TRICOEL y el trabajo de los Colegios Electorales.

La experiencia vivida se capitalizó favorablemente para avanzar en la judicialización de las elecciones. El nuevo Tribunal Federal Electoral (TRIFE), fue concebido como órgano jurisdiccional en la materia y dotado de plena autonomía (ya que en los hechos, el TRICOEL dependía administrativamente de la Secretaría de Gobernación).

De acuerdo con las bases constitucionales y legales en que se concretó esta Reforma, los Colegios Electorales tenían que asumir obligatoriamente las resoluciones del Tribunal, salvo en los casos previstos en el artículo 60 de la Constitución, referidos a las que se emitieran después de la jornada comicial sobre los resultados que podrían ser modificados por los propios Colegios, a condición de que la respectiva revocación se fundara y motivara en derecho y fuese aprobada por mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio de que se tratara, de Diputados, de Senadores o de Presidente de la República.

En forma complementaria se replanteó la integración representativa del Colegio Electoral, con sólo 100 presuntos diputados, designados por los

partidos políticos en proporción al número de integrantes de sus respectivos grupos parlamentarios. Asimismo, se establecieron bases mínimas para regular el trabajo de calificación a cargo de los Colegios.

Tomando en consideración la mayor firmeza de sus resoluciones, el TRIFE se reestructuró para contar con una Sala Central permanente y 5 Salas Regionales de duración temporal en tanto se desarrollaba el proceso electoral. Cada Sala Regional correspondió al ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales establecidas para la elección de los diputados de representación proporcional; de hecho la Sala Central operaría como la Sala Regional de la circunscripción que incluía al Distrito Federal.

Al fortalecimiento orgánico del TRIFE se adicionó un sistema acabado de recursos que debían sustanciarse cumpliendo rigurosamente principios esenciales del derecho procesal. También el fortalecimiento institucional del TRIFE incluyó dotarlo del personal necesario y de los recursos suficientes para que cumpliera sus objetivos a plenitud.

Así diseñado, el TRIFE resolvió en el proceso electoral federal de 1991, 465 recursos de inconformidad interpuestos por los partidos en contra de los resultados electorales, de los cuales 240 fueron desechados, 23 sobreseídos, 8 archivados por no ser recursos propiamente dichos, 22 se tuvieron por no interpuestos, 72 se declararon infundados, 89 parcialmente fundados y 4 fundados. En esta ocasión se anuló la elección de diputados por mayoría relativa en el 5° Distrito Electoral Federal del Estado de Coahuila.

La otra gran novedad vinculada a la Reforma Electoral de 1989-1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral, el cual precisamente se estrenó en los comicios de 1991, empezando a apreciarse desde ese entonces las ventajas del manejo profesional de la organización comicial, con apego a los principios rectores establecidos constitucionalmente para regir la función electoral. Su desempeño contribuyó decididamente a reducir las irregularidades y la conflictividad en la aceptación de los resultados, lo que repercutió en una calificación menos controvertida que la precedente de 1988.

Con todo, de la confronta entre la norma y la realidad, y por la nueva holgada mayoría que obtuvo el PRI en 1991, siguió la crítica a los Colegios Electorales, esgrimiéndose como argumento principal en su contra que nadie puede ser juez y parte de su propia causa, en virtud de que esas instancias se integraban precisamente con los presuntos legisladores, o representantes de ellos, cuya elección se trataba de calificar para, en su caso, hacer la declaratoria de validez y apego de la misma a la legalidad.

Justamente, la consolidación gradual en el país de la cultura de la legalidad, la construcción progresiva de un Derecho Electoral sustantivo y adjetivo, la formación de una magistratura capacitada y experimentada en las especificidades de los litigios comiciales y la disponibilidad en los partidos políticos de cuadros especializados en la materia, llevaron en 1993 a las fuerzas políticas a dar un paso decisivo en la judicialización plena de las controversias electorales.

Por la nueva Reforma Electoral de ese año, se tomó la trascendente decisión de eliminar los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, transfiriendo a los órganos del Instituto Federal Electoral, a nivel distrital en el caso de los diputados de mayoría relativa, a nivel local de entidad federativa en el de los senadores, y a nivel nacional en tratándose de los diputados de representación proporcional, hacer la declaratoria de validez de la elección correspondiente, facultándolos para otorgar las respectivas constancias de mayoría y de asignación proporcional, siempre que así procediera.

En los casos de resultados electorales y de los actos de los órganos del IFE impugnados ante el Tribunal Federal Electoral, éste diría la última palabra sobre la declaración de validez y la expedición de la respectiva constancia de mayoría. De esta forma se abandonó el ancestral sistema de autocalificación política por los Colegios Electorales y se asumió la heterocalificación con criterios jurídicos a cargo del TRIFE, cuyas resoluciones pasaron a ser a partir de entonces definitivas e inatacables sobre las elecciones de Diputados y Senadores. La calificación final de la elección presidencial continuó siendo atribución de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para tal propósito.

Además de darse el paso en materia de calificación electoral, la Reforma de 1993 también incorporó por vez primera al Poder Judicial en la debida conformación del TRIFE, a través de los Magistrados que formarían parte de la también entonces creada Sala de Segunda Instancia. Sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que propondría a dichos

Magistrados, cuya designación era responsabilidad, para cada proceso electoral, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

Mediante el recurso de reconsideración se podrían impugnar ante esa Sala de Segunda Instancia, las resoluciones de las Salas Central y Regionales sobre los recursos de inconformidad presentados por los partidos en contra de las elecciones de Diputados y Senadores, o de la asignación de Diputados de representación proporcional hecha por el Consejo General del IFE.

En muchos otros aspectos de carácter institucional y procedimental del contencioso electoral se prosiguió fortaleciendo al TRIFE.

El proceso electoral de 1994 se desarrolló en medio de las vicisitudes que derivaron del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas a inicios del año y del asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo. A fin de contribuir a una elección que impidiera el "choque de trenes" que vaticinaban algunos actores y analistas, las fuerzas políticas convinieron nuevos ajustes a nivel de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril en el primer caso, y el 18 de mayo y el 3 de junio en el segundo.

Referidas a la integración del Consejo General del IFE y a la aceptación de observadores internacionales en la acepción de 'visitantes extranjeros', la Reforma de 1993 no involucró modificación alguna en relación con la justicia electoral.

Una organización de los comicios a cargo del IFE, que extremó el exceso de garantías ante los actores políticos por el exceso de suspicacias; una participación masiva de la ciudadanía en las urnas que alcanzó el 77.16% del padrón electoral; y un desempeño ejemplar por parte del TRIFE, se tradujeron en una elección sin mayores incidentes –sólo se anularon las correspondientes a dos distritos, uno en Puebla y otro en Veracruz-, cuyos resultados fueron aceptados por los actores partidistas, incluida la calificación hecha por vez primera por los órganos del IFE en los casos no controvertidos y por el propio TRIFE en los impugnados.

La Reforma Electoral de 1996 fue el paso trascendental dado para establecer en México un sistema integral de justicia electoral. Se concretó en reformas a la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por vez primera, las modificaciones constitucionales en la materia fueron aprobadas por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión como parte del Constituyente Permanente.

Las principales decisiones adoptadas en relación con el tema que nos ocupa, fueron las siguientes:

- 1) Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como “la máxima autoridad en la materia y órgano especializado...”, con la sola excepción de las acciones de



- inconstitucionalidad que se atribuyeron directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2) Se estableció una Sala Superior de carácter permanente y adicionalmente 5 Salas Regionales para funcionar en forma temporal durante los procesos electorales;
  - 3) Los Magistrados del Tribunal son elegidos por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de que se trate, a la propuesta que formule la Suprema Corte de Justicia;
  - 4) La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal está a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal integrada por 5 miembros, de los cuales dos provendrán del propio Tribunal y tres serán miembros de dicho Consejo;
  - 5) Las acciones de inconstitucionalidad para las leyes electorales federales y locales pueden ser promovidas también por los partidos políticos con registro ante el IFE, por conducto de sus dirigencias nacionales. Asimismo, los partidos estatales pueden ejercerla contra las leyes electorales de sus respectivos Estados, también por conducto de las dirigencias locales correspondientes;
  - 6) Se estableció el mandato relativo a que las leyes electorales federal y locales deberán ser promulgadas, publicadas y puestas en vigor cuando menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en el cual habrán de aplicarse. Durante el desarrollo de dicho proceso no podrá haber modificaciones legales fundamentales;
  - 7) Se establece un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y

- resoluciones electorales tanto federales como de las entidades federativas. Dicho sistema da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y protege los derechos políticos de los ciudadanos;
- 8) La calificación de la elección presidencial dejó de estar a cargo de la Cámara de Diputados erigida para tal efecto en Colegio Electoral, encomendándose esta facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya Sala Superior, una vez resueltas las impugnaciones presentadas, procede a hacer el cómputo final y con base en éste formulará las declaratorias de validez y de Presidente electo en relación al candidato que haya obtenido el mayor número de votos;
  - 9) Se atribuyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación competencia para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados y el Distrito Federal, responsables de organizar las elecciones, calificarlas o resolver las controversias que surjan durante los procesos correspondientes, siempre que puedan ser determinantes para el desarrollo del propio proceso o el resultado final de los comicios.
  - 10) La propia base constitucional estableció los supuestos a partir de los cuales procederá este medio de impugnación: 1) cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y 2) siempre que sea factible antes de la fecha establecida en la respectiva Constitución o la ley para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

- 11) Se estableció la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, atribuyéndole al TEPJF el resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que deriven de los actos y resoluciones que vulneren los derechos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica con fines políticos.
- 12) Con este medio se vino a llenar el vacío surgido desde que se estableció que el amparo no procedería en materia electoral. Es de recordarse aquí que al establecerse en México durante la década de los noventa los organismos protectores de los derechos humanos, también se les había exceptuado de conocer sobre asuntos electorales. Se atendió así una recomendación hecha por especialistas en el tema, legisladores de diversos partidos y aún la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

Las posibles contradicciones de tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto de la misma Constitución, que pudiesen presentarse entre las Salas del Tribunal y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son resueltas por ésta al decidir en definitiva cuál tesis ha de prevalecer. Para este fin, en los términos que señale la ley, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes pueden denunciar la contradicción de que se trate; y vinculada en forma indisoluble al control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, a cargo del Tribunal, se reformó el artículo 116 de la Constitución para establecer en nueve incisos las bases y los principios que en la materia deben garantizar plenamente las Constituciones y ordenamientos legales de los Estados.

Puede advertirse de la lectura de esta síntesis no exhaustiva de la Reforma Electoral de 1996, que colmó las aspiraciones que en la materia se fueron acumulando en México, tanto por lo que se refiere al involucramiento del Poder Judicial de la Federación –si bien a través de una jurisdicción autónoma y especializada-, como por lo que tiene que ver con la eliminación del último Colegio Electoral –el responsable de calificar los comicios presidenciales-; el control de la constitucionalidad de las leyes electorales; y un sistema integral de medios de impugnación idóneos para proteger los derechos políticos y controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales. Se culminó así, con éxito, un largo trayecto recorrido por las fuerzas políticas del país a través de varias reformas sucesivas.

El actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido cumpliendo las funciones encomendadas, constituyendo el garante de la solución apegada a derecho e imparcial de las controversias que se le plantean por los actores políticos del país. Ha resultado el complemento institucional idóneo del Instituto Federal Electoral, en el cometido de asegurar elecciones libres y auténticas en México, a la vez que contribuye a la construcción de un Derecho Electoral renovado, mediante la adopción y difusión de las tesis relevantes y la jurisprudencia que ha venido estableciendo.

#### **IV. El fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos**

La Reforma Política de 1977 elevó los partidos a rango constitucional, reconociéndolos como entidades de interés público, lo que obligó desde aquel entonces al Estado mexicano a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollasen, conforme a las modalidades que dispusiera la ley secundaria.

A partir de ese año, y como parte de las sucesivas reformas electorales emprendidas en el país por el Gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, se fue ampliando la normatividad sobre las finanzas partidistas y el acceso a los medios de comunicación social. Así, en 1987 se estableció el financiamiento público directo de manera global; en 1990, al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se adoptaron varias modalidades de aportación de recursos públicos a los partidos. Las modificaciones legales de 1993, además de seguir perfeccionando el financiamiento público, incluyeron también normas en materia de financiamiento privado y de topes a los gastos en las campañas electorales.

La Reforma Electoral de 1996, que tuvo como uno de sus grandes objetivos mejorar sustancialmente las condiciones de la competencia electoral en términos de equidad en materia de financiamiento a los partidos políticos y de acceso a los medios de comunicación social, dio origen al marco constitucional y legal vigente hasta el año 2007.

El modelo de financiamiento entonces adoptado buscó contribuir a la consolidación de un sistema de partidos realmente competitivos. El antecedente inmediato, los comicios presidenciales y legislativos de 1994, habiendo merecido el reconocimiento nacional e internacional como libres y auténticos, fueron considerados no obstante ello como inequitativos en lo que tuvo que ver con las finanzas de los partidos y el uso de los medios de comunicación social, lo que puso en las prioridades de la nueva reforma electoral la mejora en las condiciones de la competencia.

Al respecto, en lo que se refiere al financiamiento de los partidos, la Reforma de 1996 tuvo tres objetivos específicos: 1) aportar condiciones de equidad en la contienda electoral entre partidos; 2) dar transparencia al origen y aplicación de los recursos de toda índole puestos a disposición de las organizaciones partidistas; y 3) reducir objetivamente la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes de financiamiento que pusieran en riesgo su independencia respecto de instituciones públicas, empresas y agentes privados, y aún de recursos provenientes del extranjero o de actividades ilícitas.

Las modificaciones legales en el ámbito de acceso de los partidos a los medios de comunicación social, también tuvieron como objetivo específico contribuir a la equidad en la lucha política, particularmente durante las campañas electorales. Esto se logró al poner a disposición de los partidos más programas en los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión, así como promocionales (spots) en los mismos medios, adquiridos por el IFE y distribuidos con criterios combinados de igualdad y de proporcionalidad con la fuerza electoral.



Giovanni Sartori ha escrito que *"más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia"*. Es por ello que la Reforma de 1996 contribuyó al diseño del modelo mexicano de financiamiento, a partir de la decisión tomada por el Gobierno y los dirigentes partidistas involucrados en las negociaciones, en el sentido de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.

Dicho modelo confirmó que se canalizaran subvenciones públicas a los partidos para tres fines: 1) las actividades ordinarias de carácter permanente; 2) las actividades electorales durante las campañas políticas; y 3) las actividades específicas en materia de educación, capacitación, investigación y ediciones.

A los montos generosos de financiamiento público, se adicionaron reglas de distribución más equitativas -30% en forma igualitaria y 70% en proporción a la fuerza electoral-, límites drásticos al financiamiento privado que antes no existían -tanto a nivel global como de las aportaciones individuales- y de topes de gastos de campaña más realistas, todo lo cual coadyuvó decididamente a modificar la competitividad entre los partidos mexicanos, reflejada en los resultados de los comicios de los años 1997, 2000 y 2003.

Vale la pena recordar aquí que a partir de las elecciones federales de julio de 1988, el PRI dejó de contar con la mayoría calificada que hasta entonces había tenido en la Cámara de Diputados, lo que le permitía

reformular sólo la Constitución en ese órgano de la representación nacional y en el Senado, así como en la gran mayoría de los Congresos Locales, partes todas del Constituyente Permanente que tiene a su cargo las modificaciones a la Carta Magna.

Por tal razón, entre 1988 y 1997 el PRI no podía reformar sólo la Constitución, pero sí disponía de la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso de la Unión para sacar adelante por sí mismo los procesos inherentes a la legislación ordinaria. Fue por ello que durante las negociaciones de aquellos años entre las fuerzas políticas nacionales, las de oposición expresaran en muchas ocasiones sus reservas a aprobar reformas constitucionales, pues argumentaban que sobre las mismas la mayoría priísta de diputados y de senadores podría desarrollar una normatividad reglamentaria sesgada.

En tal virtud fue que en ese período de nuestra historia reciente, el Gobierno decidió llevar a la Constitución más normas de las que en rigor de técnica legislativa debía contener, pero ésa era la forma que se encontró para garantizar la fidelidad a lo acordado por parte de todos quienes participaban en las negociaciones. Se eliminaban así suspicacias para concluir reformas constitucionales necesarias para el país y se evitaban sorpresas impropias en la legislación secundaria.

En 1996, desde el Gobierno se percibió con anticipación y claridad que las oposiciones podrían echarse atrás en el proceso de las negociaciones en torno al modelo de financiamiento público para los partidos políticos, bajo el argumento de que los montos previsibles eran

demasiado altos. Por ello propuso con base en el precedente referido, primero al interior del grupo de trabajo Gobierno-PRI, que posteriormente se llevó a la mesa de las negociaciones entre los representantes gubernamentales y los dirigentes partidistas, que las reglas para determinar los recursos públicos a los partidos quedaran en el texto constitucional. Así fue aceptado por todos y aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión, de tal modo que la Fracción II del artículo 41 constitucional contuvo casi un reglamento sobre el financiamiento público.

El vaticinio gubernamental fue acertado: los partidos de oposición al PRI rechazaron en el mismo año 1996 el desarrollo de las bases constitucionales sobre el financiamiento público a los partidos en el COFIPE, razón por la cual –junto con el tema de las coaliciones- votaron en contra en el proceso legislativo correspondiente. Los priístas tuvieron que sacar solos la legislación relativa.

Posteriormente, tanto el PAN como el PRD intentaron, por la vía de interponer sendas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la anulación de la metodología para calcular las cantidades de financiamiento público a otorgar, habiendo recaído a dichas acciones resoluciones que confirmaron lo dispuesto en el Código electoral, habida cuenta de que en lo esencial sólo repetía lo que todos los partidos habían aprobado en el texto constitucional.

No conforme con ello, los entonces dos principales partidos de oposición continuaron expresando políticamente su inconformidad contra los montos del financiamiento público que ellos mismos contribuyeron a

plasmar en la Constitución General de la República. En tanto el PAN con gran publicidad de por medio, devolvió a la Tesorería de la Federación la primera ministración del financiamiento que le correspondió, el PRD anunció que destinaría el suyo a la publicación de libros de texto gratuitos para alumnos de escuela secundaria. A partir de la segunda ministración de su respectivo financiamiento, ambas organizaciones empezaron a utilizar los recursos recibidos para los fines a que fueron establecidos.

Puede afirmarse con propiedad que en este tema se avanzó no por, sino a pesar de las oposiciones. El Gobierno supo utilizar una medida invocada por ellas en otros asuntos –la constitucionalización de más normas de las que en rigor se debía- para que la construcción democrática de los mexicanos consolidara un sistema de partidos competitivos, meta todavía no alcanzada del todo hoy en día, pero hacia la cual hemos recorrido ya un tramo importante en la dirección correcta.

## **V. La reforma electoral 2007-2008**

La larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en la vida de México influyó decisivamente en que la lucha política se centrara en torno al eje gobierno-oposición, desplazando otras referencias, como la de izquierda-derecha, en las contiendas entre los partidos políticos nacionales. Particularmente en la última etapa de los gobiernos priístas, la alternancia en el poder presidencial se constituyó en objetivo central para el desarrollo político del país.

Para reemplazar a un partido hegemónico en el poder, surgido originalmente en el contexto de un proceso revolucionario, se llegó a suponer que las principales fuerzas opositoras se aliarían con tal propósito, pasando por alto sus diferencias ideológicas y programáticas. Incluso, los partidos representativos de la derecha, el PAN, y de la izquierda, el PRD, junto con otros actores partidistas, llegaron en algún momento a sostener conversaciones formales con tal fin, sin que se llegaran a poner de acuerdo, debido precisamente a esas diferencias y al hecho de no coincidir en quién podría encabezar un frente amplio opositor con esas características.

No obstante ello, la alternancia en la Presidencia de la República continuó siendo por un tiempo un cometido esencial en la transición democrática mexicana, al punto que cuando se concretó, por voluntad de los ciudadanos en los comicios federales realizados el 2 de julio del año 2000, se llegó a hablar por parte de algunos actores de la culminación del proceso de cambio político en el país. Otros actores y analistas políticos consideraron, con más propiedad, que la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal constituía tan solo un paso intermedio en la transición, la cual debería ser culminada con un nuevo pacto social reflejado en una nueva Constitución, fuese por la vía de su reforma integral o de cambios graduales concertados entre las fuerzas políticas.

Centrada la lucha política en la alternancia y en las reformas electorales para hacerla posible, otras causas nacionales y populares fueron postergadas de algún modo en las prioridades de las fuerzas democráticas. Las cosas se llevaron a tal situación que no sólo otras

demandas de naturaleza económica y social se difirieron, sino que incluso en el ámbito estrictamente político las reglas de acceso al poder, reformadas de manera recurrente, no fueron acompañadas por los cambios correlativos que era obligado hacer en las reglas de ejercicio del poder, las cuales por cierto siguen esperando su revisión integral para concretar el cambio de régimen político, que es el auténtico momento culminante de toda transición democrática.

Lograda la alternancia en la Presidencia de la República, eran necesarias nuevas reformas para iniciar el proceso de consolidación democrática en el país, las cuales no se llegaron ni tan siquiera a plantear porque la incapacidad política y la frivolidad fueron signos distintivos del primer gobierno surgido de la alternancia, el cual no supo estar a la altura de las circunstancias que requería México en ese momento fundacional de un nuevo régimen político. Vaya, ni las reglas electorales que ya exigían cambios, después de haberse aplicado sucesivamente en los procesos electorales de los años 1997, 2000 y 2003, fueron concretadas.

El proceso electoral 2005-2006 para la renovación del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, estuvo caracterizado por condiciones inéditas y por una situación límite, representada por el grado de competitividad alcanzado, que en conjunto pusieron a prueba el diseño y el desempeño de las instituciones electorales del país, de la cual no salieron bien libradas, contribuyendo así a la polarización política que vive México en la actualidad.



La incipiente democracia electoral mexicana, que apenas en el año 2000 logró la alternancia presidencial, tuvo un grave retroceso en el 2006. Poderes formales y poderes fácticos se conjuntaron haciendo uso de todo tipo de acciones y campañas para denigrar al adversario y “ganar” la elección, independientemente de que “haiga sido como haiga sido”, según lo declaró expresamente en campaña el candidato presidencial panista. En el fondo, las campañas presidenciales de 2006 pusieron claramente de manifiesto una tendencia que ya se venía advirtiendo en elecciones anteriores: que la democracia mexicana deviniera en plutocracia, donde el poder del dinero, y no la voluntad popular, sea el que decida el desenlace de la contienda para dirimir quién debe gobernar.

La otrora promisoría democracia electoral mexicana desencantó a muchos. La medida de los agravios cometidos la dieron las magnas manifestaciones de protesta postelectoral y la sigue dando el alto número de entrevistados que afirman en encuestas recientes que hubo un gran fraude electoral en el 2006. En algunos sectores, se volvió a poner en duda la vía electoral para que la izquierda acceda al poder en México; afortunadamente se trata de los menos, ya que la gran mayoría de mexicanos sigue considerando la vía democrática para el desarrollo integral del país.

Conscientes del rol que a cada instancia del movimiento democrático le corresponde cumplir, los partidos del Frente Amplio Progresista (FAP) – PRD, PC y PT-, que formaron la Coalición por el Bien de Todos en los comicios del año 2006, consideraron que era necesario acordar una nueva reforma electoral en el país, como primer paso para emprender otros

cambios fundamentales que atendieran prioritariamente el combate a la pobreza y la marginación.

Ante la crisis de legitimidad enfrentada, el PAN reconoció la necesidad de dicha reforma, no sólo para establecer desde su perspectiva bases de reconciliación nacional, sino también porque con instituciones y procedimientos electorales cuestionados, se podría ir a los comicios del 2009 acentuando la polarización social y política del país.

El PRI, además de asumirse también como víctima de los excesos panistas en la contienda presidencial del 2006, reconoció asimismo la necesidad de la reforma electoral como parte de su agenda legislativa como fuerza opositora. Fueron los priístas quienes propusieron incluir dicha reforma en un marco más amplio referido a la Reforma del Estado.

En virtud de que el Ejecutivo Federal panista perdió con la alternancia la capacidad de convocar al diálogo y al acuerdo a todas las fuerzas de oposición, lo que se vió acentuado con el desencuentro electoral del 2006, era necesario constituir una instancia institucional que, aceptada por todos los partidos políticos, pudiera hacerlo. Para tal efecto, el 13 de abril del 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Reforma del Estado, que estableció dicha instancia, así como una agenda temática, un método de trabajo y un calendario.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, fue creada como órgano rector del proceso de Reforma del Estado en México. Quedó integrada por los Presidentes de las

Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores; así como por los coordinadores de cada grupo parlamentario y los Presidentes de las Comisiones de Reforma del Estado de ambas cámaras, designándose un suplente por cada titular. Podrían participar también, aunque sólo con voz pero sin voto en las sesiones de la Comisión Ejecutiva, los representantes del Poder Ejecutivo que al efecto designe, un representante del Poder Judicial -circunscrita su actuación al tema de la Reforma del Poder Judicial- y los presidentes de los partidos políticos nacionales. La Comisión sería presidida por un período de seis meses por el Presidente del Senado y otros seis meses por el Presidente de la Cámara de Diputados.

La agenda de temas a desahogar comprende los siguientes cinco: 1) Régimen de Estado y Gobierno; 2) Democracia y Sistema Electoral; 3) Federalismo; 4) Reforma del Poder Judicial; y 5) Garantías Sociales. Podrían incluirse otros temas, siempre que previamente se hayan abordado los cinco referidos.

Para el desarrollo de sus trabajos, la Comisión Ejecutiva se apoyó en dos subcomisiones: una de Consulta Pública; y otra Redactora. Ambas se integraron con representantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, que forman parte de las comisiones legislativas ordinarias con competencia en los temas de la agenda establecida.

En el régimen transitorio de la Ley para la Reforma del Estado se prevé que concluiría su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Es por ello que el pasado 13 de abril del presente año 2008, se extinguió la vigencia

de la Ley, la cual reporta como logro fundamental precisamente la Reforma Electoral.

Independientemente del debate sobre la naturaleza y alcances de la Ley, tuvo el mérito de haber reivindicado al Poder Legislativo en su conjunto como la instancia por excelencia para la deliberación y la construcción de acuerdos sobre asuntos fundamentales de la nación, que para sus concreción requieren de nuevos ordenamientos jurídicos y de reformas a otros ya existentes.

Al momento de escribir este documento, se tienen concretadas la Reforma Electoral, con la expedición de reformas y adiciones a la Constitución General de la República y de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Se hallan pendientes de expedir adecuaciones a otras leyes secundarias, impactadas por las modificaciones a la Carta Magna, procesándose en la actualidad las reformas y adiciones correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo que se refiere al Tribunal Electoral; así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El primer y gran objetivo de la Reforma Electoral 2007, sustentado en nuevas bases constitucionales y desarrollado en el COFIPE, consistió en una reformulación a fondo del modelo de comunicación política en México, particularmente durante los procesos electorales. Entre sus aspectos más relevantes, el cumplimiento de este objetivo incluyó los siguientes:

- El derecho de réplica para todos los mexicanos y en todo tiempo;

- La prohibición en todo tiempo a los partidos políticos para contratar propaganda en radio y televisión;
- El acceso de los partidos políticos a nivel nacional y local en forma permanente y gratuita a los medios electrónicos de comunicación social a través de los tiempos que corresponden al Estado, para lo cual el Instituto Federal Electoral (IFE) se constituye en autoridad única para su administración durante los procesos electorales federales y de las entidades federativas;
- La prohibición a los partidos políticos de usar sus prerrogativas en radio y televisión para realizar campañas negativas que denigren a los adversarios y las instituciones;
- La prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno para realizar propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, durante las campañas electorales, salvo en los casos de difusión de programas educativos y de salud, así como de protección civil en situaciones de emergencia;
- El impedimento en todo tiempo para que la propaganda de cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno, y bajo cualquier modalidad de comunicación social, sea utilizada para la promoción personalizada de servidores públicos;
- La prohibición a personas físicas o morales para contratar propaganda pagada destinada a influir en las preferencias electorales y a favor o en contra de partidos políticos o candidatos.
- La posibilidad de que el IFE, conforme a un procedimiento especial y otro ordinario, pueda adoptar medidas cautelares en un

plazo perentorio, que incluyen el retiro de promocionales en radio y televisión que violen las disposiciones legales aplicables.

El segundo objetivo de la Reforma Electoral fue el de reducir el financiamiento público a los partidos políticos. Vinculado estrechamente a la prohibición de contratar propaganda partidista en radio y televisión, la disminución correlativa de los egresos permitió ajustar a la baja los montos de los recursos públicos asignados a actividades ordinarias y electorales de los propios partidos. En este último caso, la reducción del financiamiento público fue del 50% para elecciones de Presidente de la República y legisladores; y de 70% para las de diputados federales.

En respuesta a una demanda generalizada en la comunidad nacional el tema se abordó responsablemente, considerando en forma integral ingresos y egresos de los partidos, sin dejarlos indefensos ante el poder del dinero privado, lícito e ilícito. También se redujo el límite de las aportaciones privadas a los partidos; se replanteó la fórmula para el cálculo de los recursos a distribuir; se disminuyó significativamente la duración de las campañas electorales; se modificaron a la baja los montos de los topes de gastos de campaña; se estableció el rebase de dichos topes como causa de nulidad de elecciones; y se ordenó la presentación obligatoria de informes sobre las finanzas de las campañas electorales durante su desarrollo y no únicamente después de concluidas.

El tercer objetivo de la Reforma Electoral consistió en fortalecer al IFE. Para ello se ampliaron sus facultades orientadas a fiscalizar a fondo las finanzas partidistas sin las restricciones inherentes a los secretos



bancario, fiduciario y fiscal; fungir como administrador único de los tiempos gratuitos en radio y televisión para los partidos políticos en comicios federales y locales; así como imponer sanciones administrativas eficaces y oportunas a autoridades gubernamentales, concesionarios y permisionarios de medios electrónicos de comunicación social y particulares debido a injerencias indebidas en los procesos electorales.

Asimismo, el IFE podrá organizar integralmente elecciones locales, cuando así se lo soliciten las autoridades competentes de las entidades federativas.

La Reforma abrió brecha para el control y fiscalización de los recursos públicos puestos a disposición de los órganos constitucionales autónomos. En el caso del IFE, serán instituciones públicas de educación superior las que propongan al Titular de la Contraloría General, cuyo nombramiento será hecho por la Cámara de Diputados, que es el órgano de la representación nacional que tiene atribuida constitucionalmente la revisión de las cuentas públicas a través de la entidad superior de fiscalización.

El escalonamiento en la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General aportará al IFE las ventajas de combinar renovación y experiencia en cada relevo institucional. Se iniciará la renovación de los actuales Consejeros dentro de los treinta días siguientes de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, incluyendo al Consejero Presidente y dos Consejeros Electorales. En el año 2008 se reemplazará a otros tres Consejeros; y en el 2010 a los otros tres Consejeros restantes.

El cuarto objetivo de la Reforma Electoral se concretó en la ampliación del sistema de justicia a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dando permanencia a las salas regionales y a la Sala Superior, capacidad de atracción y de delegación de asuntos; restituyéndole la facultad de no aplicar normas generales que violen la Constitución General de la República; y otorgándole base constitucional a lo que hoy es solamente jurisprudencia, para que los militantes de los partidos políticos puedan reivindicar sus derechos siempre que hayan agotado las instancias internas previstas estatutariamente para la solución de conflictos.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se establecieron nuevos sujetos legitimados para interponer recursos, a efecto de que nadie quede indefenso ante las resoluciones del IFE sobre las injerencias indebidas de terceros en los procesos electorales.

La posibilidad de hacer recuentos parciales y totales de los resultados de una casilla, de un distrito electoral federal, de una entidad federativa y a nivel nacional, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, ha quedado establecida en la nueva legislación electoral.

En el ámbito administrativo se estableció también en el nuevo COFIPE un Libro Séptimo, dedicado exclusivamente a los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno del IFE. En sus disposiciones se determinan los sujetos de responsabilidad electoral, las faltas

administrativas o infracciones que pueden cometer, la tipificación de sanciones a adoptar según las circunstancias de cada caso, así como los procedimientos ordinario y especial a seguir, tanto para suspender las conductas indebidas como para sancionarlas, especialmente en lo que tiene que ver con la compra del voto debido a las condiciones de pobreza y marginación en las que viven millones de mexicanos.

De igual forma, en dicho Libro se detallan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE, las facultades del Contralor General y todo lo relacionado con la disciplina interna.

El quinto objetivo de la Reforma Electoral se concretó en establecer un sistema consolidado de partidos competitivos. Para ello se dispuso que la convocatoria para el registro de nuevos partidos se emitirá cada seis años después de una elección presidencial y para legisladores; ya no será requisito previo contar con registro legal como agrupación política nacional. Se delimitan los derechos de las organizaciones partidistas en lo que se refiere a su vida interna y se precisan las bases para la intervención de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, en defensa de los derechos de los militantes.

De los derechos de los partidos políticos, se flexibiliza significativamente el que les permite coaligarse con fines electorales. A partir de la nueva legislación ya no será necesario para coaligarse registrar documentos básicos ni será obligatoria la coalición total para legisladores cuando se adopte para Presidente de la República.

En virtud de que los partidos coaligados aparecerán en las boletas por separado, con su propio emblema cada uno de ellos, su representación ante los órganos del IFE será individualizada y podrán usar libremente el tiempo gratuito en radio y televisión que les corresponde por el 70% proporcional a la votación obtenida en la última elección de diputados federales de mayoría relativa, en tanto que al 30% de dicho tiempo que se distribuye igualitariamente se le dará el tratamiento a los partidos coaligados como si se tratara de un solo partido.

El tema de la aparición por separado en la boleta electoral de cada partido coaligado generó una gran controversia entre los partidos con mayor fuerza electoral y los así mismos denominados partidos emergentes. Estos se pronunciaron porque la ley permitiese que los partidos coaligados pudiesen decidir en cada caso si aparecían con un solo emblema o con emblemas por separado. Al no obtener respuesta favorable, los partidos emergentes votaron en contra de la Reforma Electoral, especialmente al nivel del COFIPE.

Para tratar de ganar el voto favorable de los partidos emergentes, los partidos más grandes aprobaron una norma controvertida, según la cual si entre los miembros de una coalición, uno o más partidos no alcanzan el 2% de la votación nacional para conservar su registro legal, y tienen por lo menos el 1% de dicha votación, el otro o los otros partidos coaligados les transferirán votos, si así se los permiten sus propios resultados electorales, hasta alcanzar el 2% requerido para el registro. Varios de los partidos emergentes rechazaron esta solución e interpusieron

en contra de ella una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentra en trámite.

Junto a la prerrogativa partidista de acceso gratuito a los tiempos del Estado en radio y televisión, la Reforma Electoral desarrolló la reglamentación correspondiente a las franquicias postales y telegráficas puestas a disposición de dichas organizaciones políticas.

De igual modo, la nueva legislación electoral, conforme a la reforma del artículo sexto constitucional en materia de derecho a la información publicada recientemente, asume a los partidos políticos como sujetos obligados para la transparencia y el acceso a la información por parte de cualquier persona que lo solicite, a través de la rendición de cuentas y los informes de toda índole que deben presentar ante el IFE.

Mayor fiscalización de las finanzas partidistas por parte del IFE; procedimiento para liquidar las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y destino claro de los bienes y recursos remanentes; así como regulación precisa de las precampañas y campañas cuya duración se reduce, junto con otras prescripciones, hacen de los partidos políticos nacionales sujetos claros de obligaciones, lo que contribuye a impedir la “partidocracia” en la que sólo tienen derechos.

La reforma constitucional introdujo cambios en las bases normativas en materia electoral para las entidades federativas, de tal manera que las innovaciones adoptadas a nivel federal también se aplicarán, en lo conducente, en los Estados y el Distrito Federal. Para ello los Congresos

Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con un año para hacer las adecuaciones procedentes en sus respectivas constituciones y leyes electorales.

De manera especial son de mencionarse las reformas que abren la posibilidad para el registro legal de partidos políticos locales en el Distrito Federal; y las que otorgan un plazo de seis años para que los Estados establezcan como fecha de sus respectivos comicios locales el primer domingo de julio del año de que se trate, con excepción de aquellas entidades federativas cuyas elecciones se realizan actualmente el mismo año que las federales, aunque no coincidan las fechas de las respectivas jornadas comiciales.

Es claro que la reforma para mejorar las reglas de la competencia por el poder público, así como las que tienen que ver con las instituciones y los procedimientos electorales, no agotan las transformaciones que necesita México, pero sí constituyen condición necesaria para avanzar en esa dirección. Sin el respeto entre los adversarios, pero sobre todo sin el respeto al voto ciudadano, no habrá convivencia armónica posible ni viabilidad alguna para la gobernabilidad democrática.

Quedan pendientes las reformas para instaurar en México un nuevo régimen político, agotadas ya las posibilidades del presidencialismo que tenía su sustento en un partido hegemónico. Pero quedan pendientes también otras reformas para reorientar la política económica y superar la brutal desigualdad social que lamentablemente caracteriza hoy a México.



## **VI. Consideraciones finales**

De previo y especial pronunciamiento, al coincidir plenamente con Dieter Nohlen y Daniel Zovatto en las tesis del 'institucionalismo contextualizado', es necesario advertir que la experiencia mexicana en materia de reformas políticas y electorales está signada por las peculiaridades del desarrollo histórico del país y las especificidades de su realidad socioeconómica, cultura y política y correlación de fuerzas.

Es por ello que no se pretende con este trabajo 'exportar' diseño alguno a ningún otro país, por más que las migraciones institucionales sean válidas. Mucho menos se quiere aquí derivar lecciones para nadie, habida cuenta de que es indispensable tomar en consideración que también en los ámbitos político y electoral "el contexto hace la diferencia".

Si bien para algunos investigadores de asuntos sociales el estudio comparado puede equivaler al laboratorio y a los experimentos de los expertos en ciencias naturales, las experiencias nacionales más o menos exitosas apenas pueden servir como referentes para los actores de otros países comprometidos con el cambio político con sentido y alcances democráticos.

Advertido ello, son de destacarse algunas reflexiones finales relacionadas con el camino recorrido por los mexicanos en su construcción democrática más reciente.

La historia política-electoral de los últimos treinta años en México puede considerarse como afortunada, no porque haya estado exenta de vicisitudes y altibajos propios de toda construcción institucional –tan solo son de recordarse los graves retrocesos en las elecciones del año 2006-, ni tampoco porque haya sido una marcha triunfal de aciertos, sino porque en conjunto las reformas sucesivas vinieron a resolver, con el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la transición de un sistema de partidos con uno hegemónico a otro con partidos crecientemente competitivos, la conflictividad en los procesos comiciales que amenazaba con desbordar los cauces preexistentes, poniendo en riesgo la estabilidad política y la paz social alcanzadas.

La creación del IFE como órgano constitucional autónomo, la formación de un sistema integral de justicia electoral con una jurisdicción autónoma y especializada dentro del Poder Judicial de la Federación, y el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos a partir del otorgamiento de financiamiento público generoso y de prerrogativas de acceso gratuito a los tiempos del Estado en radio y televisión, representan soluciones mexicanas a problemas específicamente mexicanos, surgidos del devenir histórico de la nación.

Debe resaltarse también el gradualismo con el cual evolucionaron en el país las instituciones y los procedimientos relativos a los sistemas electoral y de partidos políticos. No porque alguna de las fuerzas participantes determinara unilateralmente el ritmo de las reformas con base en un plan deliberado y completo que se iría dosificando en su

ejecución, sino porque cada nuevo avance fue bien meditado, a partir de la consolidación de lo previamente alcanzado.

El debido acoplamiento entre el desarrollo institucional concretado mediante cada reforma y la cultura política prevaleciente, en términos de actitudes y comportamientos de los diferentes actores involucrados, llevó en cada ocasión a que la interacción entre realidad y norma –entre el ser y el deber ser- deviniese complementario y exitoso. Es sabido que cuando la norma se adelanta en exceso a la realidad, termina en el “acátese pero no se cumpla” de la época colonial; y cuando la realidad rebasa los cauces institucionales petrificados, es tiempo de turbulencia política y social.

Un signo distintivo adicional de la experiencia mexicana en materia política-electoral es la continuidad en los afanes reformadores. A lo largo de más de treinta años se ha avanzado en un esfuerzo sostenido de aproximaciones sucesivas, buscando siempre fortalecer la institucionalidad democrática del país, representada por sus autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, así como por el sistema de partidos políticos. No obstante la crisis de credibilidad que viven éstos, y aún considerándolos un ‘mal necesario’, siempre serán mejores que las opciones representadas por los caudillos y los ‘outsiders’.

Muchos de los avances registrados en México en la materia que nos ocupa se explican a la luz de problemas concretos enfrentados y de coyunturas específicas. En ocasiones parecería que la política y los políticos han abdicado de sus responsabilidades, y en vez de anticiparse con soluciones a problemas previsibles, estuviesen a la espera de

situaciones de hecho que requieren ser resueltas en condiciones de emergencia y con tratamientos de shock. Con todo, las decisiones adoptadas han procurado trascender visiones cortoplacistas, para aportar al país instituciones perdurables.

Por último, y no por ello menos importante, la autocontención de los actores políticos ha sido esencial en el avance democrático de los mexicanos. Si bien no se ha dado en todos los casos en la medida que lo exigen los problemas nacionales, también es de acreditarse que si se ha registrado en el ámbito estricto de lo político-electoral.

Nuevos retos desafían a la democracia electoral mexicana. Los problemas fundamentales ya no tienen que ver con la recepción del sufragio y su cómputo y valoración deliberados, sino con asuntos más complejos, que se refieren a las condiciones socioeconómicas en que se ejerce la libertad de votar por millones de compatriotas que se debaten en la pobreza y la marginación.

Al respecto, un riesgo objetivo para el futuro de México es que su democracia desemboque en plutocracia, donde los poderes fácticos del dinero se impongan lo mismo a través de la 'spotización' de las campañas electorales –que simultáneamente las empobrece en lo político y las encarece en lo económico- y la despensa que compra el voto mediante la manipulación de recursos públicos y privados, así como de programas gubernamentales de combate a la pobreza.

En la Reforma Electoral 2007-2008 hemos dado pasos importantes para combatir la 'spotización', sin considerar que la batalla esté concluida. Pero nos falta mucho para contrarrestar los efectos negativos del intercambio de votos por favores que distorsiona el sentido profundo de la ciudadanía, por lo menos con paliativos, en tanto el desarrollo económico hace su parte para disminuir la brutal desigualdad social que limita el ejercicio plenamente libre de los derechos políticos.