

# Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015).

Rosendo Bolívar Meza\*/Judith Araceli Dorantes Nova\*\*

## **Resumen**

En el presente artículo, los autores señalan que las reformas político-electorales de la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto se presentaron únicamente en el ámbito de la superestructura jurídico-política, ya que no han sido una iniciativa que haga frente a la violencia, que intente disminuir los delitos, crear nuevos empleos, generar condiciones de crecimiento económico o reducir la pobreza. En su opinión, los cambios jurídicos sumados a las acciones políticas no han sido suficientes para que por sí mismos puedan terminar o, al menos aminorar, los grandes problemas del país.

**Palabras clave:** México, Enrique Peña Nieto, reformas político-electorales, sistema político mexicano, partidos políticos.

## **Abstract**

In this article, the authors note that the political and electoral reforms in the first half of the government of Enrique Peña Nieto took place only in the field of legal and political superstructure, as they have not been an initiative that addresses violence, to reduce crime, create new jobs, to create conditions for economic growth or poverty reduction. In their opinion, the legal changes together with policy actions have not been sufficient to themselves to end or at least lessen, the major problems of the country.

**Keywords:** Mexico, Enrique Peña Nieto, political and electoral reforms, Mexican political system, political parties.

*Recibido:* 19 de junio de 2015. *Aceptado:* 15 febrero de 2016.

\* Doctor en Ciencia Política. Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional. Becario de COFAA y del Programa de Estímulos al Desempeño de los Investigadores. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correos electrónicos: rbolivarm@ipn.mx y bolivamr@prodigy.net.mx

\*\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Profesora-investigadora del Instituto Politécnico Nacional. Becaria del Programa de Estímulos al Desempeño Docente.

## Introducción

La imposibilidad de realizar los cambios políticos y electorales que el país necesitaba durante los dos gobiernos panistas, que se mantuvieron en el poder presidencial durante 12 años (2000-2006, con Vicente Fox Quesada y 2006-2012, con Felipe Calderón Hinojosa), hicieron necesario que con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República se realizaran diversas reformas en el funcionamiento del Estado mexicano, particularmente en materia político-electoral.

En las elecciones presidenciales del año 2000, el PRI perdió la Presidencia de la República, pero mantuvo la mayoría de los cargos en la Cámara de Diputados, en el Senado, en los congresos locales, en las gubernaturas y en las presidencias municipales del país, regresando al poder presidencial en 2012, en mucho capitalizando la ingobernabilidad y los desaciertos de los dos gobiernos panistas.

El cambio de partido y de grupo gobernante cuando el PAN sustituyó al PRI en la silla presidencial en 2000, fue una alternancia política insuficiente,<sup>1</sup> ya que en los 12 años de gobiernos panistas no se hicieron las leyes ni se reformaron las instituciones como el cambio democrático requería. Cambió el partido en el poder con la llegada de un grupo gobernante distinto, pero no necesariamente mejor que el anterior. Hubo alternancia en el poder, pero no una democracia acabada.<sup>2</sup> Una frase lo resume todo: “en México se logró la liberalización política, pero sólo se avanzó en la fase primera de la transición, la alternancia en el 2000” (Villa, 2010: 11). Las leyes electorales que se implementaron en México a partir de 1977 y su aplicación en el sistema político mexicano, durante la fase de la transición a la democracia aún inacabada, fueron facilitadoras de la alternancia política.

En 1977 se produjo la más importante reforma política y electoral, a la cual le siguieron dos reformas más electorales que políticas, como el *Código Federal Electoral* de 1986 y el *Código Federal Electoral* (COFIPE) de 1990, con sus respectivas reformas y adiciones, que liberalizaron paulatinamente

<sup>1</sup> “Equivocadamente, los enamorados de la alternancia apostaron por un nuevo inquilino, en lugar de construir una casa nueva. Creyeron que la modernidad política de México era un asunto de personas, no de instituciones; que ‘sacar al PRI de los Pinos’ era causa suficiente para que las cosas mejoraran. Y este enfoque de la ‘transición a la democracia’ fue equivocado, porque lo relevante no era cambiar de inquilino sino transformar el sistema clientelista, impune y corrupto por uno democrático, liberal y con Estado de Derecho” (Ugalde, 2012: 12).

<sup>2</sup> La democracia no es algo terminado, definitivo, ni una panacea, ni se limita sólo a los procesos electorales, sino que es algo que se construye diariamente y que incluye una diversidad de elementos. Por sí misma, la democracia no resuelve los problemas. Aunque incluye libertades y elecciones, no se agota en ellas (Suárez-Iñiguez, 2003: 151-152).

al régimen político, ampliaron los espacios de participación de las fuerzas políticas opositoras y permitieron el crecimiento de segmentos de la sociedad civil cada vez más críticos.

Simultáneamente, en este proceso y en este lapso se fueron construyendo y reconstruyendo partidos políticos cada vez más aptos para la competencia electoral. Este prolongado proceso de reformas electorales significó avances y retrocesos en la consolidación de un sistema plural de partidos, con instituciones capaces de garantizar la transparencia en la organización y calificación de las elecciones. En muchos sentidos, las constantes reformas electorales fueron una de las maneras en que el PRI y el gobierno respondieron a las demandas y presiones de los grupos sociales y los partidos de oposición, ya fuera para abrir espacios a la participación o para cerrarles el paso, evitando que ciertas fuerzas opositoras crecieran en importancia, pudieran coaligarse o presentar candidaturas comunes.

A partir de la reforma política y electoral de 1977 y con las sucesivas reformas de 1986, 1990-1996 y las recientes de 2007-2008, 2012 y 2013-2014, se dio lugar al debilitamiento del partido hegemónico para pasar al poder compartido, con elecciones competidas, pluralidad en la representación política y el ejercicio del gobierno y nuevas propuestas para la competencia por el poder.

Con estas reformas políticas y electorales se realizó la transición hacia una democracia que en la actualidad no se encuentra consolidada, ya que si bien es cierto se han obtenido logros importantes, también lo es que la democracia se debilita cuando el acceso al poder se realiza mediante elecciones cuyos resultados son cuestionados por una o varias de las fuerzas participantes. En el presente trabajo partimos de la premisa de que las reformas políticas que producen nuevas leyes electorales se han presentado de manera reiterada en las últimas décadas, en razón de que la sociedad mexicana no es estática y que sus necesidades políticas varían con el paso del tiempo, pero teniendo siempre como fin que las leyes electorales y las instituciones políticas sean compatibles y generen un ambiente democrático. Los cambios políticos generarán reformas que se expresarán en leyes electorales y en una competencia electoral cada vez más reñida y competida, aunque no siempre equitativa.

Uno de los avances más significativos que ha tenido México en el proceso de transición a la democracia, es que se ha generado la alternancia política, entendiendo por ésta que un partido sustituye a otro en el poder. Este proceso fue de abajo hacia arriba y de la periferia al centro, ya que se inició en las presidencias municipales, siguió en las gubernaturas y continuó a nivel presidencial en dos ocasiones (la primera en el 2000 y la segunda en el 2012). En

el Poder Legislativo consistió en que a partir de 1979 se fue incrementando el número de legisladores de oposición al partido gobernante, el PRI, hasta que éste dejó de ser hegemónico, por lo que a partir del año 2000, si no es que desde 1997, se presenta claramente en México un sistema pluripartidista.

El objetivo que nos planteamos es analizar cómo se fueron construyendo las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto entre 2012 y 2015 (haciendo un corte en las elecciones federales intermedias realizadas ese año), y cómo operaron estas reformas en el proceso electoral federal, para detectar sus fortalezas y debilidades. Con esto se pretende demostrar que estas reformas siguen siendo insuficientes para consolidar no sólo la alternancia política, sino el proceso de transición de México a la democracia, ya que no se atendieron los propósitos que pretendían mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas, ni ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones más allá del voto.

Coincidimos ampliamente con la tesis planteada por López Leyva (2015: 61-85), en el sentido de que la negociación y aprobación exitosa de una serie de reformas efectuadas a principios del gobierno de Enrique Peña Nieto se dieron en razón de la conjunción de tres elementos importantes que son:

- a) El contexto político en que el gobierno tomó el poder.
- b) El mecanismo utilizado para la negociación con los partidos políticos mediante el *Pacto por México*, un canal alternativo al del Congreso de la Unión.
- c) La dinámica interna de los principales partidos políticos involucrados que trascendió la visión endogámica de sus dirigencias a partir de los resultados del proceso electoral de 2012.

### ***El Pacto por México***

Como punto de partida se ubica el segundo día del mandato como presidente constitucional de Enrique Peña Nieto, quien firmó con las dirigencias del PRI, del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el denominado *Pacto por México*, el cual fue conformado a partir de 95 compromisos agrupados en los siguientes cinco acuerdos:

1. *Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades*. Consistió en buscar garantizar una seguridad social universal; crear un sistema nacional de programas de combate a la pobreza, educación de calidad con equidad; concebir a la cultura como un elemento de cohesión social; defender los derechos humanos como política de Estado, así como derechos de los pueblos indígenas.

2. *Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.*

Pretendía extender los beneficios de una economía formada por mercados competitivos; garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial; promover el desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la innovación; fomentar un desarrollo sustentable; realizar una reforma energética que fuera motor de inversión y desarrollo; transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable; transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas; transformar el campo en una actividad más productiva; aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del sur-sureste; aminorar la deuda de los estados, así como realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que fuera palanca de desarrollo.

3. *Acuerdos para la seguridad y la justicia.* Con ellos se pretendía implantar un plan nacional de prevención y participación comunitaria; reformar los cuerpos de policías; implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral; implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales únicos; reformar la Ley de Amparo, así como realizar una reforma integral del sistema penitenciario.

4. *Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.* Consistió en instrumentar una reforma para la rendición de cuentas; reformas para ampliar facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información, así como un sistema nacional contra la corrupción.

5. *Acuerdos para la gobernabilidad democrática.* Trataba lo referente a gobiernos de coalición; toma de protesta del presidente el 15 de septiembre del año de la elección; partidos políticos y elecciones; reforma del Distrito Federal; revisión global de los fueros; leyes reglamentarias de la reforma política; revisar la reelección de legisladores, así como medios de comunicación.

El *Pacto por México* se conformó por doce personas: tres representantes del gobierno y tres representantes de cada partido firmante. Se inició con un Consejo Rector que se haría cargo de las negociaciones, calendarios y mesas de trabajo para elaborar las iniciativas de ley que se requirieran (Delgado, 2013: 22-26).

Debido a que el PAN detectó que en algunas entidades federativas donde habría elecciones a mediados de 2013 la Secretaría de Desarrollo Social estaba operando el programa *Oportunidades* y la *Cruzada contra el hambre* a favor del PRI, se suspendieron por varios días las reuniones para dar continuidad al *Pacto por México*.

Estas se reanudaron una vez que a dicho *Pacto* se le incorporó un *adendum* con 11 compromisos más, que incluyeron un blindaje electoral

de los programas sociales para garantizar elecciones limpias y equitativas, sancionar a quienes cometieran delitos electorales y evitar el uso electoral de los programas sociales, con lo cual estuvieron de acuerdo el gobierno y los tres partidos firmantes del *Pacto*. Los 11 puntos agregados se resumían de la siguiente manera:

1. Respeto a la ley y limpieza electoral.
2. Blindaje electoral.
3. Participación de la sociedad civil para auditar, revisar y emitir opinión sobre los padrones y las reglas de operación de los programas sociales.
4. Profesionalización e imparcialidad de los delegados que operen los programas sociales.
5. Creación de comisiones plurales estatales para dar seguimiento a las denuncias no resueltas de apoyos sociales con fines electorales.
6. Creación de una comisión plural nacional con los mismos fines del punto anterior.
7. Creación de condiciones de equidad de competencia en estados con elecciones, en que los gobernadores y los presidentes municipales se abstuvieran de entregar apoyos gubernamentales los 45 días previos a la elección, además de hacer públicos los programas sociales a nivel municipal.
8. Observación electoral tanto de instancias nacionales como extranjeras.
9. Presentación de una iniciativa de reforma política y electoral consensada por representantes del Consejo Rector del *Pacto por México*, y de los grupos parlamentarios de ambas cámaras del Poder Legislativo.
10. Creación del Sistema Nacional de Programas Sociales, que permitiera combatir con mayor eficacia la pobreza, que evitara las duplicidades y los subsidios regresivos, además de que estableciera evaluaciones permanentes y transparencia integral.
11. Impulso a iniciativas sobre transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción (Padilla y Castillo, 2013: 5).

A partir de estos 11 puntos fue que se sentaron las bases para realizar la reforma político-electoral que nos ocupa en este espacio.

## **La mesa para los trabajos de la reforma político-electoral del Pacto por México y su aprobación.**

El 27 de mayo de 2013 se instaló la mesa para iniciar los trabajos de la reforma político-electoral por parte del Consejo Rector del *Pacto por México*, según lo establecido en el punto 9 del *adendum*, para abarcar tres áreas:

a) Sentar las bases para elaborar la inacabada legislación secundaria a la reforma constitucional de fines del gobierno de Felipe Calderón referente a las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente y la consulta popular.

b) La elaboración de una ley de partidos políticos, transparencia y reducción de topes de campaña.

c) El cambio al régimen político, en lo referente a los gobiernos de coalición. La propuesta de reforma político-electoral contemplaba los compromisos 87, 89, 90 y 93 del *Pacto por México* (Padilla y Otero, 2013: 4-5).

Fue hasta el 3 de diciembre de ese año cuando el Senado de la República aprobó la tan anunciada reforma político-electoral producto del *Pacto por México*, que días después fue enviada a la Cámara de Diputados, que la aprobó con modificaciones menores.

En la parte política, la propuesta contempla cambios en la toma de protesta del Presidente de la República, ratificación de secretarios y la creación de una nueva fiscalía.

Con esto cambia la fecha de toma de posesión del Presidente, al pasar del 1 de diciembre al 1 de octubre del año de inicio de cada sexenio. El año de la elección presidencial, el Congreso de la Unión entrará en funciones el 1 de agosto. En cuanto a la ratificación de secretarios, la Cámara de Diputados deberá ratificar al Secretario de Hacienda y Crédito Público. El Senado deberá ratificar al Secretario de Relaciones Exteriores. Si el Presidente de la República optara por un gobierno de coalición, el Congreso de la Unión deberá ratificar a todo el gabinete, con excepción de los titulares de la Defensa Nacional y la Marina.

La Procuraduría General de la República (PGR) se transformaría en la Fiscalía Nacional de la República y contaría con autonomía constitucional. Para el nombramiento del fiscal, el Senado enviará al Ejecutivo una lista de diez candidatos; el presidente regresará a los senadores una terna a partir de esa lista; el fiscal deberá ser votado por las dos terceras partes de los senadores. El fiscal podrá ser removido libremente por el Ejecutivo, aunque la remoción podrá ser objetada por el Senado. También se ordena la crea-

ción de una fiscalía especializada contra la corrupción, la cual debería ser creada por la Procuraduría en un plazo de 30 días después de la entrada en vigor de la reforma.

En cuanto a los cambios en materia electoral, se presentó la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE), el fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), requisitos para los partidos políticos, candidaturas independientes y reelección de legisladores y en los ayuntamientos.

Con la transformación del IFE en INE, éste adquiere facultades para fiscalizar los gastos de campaña en tiempo real. Mantiene los institutos electorales locales con siete consejeros, los cuales serán designados por el INE para un periodo de siete años. En caso de anomalías graves en alguna entidad, el INE puede atraer la elección.

El INE estará encabezado por un consejero presidente y diez consejeros, quienes durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Para lograr un relevo escalonado, se acordó que por única vez tres de los primeros consejeros del INE durarían tres años; cuatro consejeros seis años y los otros tres consejeros nueve años, mientras que el consejero presidente duraría nueve años. Se acordó que los cuatro últimos consejeros del IFE podrían concursar para ser parte del INE.

Con base en la nueva legislación, para la designación de los consejeros del INE, la Cámara de Diputados tendría que emitir una convocatoria pública. Se integraría un comité técnico de siete personas, tres de ellas nombradas por la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información. El comité conformará una lista de candidatos con cinco aspirantes por cada vacante. La Cámara de Diputados elegirá a los consejeros con el voto de dos terceras partes de los legisladores. Si se venciera la fecha establecida para elegir consejeros y éstos no hubieren sido electos, se realizará una insaculación. En caso de vencimiento de plazos en la Cámara y de no realizarse la insaculación, ésta será realizada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El TEPJF se fortalece con las nuevas disposiciones aprobadas, al aumentar la permanencia de los magistrados de la Sala Superior de nueve a quince años. Se le transfiere los procesos sancionadores en caso de violación a normas de propaganda, así como actos anticipados de precampaña y campaña. El Senado nombrará a los magistrados electorales de órganos jurisdiccionales.

Para los partidos políticos, sube de dos a tres por ciento el mínimo de votación para que puedan mantener su registro. Se incorpora a la Constitución la obligación de los partidos de postular candidatos con paridad de género del cincuenta por ciento.



Establece la nulidad de una elección cuando se rebase en cinco por ciento los topes de gastos de campaña, siempre que la diferencia de votación entre los dos candidatos punteros sea menor de cinco puntos porcentuales. Otorga a candidatos independientes acceso a prerrogativas para campañas electorales.

En cuanto a la reelección, ésta se permite para los diputados federales y senadores que lleguen al Congreso a partir de 2018. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos. Se permite la reelección por un periodo adicional a presidentes municipales, regidores y síndicos. Permite la reelección de diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos. Para ser reelectos, los diputados locales y presidentes municipales actuales deberán esperar dos periodos de elección. Para la reelección a cualquier cargo, los legisladores o funcionarios deben ser postulados por el mismo partido o coalición que los postuló la primera vez, salvo que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato. Los candidatos independientes deberán competir una vez más en la misma modalidad ([www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)).<sup>3</sup>

Esta reforma político-electoral es peculiar y diferente a las reformas previas, ya que no fue discutida en sus propios méritos, sino que estuvo condicionada y subordinada a la reforma energética. Partidos políticos como el PAN (y en menos medida el PRD) exigieron la reforma política como moneda de cambio del gobierno y del PRI para discutir y aprobar la energética.<sup>4</sup>

El propósito de la reforma de fines de 2013 no partió de un diagnóstico compartido o de un problema político-electoral que solucionar, como se hizo antaño. Tampoco en su aprobación los legisladores tomaron en cuenta la opinión de los expertos en materia electoral, quienes mayoritariamente señalaban la inconveniencia de transformar el IFE en INE, que plantea una incierta, ambigua y poco clara reestructuración del sistema electoral (Córdova, 2014: 38-40).

<sup>3</sup> Tal y como fue aprobada la reelección, es posible que la reforma genere el efecto contrario al propuesto, ya que lo más seguro es que se fortalezca el control que ejercen los partidos políticos sobre los legisladores, en detrimento de los ciudadanos. Es un hecho real que en México las carreras de los legisladores dependen principalmente de los liderazgos nacionales y locales de los partidos políticos y del poder presidencial, y no de los ciudadanos (Morales, 2014: 14-15).

<sup>4</sup> “A pesar de ser una necesidad en virtud de lo acontecido en la última elección de 2012, más los resabios de la de 2006, la reforma política fue llevada a la mesa de discusión legislativa por una exigencia del presidente del PAN, quien al ver la urgencia del gobierno de sacar adelante la reforma energética, aprovechó la coyuntura y demandó su inclusión o, de lo contrario, su fracción no apoyaría en las votaciones las reformas que le eran importantes al Estado, como la energética o la hacendaria” (Monreal, 2014: 137-1388).

Estas reformas político-electorales fueron promulgadas por el presidente Enrique Peña Nieto el 31 de enero de 2014, donde anunció que a la par de la nueva legislación promovería otras tres cosas más que serían el respaldo a la iniciativa de reforma política del Distrito Federal; una iniciativa de reforma al artículo 41 de la Constitución que dejara más transparentes las causas de nulidad de una elección, especificando claramente que no sólo la compra de tiempos de radio y televisión sea causa de nulidad, sino cualquier adquisición de promoción en los medios de comunicación fuera de lo previsto en la ley; así como lo referente a la presentación en el Congreso de reformas y leyes secundarias sin interponerlas en un trámite de iniciativa preferente.

Para el jefe del Ejecutivo, con esto se lograría que en las elecciones rijiera la certidumbre en todos los órdenes de gobierno, que hubiera mejor rendición de cuentas y equilibrio entre los poderes y, sobre todo, más gobiernos que dieran resultados a los mexicanos, al contar con instrumentos constitucionales que faciliten el diálogo y los acuerdos (Castillo, 2014: 4).

### **La creación del Instituto Nacional Electoral**

Con el nombramiento de los 11 consejeros del INE se dio formalmente el inicio de su creación. A favor del acuerdo suscrito por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, que de las once quintetas que le presentó el Comité Técnico de Evaluación creado para seleccionar a un total de 55 aspirantes, presentó una planilla única a favor de la cual votaron los legisladores del PRI, del PAN, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (PNA), la mayoría del PRD y algunos del Partido del Trabajo (PT). Casi toda la bancada de Movimiento Ciudadano votó en contra, con el argumento de que estos nombramientos significaban un reparto de cuotas entre el PRI, el PAN y un sector del PRD.

Los nombramientos de los 11 consejeros electorales del INE se expresaron con 417 votos a favor, 41 en contra y cuatro abstenciones, lo que significó mayoría calificada superior a dos terceras partes.

Con esta votación, el pleno de la Cámara de Diputados nombró consejero presidente para 9 años a Lorenzo Córdova Vianello. Los otros consejeros electorales nombrados fueron Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón, para un periodo de 9 años. Marco Antonio Baños, Enrique Andrade González, Alejandra Pamela San Martín y Benito Nacif Hernández, para un periodo de 6 años. Beatriz Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo, para un periodo de 3 años (Damián y Navarro, 2014: 4).

El nombramiento de Córdoba como consejero presidente obedeció al consenso entre los legisladores del PRI, del PAN y la mayoría del PRD, pero también contó con el visto bueno de Enrique Peña Nieto, quien días antes del nombramiento recibió en los Pinos al todavía candidato a consejero presidente. En los otros puestos para 10 consejeros, el reparto de cuotas significó cuatro lugares para el PRI (Baños, Favela, Andrade y Galindo), tres para el PAN (Sánchez, Nacif y Ruiz) y tres para el PRD (San Martín, Murayama y Santiago).<sup>5</sup>

De esta forma y de manera similar a los nombramientos para conformar el IFE, la integración del nuevo INE se dio mediante un acuerdo político de reparto de cuotas entre los tres partidos mayoritarios, quedando fuera de toda negociación y acuerdo los partidos minoritarios.<sup>6</sup>

El proceso de integración de consejeros electorales del INE concluyó sin sorpresas: fue de bajo perfil y a partir de cuotas partidistas (Cantú, 2014b: 38-39). En sus manos estaría la responsabilidad de nombrar a varias decenas de consejeros estatales, distritales y municipales.

Ya fuera como el antiguo IFE o el nuevo INE, el órgano electoral no se conformó como un órgano de ciudadanos, sino que pertenece a los partidos. Los integrantes del órgano electoral, igual que los diputados y los senadores, no representan a la ciudadanía sino a los partidos que los llevaron al cargo que ocupan.

En la designación de los 11 integrantes del INE, los diputados fueron incapaces de actuar sin criterios partidarios y dieron vida a un órgano con déficit de confianza, lo cual es institucionalmente una mala manera de nacer. Al aplicar cuotas partidarias dejaron perfiles mejores que la mayoría de los elegidos, y no representó equidad de género, pues sólo hubo tres mujeres, igual número que hubo en 2003 en un IFE de nueve consejeros (Huchim, 2014: 11).

<sup>5</sup> Cabe señalar que en las negociaciones de última hora se dejó fuera a María Marván, la única de los cuatro consejeros sobrevivientes del IFE (junto con Córdoba, Nacif y Baños) que no fue electa para ocupar un cargo en el nuevo INE, pese a que se había llegado al acuerdo de que los cuatro pasaran a formar parte de este órgano electoral. La no inclusión de Marván fue a petición del PAN, para que Arturo Sánchez ocupara ese espacio (Salazar y Gómez, 2014: 2).

<sup>6</sup> Los coordinadores parlamentarios de los tres partidos con más votación a nivel nacional optaron por seleccionar fundamentalmente a candidatos ya probados, es decir, que ya hubieran participado en órganos electorales en lo administrativo o en lo jurisdiccional. De los 11 consejeros designados, incluyendo a su presidente, siete han participado en órganos electorales, uno en un tribunal superior de justicia estatal y tres como asesores de consejeros electorales.

El 4 de abril de 2014 desapareció formalmente el IFE para dar paso a la creación del INE. Con una sesión solemne encabezada por María Marván (última presidenta, única mujer en presidirlo y cuatro años antes de que concluyera el cargo para el que fue nombrada), terminaron los 23 años de vida del IFE, declarando formalmente concluidas las actividades de ese órgano electoral, para dar surgimiento al INE, resultado de la reforma electoral. Horas después de la última sesión del IFE se realizó la primera sesión del INE, en que su consejero presidente y los otros 10 consejeros rindieron la protesta respectiva y tomaron posesión del cargo.

El INE comenzó a entrar en funciones sin la nueva legislación secundaria de la reforma constitucional que se aprobó en el Poder Legislativo en diciembre de 2013. Esto porque un artículo transitorio de la reforma constitucional preveía que, en caso de que a la fecha de integración del INE no hubieren entrado en vigor las normas previstas, ejercería las atribuciones que las leyes vigentes otorgaban al IFE.

Después de la instalación formal del INE, los nuevos consejeros retomaron las actividades que venía desempeñando el IFE hasta su desaparición, en tanto se elaboró la legislación secundaria. Con la aprobación del nuevo marco normativo, el INE tuvo que darse a la tarea de modificar al menos 21 reglamentos internos para implantar el espíritu de la reforma electoral a escala nacional.

La creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional supondría no sólo un reto logístico sino también salarial, en lo referente a homologar los sueldos de los funcionarios electorales de todas las entidades.

El INE heredó del IFE el otorgar el registro a los nuevos partidos que así lo solicitaron, para que quienes cubrieran el requisito pudieran participar en las elecciones federales de 2015. También el INE recibió del IFE una costosa burocracia, la responsabilidad de conducir los procesos electorales locales con institutos electorales que operaban localmente con muchas diferencias en cuanto a los avances en su consolidación institucional.

## **La legislación secundaria en materia político-electoral**

En un breve periodo ordinario de sesiones realizado a mediados de mayo de 2014, el Congreso de la Unión aprobó la legislación secundaria en materia electoral. La discusión realmente se dio en el Senado, ya que los diputados la aprobaron en los mismos términos en que fue aprobada por la Cámara de origen.

La legislación secundaria de la reforma constitucional en materia político-electoral creó nuevas reglas y un marco jurídico renovado en el tema de las

elecciones en el país. Se crearon dos nuevas leyes: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que sustituye al Cofipe, y la *Ley General de Partidos Políticos*. También se modificaron tres ordenamientos para definir las nuevas facultades del INE, entre ellas la de organizar elecciones en los estados, así como normas en materia de financiamiento oficial y privado a los partidos, topes de campaña, prorrateo de los gastos públicos y un nuevo modelo de comunicación política y de causales de nulidad de las elecciones. Se eliminaron restricciones a las candidaturas independientes y se estableció la obligación del INE de otorgar credenciales de elector en consulados y embajadas a los mexicanos que radican en el extranjero.

La reforma electoral definió las facultades del INE para asumir y delegar funciones ante los nuevos Organismos Políticos Locales (OPLES), que sustituyeron a los institutos electorales locales. El INE tendrá la capacidad de atraer los procesos electorales locales en casos de excepción y cuando no haya condiciones para garantizar la legalidad de los comicios. También nombrará a los nuevos consejeros estatales, hará una nueva redistribución e incluso podrá centralizar la fiscalización de los recursos.

Se detalla la obligatoriedad de la realización de dos debates entre los candidatos presidenciales, que deberán transmitirse por las estaciones y canales de radio y televisión de concesionarias de uso público, mientras que los concesionarios de uso comercial transmitirán los debates en por lo menos una de sus señales, que deberá contar con una cobertura de más del 50 por ciento del territorio nacional.

En cuanto a las sanciones, la legislación establece que el INE sólo puede actuar como denunciante cuando servidores públicos violen la legislación electoral. En este caso, los servidores serán sancionados con base en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*.

La reforma incluye disposiciones para garantizar la paridad de género y el voto de los mexicanos en el extranjero (Guerrero, 2014a: 4).

Se modifica el modelo de comunicación electoral. Se prevé que las señales de radio y televisión serán bloqueadas de un estado a otro para limitar la campaña al espacio geográfico donde habrá elecciones. Los concesionarios de televisión quedan obligados a transmitir los mensajes que ordene el INE en sus canales. En cada uno se deberá cumplir con los tiempos del Estado, que son 48 minutos diarios. El INE vigilará por monitoreo a la televisión restringida la transmisión de propaganda. En ningún caso, el INE tardará más de cinco días fuera de campaña, y tres días en campaña, para entregar a los medios los mensajes de los partidos o candidatos (Guerrero, 2014c: 4).

En materia de aportaciones privadas a los partidos, se estableció que podrá incluir las de militantes, afiliados y particulares, hasta en 2 por ciento

del financiamiento público total que reciben los partidos. No habrá candidaturas comunes en el ámbito federal, sino sólo en el local (Becerril y Ballinas, 2014: 7).

Quien aspire a ser candidato presidencial independiente deberá reunir 800 mil firmas de apoyo ciudadano, equivalentes al uno por ciento de la lista nominal de electores (siendo cuatro veces mayor al requisito que se pide para que un partido obtenga su registro, que es de 0.26 por ciento). Quienes respalden a un candidato presidencial independiente, deberán tener presencia en el 50 por ciento más una de las entidades federativas, es decir, en al menos 17. Los aspirantes independientes al Senado deberán contar con el aval de las firmas de al menos el 2 por ciento de la lista nominal de la entidad federativa por la que se postulan; mientras que para el caso de los diputados, con el 2 por ciento del listado del distrito. Estas firmas de apoyo a los candidatos independientes se recabarán mediante actividades públicas. Durante la etapa de la recabación de las firmas, los aspirantes a candidatos independientes no tendrán acceso a la radio y ni a televisión. Los plazos para conseguir las firmas serán de 120 días para los aspirantes presidenciales, de 90 para los que busquen una senaduría y de 60 para quienes lo hagan por una diputación. Los independientes deberán financiar la recabación de firmas con recursos privados, con un tope máximo de 33 millones de pesos (Guerrero, 2014d: 4).

También se aprobó la *Ley General de Delitos Electorales*, que prevé sancionar hasta con quince años de prisión a quienes hagan o reciban aportaciones en efectivo o en especie a precandidatos, candidatos o partidos políticos con recursos de origen ilícito o en montos superiores a los permitidos. Considera una sanción de hasta nueve años de cárcel al precandidato, candidato o funcionario de algún partido que haga uso proselitista de bienes o servicios públicos. Establece entre dos y nueve años de prisión para los servidores públicos que coaccionen, induzcan o amenacen a sus subordinados para que participen en actos proselitistas, voten o se abstengan de hacerlo por algún candidato o partido, condicionen servicios públicos o programas de gobierno, o hagan uso electoral de bienes o recursos públicos. Se incluye un castigo de entre 3 y 7 años de prisión a quien altere el *Registro Federal de Electores* o participe en la expedición ilícita de credenciales de elector o, en su caso, compre, comercialice, suministre o transmita de manera ilegal cualquier dato o archivo de los padrones y listados oficiales de electores. Considera la aplicación de 100 a 500 días de multa a los ministros de culto que en el desarrollo de sus actos religiosos presionen u orienten el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de hacerlo por un candidato, partido o coalición (Damián y Navarro, 2014: 10).

Se aprobó también la adición al artículo 41 de la Constitución para enlistar como causal de nulidad de elecciones, adquirir al margen de la ley cualquier cobertura informativa o tiempos con fines proselitistas en radio y televisión, con lo que un candidato o partido perderá la elección si es beneficiado en espacios noticiosos e informativos que impliquen una actividad publicitaria.

Con estas adiciones se realizaron las elecciones intermedias de 2015, contemplando tres causales que pueden anular una elección: La primera es cuando un candidato o partido entrega apoyos ajenos al catálogo aprobado, como aves, despensas, tarjetas electrónicas u otro tipo de productos que no sean textiles. La segunda causal será cuando haya “determinancia”, es decir, cuando existan irregularidades comprobadas (dolosas) en elecciones cerradas, que impliquen una diferencia de 5 por ciento de votos. La tercera será cuando las entrevistas noticiosas tengan un carácter sistemático y reiterativo que se convierta en una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico, como lo señala el artículo 78 de la *Ley de Medios de Impugnación*.

También se regularán las encuestas, con el fin de que no sólo las casas encuestadoras, sino también las personas morales que las difundan, presenten al INE o a los organismos públicos locales en materia electoral un informe de los recursos aplicados en su realización (Mercado y Brito, 2014: 10).

En el caso del TEPJF, se acordó la creación de dos nuevas salas regionales del tribunal y una más para la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores. En un asunto que resultó muy polémico, con base en el artículo 209 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, se aprobó que los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF cuenten con una partida especial para cuando se retiren del cargo, conocida como “haber de retiro”, equivalente a una pensión vitalicia, para equiparar sus condiciones laborales con los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes poseen una pensión vitalicia (Irizar, 2014: 5).

El pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad, en sesión extraordinaria realizada el 19 de junio de 2014, la derogación del haber o pensión de retiro para los magistrados del TEPJF, una vez que suprimieron la fracción 31 del artículo 209 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, que concedía a las instancias administrativas del máximo tribunal electoral la facultad discrecional de autorizar el monto, la vigencia y los términos del referido pago. Con ello, la Cámara rectificó, ya que un mes antes había aprobado el haber o pensión de retiro para los magistrados, como parte del paquete de leyes secundarias en materia electoral, que fue severamente cuestionada por la sociedad. Por ser de su competencia, también en sesión extraordinaria, el pleno del Senado aprobó la derogación del haber de retiro para los siete magistrados electorales (Damián y Venegas, 2014: 5).

En esta misma sesión extraordinaria del Senado de la República se aprobó la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que incluye la reelección hasta por un periodo adicional a los jefes delegacionales y hasta por tres periodos a los diputados locales, a partir de quienes sean elegidos en el proceso electoral de 2018, con lo que se homologa el marco jurídico del Distrito Federal con las leyes federales en materia político-electoral.

Estos cambios derivan de la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014, aprobada por el Congreso de la Unión, en la cual se obliga a los gobiernos de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a adecuarse a esta reforma a más tardar el 30 de junio. Sin embargo, la ALDF no contaba con las facultades para legislar en esta materia (Brito y Mercado, 2014: 5).

El Senado y la Cámara de Diputados avalaron la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para dar certeza jurídica a las candidaturas independientes en 2015. Esto abrió la puerta para que la ALDF realizara las reformas al *Código Electoral del Distrito Federal* para completar la homologación con la reforma político-electoral federal.

La modificación que fue enviada al Ejecutivo para su promulgación establecía la reelección de diputados de la ALDF hasta por cuatro periodos consecutivos (doce años) y de jefes delegacionales hasta por dos periodos consecutivos de tres años cada uno (seis años). Sin embargo, la reelección de diputados locales y jefes delegacionales aplicará sólo para quienes hayan sido elegidos en el proceso electoral de 2018.

Se establece como derecho de los ciudadanos del Distrito Federal votar en las consultas populares y enviar propuestas de leyes ante la ALDF. La reforma contempla garantizar la paridad de género en candidaturas (Guerrero, 2014b: 1).

Las reformas que se discutieron en el periodo extraordinario de junio de 2014 fueron resultado de los errores o descuidos previos de los mismos legisladores o por no haberlas incluido en el paquete de reformas anteriores. Esta es una evidencia clara de los daños y perjuicios que ocasionan los acuerdos cupulares, las aprobaciones al vapor y la disciplina ciega de los legisladores a las instrucciones de sus líderes y dirigentes (Cantú, 2014c: 40-41).

En una decisión a favor de los partidos políticos pequeños, en su sesión del 8 de septiembre de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los votos emitidos a favor de los candidatos apoyados por una coalición serían tomados en cuenta para la asignación de senadores y diputados de representación proporcional, y otras prerrogativas como el financiamiento público. Esto fue producto de declarar la inconstitucionalidad del artículo 87, párrafo 13, de la *Ley General de Partidos Políticos*, ya que los ministros



establecieron que los partidos coaligados son beneficiarios de dichos derechos, aun cuando el votante tache más de una opción en la boleta electoral.

Esto se llevó a cabo ante el hecho de que la primera versión aprobada de la ley declaraba nulos los votos donde se marcara más de una opción partidista en la papeleta electoral, aunque fuera para votar por el mismo candidato presentado en coalición.

También se validó la disposición legal que establece las coaliciones totales, parciales y flexibles, y la exigencia de que el porcentaje mínimo de candidaturas para formar una coalición sea de 25 por ciento. Se ratificó además la prohibición de formar coaliciones o frentes a los partidos recién registrados que participen por primera vez en una elección (Aranda, 2014: 6).

Respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, con base en el artículo 35 de la Constitución, en que también se otorga el voto a los mexicanos de primera generación nacidos en el extranjero de padre o madre mexicanos, y a los mexicanos que ostentan la ciudadanía de otro país, mediante el recurso de la doble nacionalidad, se presentan las siguientes consideraciones: las modificaciones a la ley electoral eliminan los principales obstáculos para el ejercicio del voto en el exterior, permitiendo la credencialización en el extranjero, la emisión del voto por vía electrónica, por correo o en forma presencial mediante boleta en consulados y embajadas de México.

Sin duda, el voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera de México es un avance innegable en el ejercicio de los derechos políticos de estas personas. Sin embargo, el otorgar estos mismos derechos a los nacionales mexicanos hijos de padre o madre mexicano nacidos en territorio extranjero acreditando su nacionalidad mexicana, ha sido objeto de controversias en unos casos, y de franca oposición en otros, ya que se han confundido los conceptos que dan origen a la ciudadanía y a la doble nacionalidad.

Los derechos y obligaciones que sustentan la ciudadanía en México, no son los mismos que las condiciones que permiten el acceso a la nacionalidad en el extranjero, ya que en el primer caso la nacionalidad es una condición inherente a la ciudadanía; en el segundo, la condición de ciudadanía se deriva de una relación de derecho de sangre, pero sin incluir los derechos y obligaciones a las que están sujetos los ciudadanos en México, lo que para algunos vulnera el principio de igualdad, y al no residir en el país, no deberían participar en la toma de decisiones que afecta directamente a los residentes en el país (Sepúlveda, 2014: 43-44).

Con base en la ley electoral, el derecho al voto en el extranjero se ejercerá, a partir de 2018, para presidente de la República y para senadores; en ambos casos, la autoridad responsable es el INE.

En los estados que lo establezcan en sus constituciones locales (o para el Distrito Federal en su *Estatuto de Gobierno*), los ciudadanos residentes en

el extranjero podrán votar para gobernador o en su caso para jefe de gobierno del Distrito Federal, con base en lo establecido en el artículo 329 de la LEGIPE.

Para la modalidad del voto postal, corresponde al INE instrumentar lo necesario para que los ciudadanos residentes en el extranjero puedan entregar su voto en las embajadas y consulados de México, con el fin de que estos votos sean enviados por vía postal. Sin poner plazos, en la ley se deja asentada la posibilidad del voto electrónico.

Junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INE hará lo necesario para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero cubran en las embajadas y consulados de México el trámite para inscribirse en el padrón electoral, aun cuando no tengan domicilio en México y obtengan así su credencial para votar.

Como bien lo señala Alcocer (2014: 41-42), estas propuestas se plantearon sin realizar estudios que avalaran sus impactos operativos, técnicos y económicos, por lo que se pone en duda su efectividad.

### **La aplicación de las reformas en el proceso electoral de 2015**

Las de 2015 fueron las primeras elecciones regidas por el marco constitucional y legal producto de las reformas político-electorales aprobadas en el primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto, con tres nuevas leyes electorales que son: la LEGIPE, la *Ley General de Partidos Políticos* y la *Ley General de Delitos Electorales*. El marco legal incluye la ya existente *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, que fue objeto de cambios importantes en 2014, y el capítulo de “Delitos Electorales” del *Código Penal Federal*.

Fue la primera aparición en comicios del INE, que con las reformas de 2014 interviene de manera directa y con facultades propias en los procesos y jornadas electorales del ámbito local. La fiscalización de ingresos y de gastos en los ámbitos locales y federal quedó centralizada en el INE.

En 2015 se estrenó la norma de paridad de género en candidaturas para diputados federales y locales, y con diversas modalidades en la integración de las planillas para los cabildos en los municipios. En el Distrito Federal, la paridad fue obligada para candidatos a jefes delegacionales; cuando existieron fórmulas de candidatos, propietario y suplente, tuvieron que ser del mismo género (Alcocer, 2015: 10-12).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En la Legislatura 2015-2018 de la ALDF, el número de mujeres se incrementará, al pasar de 23 a 28, siendo el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) el partido que más aportará con nueve. En las jefaturas delegacionales serán cuatro, en vez de las cinco que había para el trienio 2012-2015. Una será del PAN, dos del PRD y una de MORENA (Llanos, 2015: 28).

Un dato importante por señalar es que en la Legislatura 2015-2018, llegaron el 43 por ciento de mujeres como diputadas federales (en la Legislatura 2012-2015 era del 37 por ciento), con lo cual cada día se acerca más la equidad de género en el ámbito legislativo. Destaca el hecho de que, en ese orden, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) tuvo un 54.2 por ciento de diputadas; el PAN, 51.8 por ciento, y Nueva Alianza, 50 por ciento. Por debajo que la mitad para cada género están el PRD, con 42.8 por ciento; Movimiento Ciudadano, 42.3 por ciento; PRI, 38.9 por ciento; Partido Encuentro Social, 37.5 por ciento, y el PVEM, 25.5 por ciento (Herrera, 2015: 11).

En las boletas electorales aparecieron 22 candidatos que no representaron a ningún partido (19 hombres y tres mujeres), quienes para obtener la nominación tuvieron que recolectar las firmas de al menos el 2 por ciento de los electores de su distrito y crearon una asociación civil para transparentar los recursos de sus campañas.<sup>8</sup> Del total de candidaturas independientes registradas para el proceso electoral de 2015, quienes participaron por esta vía ganaron una gubernatura, tres presidencias municipales, una diputación federal y una diputación local.<sup>9</sup>

Un pendiente a incluir en la legislación electoral es que las candidaturas independientes, que al parecer comenzarán a ser cada vez más utilizadas, puedan financiarse con más recursos privados que los partidos políticos en la contienda electoral de 2018, si prevalece el criterio establecido por el TEPJF en su sesión del 29 de mayo de 2015, previo a la jornada electoral, donde los magistrados establecieron que para emparejar la competencia entre partidos políticos y candidatos independientes, éstos podrían financiar sus campañas con recursos mayoritariamente privados que sean de procedencia lícita (Carrasco, 2015: 24).

Para las elecciones intermedias de 2015 se estableció por primera vez que quien rebasara el 5 por ciento el tope de gastos de campaña fijado en

<sup>8</sup> A partir de la reforma al artículo 35 de la Constitución realizada en 2012, se consagró el derecho al voto pasivo para los ciudadanos que no contaran con el respaldo de un partido político. Quienes cumplan con todos los requisitos que la ley establece, pueden aspirar a un cargo de elección popular en todos los niveles de gobierno. Con esto, México se sumó a los más de 200 países en el mundo que permiten las candidaturas independientes. De hecho, esta modalidad ya existía hasta antes de 1946, año en que entró en vigor una ley electoral que otorgó a los partidos la potestad exclusiva de postular candidatos (Beltrán, 2015: 31).

<sup>9</sup> En este proceso intentaron su registro como aspirantes independientes casi medio millar de ciudadanos. Lo consiguieron sólo 125 (uno de cada cuatro): tres para gobernador (Baja California Sur, Campeche y Nuevo León), de los cuales uno ganó; 79 a alcaldes o jefes delegacionales, de los cuales tres lograron el triunfo; 22 a diputados federales, de los que sólo ganó uno; y 29 a diputados locales, de los cuales también sólo ganó uno. Así, de los 125 candidatos ciudadanos participantes, seis obtuvieron el triunfo (Cantú, 2015: 60).

un millón 209 mil 528 pesos con 96 centavos, tendría como consecuencia la pérdida del registro y, eventualmente, el triunfo.

En este proceso electoral se renovaron 500 diputados federales, nueve gubernaturas, 610 diputaciones locales, 881 ayuntamientos, 16 jefaturas delegacionales y 20 juntas municipales. En total estuvieron en juego dos mil 16 cargos de elección popular a nivel federal y en 16 entidades federativas (Estrada, 2015: 6).

En el padrón electoral para 2015 hubo 83 millones de ciudadanos convocados a votar en el primer domingo de junio. Existieron nuevas reglas para casi los mismos competidores, en que el árbitro electoral fue cuestionado por siete de los diez partidos contendientes, a grado tal que en protesta dejaron de asistir a varias de las sesiones del INE. Los partidos pequeños requirieron de un mínimo de 3 por ciento de la votación para sobrevivir, es decir, aproximadamente un millón 200 mil votos, mientras que los partidos consolidados buscaron un nuevo equilibrio con base en los votos obtenidos a su favor.

De acuerdo al 100 por ciento de las actas computadas por el INE, en la contienda electoral de 2015 el PRI obtuvo 203 diputados (156 uninominales y 47 plurinominales), con 29.18 por ciento de la votación. El PAN se mantuvo como la segunda fuerza con 108 diputados (55 y 53) y 21.01 por ciento de la votación. El PRD quedó en un tercer lugar, aunque disminuyó considerablemente al alcanzar 56 curules (28 y 28) y 10.87 por ciento de votos. El PVEM quedó en cuarto lugar con 6.91 por ciento de los votos, teniendo un total de 47 diputados (29 y 18). MORENA alcanzó el quinto lugar con 8.39 por ciento de los votos y 35 diputaciones (14 y 21). Con 6.09 por ciento de los votos, Movimiento Ciudadano sumó 26 diputados (10 y 16), quedando en sexto lugar. Nueva Alianza obtuvo el séptimo lugar, ya que con 3.72 por ciento logró diez diputaciones (uno y nueve). Encuentro Social logró 3.32 por ciento de la votación y consiguió ocho diputaciones plurinominales, quedando en octavo lugar. Con base en estos resultados, el Partido Humanista y el PT perdieron su registro al no haber obtenido al menos el 3 por ciento del total de la votación, aunque el segundo de éstos logró revertir los resultados para mantener su registro apelando al TEPJF<sup>10</sup> y al alcanzar el 3 por ciento del total de la votación; producto de una elección extraordinaria en Aguascalientes logró mantener su registro y contó con seis diputados en alianza con otros partidos. Un candidato independiente ganó una diputación uninominal.

Con esto, el PRI junto con el PVEM y Nueva Alianza obtuvieron la mayoría en la Cámara de Diputados, pues juntos lograron 260 de los 500 diputados

<sup>10</sup> Con el 100 por ciento de los votos computados, el PT logró un millón 134 mil 439 votos (2.992 por ciento de los votos válidos emitidos), apenas tres mil 131 sufragios debajo de la marca garantizada que le hubiera permitido mantener su registro.

federales, suficientes para aprobar cualquier legislación que necesite el aval de la mitad más uno de los legisladores. Estos tres partidos, junto con el PAN, contarían con los votos suficientes para realizar modificaciones a la Constitución al sumar en conjunto 358 votos, 24 más de los necesarios para tener la mayoría calificada, que es de dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados (Estrada, 2015: 1).

En un primer balance de las elecciones federales de 2015, se puede observar que los principales perdedores fueron los tres partidos grandes: PRI, PAN y PRD, al obtener 16 por ciento de votos menos que en la elección intermedia de 2009; además, sucumbieron también ante el fenómeno de los candidatos independientes y al avance de varios de los partidos minoritarios como Movimiento Ciudadano, o de nueva creación como MORENA. El PVEM y Nueva Alianza se estancaron. El partido minoritario que salió más golpeado fue el PT, que casi perdió su registro; el Partido Humanista, de nueva creación, tuvo debut y despedida.

A nivel estatal, donde se llevaron a cabo elecciones para gobernador, la ciudadanía optó por la alternancia: en Sonora, el PAN perdió ante el PRI; en Querétaro, el PRI sucumbió ante el PAN; en Guerrero, el PRD perdió ante el PRI; en Michoacán, el PRI perdió ante PRD. Colima lo ganó el PRI en forma muy apretada. Sólo en tres de las nueve gubernaturas en disputa no hubo alternancia, ya que el PRI mantuvo Campeche y San Luis Potosí, y el PAN retuvo Baja California Sur.

La crisis de los partidos grandes tuvo su principal efecto en Nuevo León, donde un candidato ciudadano ganó con 25 puntos de ventaja sobre su más cercana competidora, la candidata del PRI, y sumó 44 mil votos más que los obtenidos juntos por los tres candidatos de los partidos grandes (Núñez, 2015: 8-9).

## Comentarios finales

En muchos sentidos, las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto siguen siendo insuficientes para consolidar no sólo la alternancia política, sino el proceso de transición de México a la democracia, ya que no se atendieron los propósitos que pretendían mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas, ni ampliar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones más allá del voto.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Como bien lo apunta López Leyva (2015: 69), con la segunda alternancia política en 2012 “se reactivaron las baterías para lograr aquellas reformas pendientes y ampliar el rango de aquellas que se habían logrado”.

El *Pacto por México*, donde en realidad se iniciaron y se negociaron estas reformas político-electorales, fue de corta duración y sus propuestas quedaron inconclusas al momento en que el PRD se retiró de dicho pacto una vez que el PRI y el PAN decidieron presentar y aprobar una reforma energética privatizadora, que por cualquier lado que se le vea atenta contra la soberanía nacional. Muchos de los acuerdos signados en el *Pacto por México* se llevaron a cabo, lo cual facilitó las reformas hacendaria, de telecomunicaciones, energética y electoral planteadas, pero muchas otras quedaron pendientes.

Quien realmente se benefició con estas reformas político-electorales, fue la clase política, en especial las burocracias partidarias, ya que no sólo conservaron sino que ampliaron sus privilegios y prerrogativas presupuestales.

El cambio de IFE a INE ha significado un retroceso. El INE ha centralizado el poder mediante atribuciones fundamentales y desmedidas al tener el control de los procesos electorales en todas las entidades federativas y en todos los ámbitos del gobierno.

La petición original del PAN y el PRD era que desaparecieran los institutos electorales locales, sobre todo en las entidades donde todavía no se ha presentado la alternancia en el poder, para que no estuvieran bajo el control de los gobernadores priístas, y crear un organismo nacional. La solución fue ceder la designación de las autoridades electorales locales a manos del Consejo General del INE, centralizando algunas atribuciones electorales y delegando otras en los organismos electorales locales.

Al establecer el artículo 101 de la LEGIPE que se requiere como mínimo el voto de 8 de los 11 consejeros del INE para el nombramiento de los consejeros electorales locales, el PRI tiene en realidad el control de dichos nombramientos, ya que basta con que los cuatro consejeros del INE que logró colocar este partido se pongan de acuerdo para vetar a cualquiera de los aspirantes que no sean de su agrado, con lo que esta capacidad de veto aumentará su facultad negociadora que le favorecerá en la integración de los consejeros estatales (Cantú, 2014a: 44). Si bien la nueva estructura institucional electoral fue una demanda de la oposición al PRI, finalmente este partido impuso sus condiciones y aseguró el control del Consejo General del INE.

Tal pareciera que la reforma político-electoral de 2014, tras la publicación de distintas leyes en la materia, acotó varias de las facultades que antes tenían las entidades federativas, como la designación de sus autoridades electorales, la realización de sus comicios y la distribución de competencias. Constituyó una institucionalización electoral a nivel nacional que implicó la homologación de las legislaciones electorales de los estados y la federal, que supuso en los estados la existencia de organismos electorales autónomos, los cuales brindarían certeza y legalidad durante todo el proceso electoral,

atendiendo las impugnaciones y resolviendo las quejas de los ciudadanos y los partidos políticos. Hizo de la materia electoral una atribución donde la Federación coordina las atribuciones y responsabilidades de los estados (González, 2014: 21).

Las elecciones del 7 de julio de 2015 tuvieron el reto de validar o no la pertinencia de las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto. Desde antes de la jornada electoral ya se escuchaban voces críticas que cuestionaban el andamiaje electoral construido, por lo que era evidente que el modelo alcanzado era insuficiente.

Estas reformas no funcionaron a plenitud en el proceso electoral de 2015, porque el INE no pudo operarlas como era deseable, además de que persistió la inequidad de candidatos y partidos con más recursos que otros, rebase de topes de gastos de campaña, desvío de recursos públicos y algo muy grave: la violencia política reflejada en enfrentamientos directos entre simpatizantes de diferentes opciones políticas e inclusive asesinato de candidatos a cargos de elección popular y ataques a las instituciones electorales con tomas de oficinas y quema de documentación, particularmente en Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Michoacán y Guerrero, por lo que desde antes de la jornada electoral ya se preveía la necesidad de una nueva reforma.

Un problema de fondo es que son los propios partidos los que no acataron sus acuerdos ni cumplieron las leyes que ellos mismos aprobaron, como es el caso del PVEM, que previo y durante el proceso electoral violó sistemáticamente la legislación electoral, a grado tal de ser multado y sancionado.

Por ello, lo que se requiere es una verdadera reforma de los partidos políticos que los obligue realmente a cumplir la ley, que los transparente y los lleve a una mejor democracia interna para evitar que sus integrantes transiten de un partido a otro si sienten que sus derechos les fueron violados o les cerraron espacios de participación política interna, pues en este proceso electoral se vio, como nunca antes, la renuncia a de varios aspirantes a cargos de elección que al no haber sido electos por su partido de origen lograron la candidatura externa por otro partido (Barranco, 2015: 22).

Un aspecto pendiente de esta reforma fue la no inclusión de la segunda vuelta electoral, a la que se opuso el PRI, al igual que a una mayor transparencia y a la rendición de cuentas.

Al momento de escribir estas últimas líneas se acaba de realizar un proceso de presentación de iniciativas, discusión de contenidos y elaboración de un dictamen final sobre la reforma política del Distrito Federal, mismo que se ha convertido en decreto, y que el día 20 de enero de 2016 fue declarado constitucional (Saldierna y Garduño: 2016: 31).

A partir de esta fecha, la capital pasa a ser una entidad autónoma, con su primera Constitución vigente a partir del 31 de enero de 2017, y se mantendrá como sede de los poderes federales.

La *Constitución Política de la Ciudad de México* contemplará las normas para la organización y funcionamiento de la capital. También reglamentará las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimiento y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. También, a partir de 2018, en las 16 delegaciones políticas se elegirán alcaldes junto con concejales. El manejo hacendario y administrativo estará a cargo del gobierno central. Corresponderá al Poder Legislativo de la Ciudad de México discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la entidad y de las demarcaciones territoriales. El mando de la fuerza pública podrá ser removido por el Presidente de la República por causas graves que pongan en riesgo el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Con la reforma política del Distrito Federal se presentan diversas modificaciones constitucionales como las siguientes: se elimina la denominación oficial de Distrito Federal y se establece en el artículo 43 que las partes integrantes de la Federación son los 31 estados y la Ciudad de México, la cual es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 44). El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías, las cuales son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde y un concejo electo por votación universal libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. El número de concejales será de 10 a 15 (artículo 122). En este mismo artículo se señala que corresponde al Jefe de Gobierno la dirección de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública, sin tener que consultarlo con el Presidente de la República.

El artículo 122 modificado establece que la Ciudad de México seguirá siendo la capital del país y la sede de los poderes federales. Es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad y sus integrantes durarán en el cargo tres años, pudiendo ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos siempre y cuando los postule el mismo partido, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, será electo por seis años sin poder ser reelecto y podrá nombrar y remover libremente a quien ejerza el mando directo de la fuerza pública, aunque el presidente de la



República podrá removerlo “por causas graves”. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, la Judicatura y los juzgados que establezca la Constitución de la Ciudad. El gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de alcaldías, las cuales se integrarán por un alcalde y un Concejo electo por tres años, cuyos integrantes no podrá ser menos de 10 ni más de 15 y ningún partido ni coalición podrán contar con más del 60 por ciento de los concejales, pudiendo ser reelectos por un periodo más, con la misma salvedad que los legisladores (Woldenberg, 2016: 8).

La reforma política del Distrito Federal fue promulgada el viernes 29 de enero de 2016 al ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. En su promulgación, el presidente Enrique Peña Nieto la definió como producto de un diálogo por la democracia y del *Pacto por México* (Vargas y Romero, 2016: 28), pues fue el compromiso número 91 de dicho pacto. Para consolidar la reforma, el jefe de Gobierno del Distrito Federal tendría que crear un proyecto de Constitución Política de la ciudad, para que sea discutida, modificada y aprobada por una Asamblea Constituyente integrada por cien personas (seis nombradas por el Presidente, seis por el Jefe de Gobierno, 14 diputados federales, 14 senadores y 60 asambleístas electos por la población de la Ciudad de México). La nueva Constitución deberá ser aprobada por la Asamblea Constituyente a más tardar el 31 de enero de 2017.

## Siglas

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Morena	Movimiento de Regeneración Nacional
Ople	Organismos Políticos Locales Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PGR	Procuraduría General de la República
PNA	Partido Nueva Alianza
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## Fuentes consultadas

- Alcocer, Jorge (2014), "Echando a perder no se aprende", en *Voz y Voto*, número 259, México, septiembre, pp. 39-43.
- Alcocer, Jorge (2015), "Año de elecciones", en "La Revista", suplemento de *Reforma*, 4 de enero, pp. 10-12.
- Aranda, Jesús (2014), "Resolución de la Suprema Corte de Justicia favorece a partidos políticos minoritarios", en *La Jornada*, 9 de septiembre, p. 6.
- Armenta, Petra y Rosendo Bolívar (2013), *El México de la alternancia: reformas políticas y leyes electorales*, México, Universidad Veracruzana.
- Barranco, Bernardo (2015), "Elecciones y desencanto social", en *La Jornada*, 3 de junio, p. 22.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas (2014), "Aprueba el Senado legislación secundaria en materia electoral", en *La Jornada*, 15 de mayo, p. 7.
- Beltrán, Yuri (2015), "Candidaturas independientes (primera de dos partes)", en *Este País*, México, número 288, abril, pp. 31-33.
- Brito, Omar y Angélica Mercado (2014), "Aprueban reelección de delegados y asambleístas", en *Milenio*, 20 de junio, p. 15.
- Cantú, Jesús (2014a), "Control priísta en los organismos estatales", en *Proceso*, número 1959, México, 18 de mayo, p. 44.
- Cantú, Jesús (2014b), "INE: Consejo partidizado", en *Proceso*, número 1953, México, 6 de abril, pp. 38-39.
- Cantú, Jesús (2014c), "Las pifias legislativas", en *Proceso*, número 1964, México, 22 de junio, pp. 40-41.
- Cantú, Jesús (2015), "Los independientes: quién es quién", en *Proceso*, número 2015, México, 14 de junio, pp. 60-61.
- Carrasco, Jorge, (2015), "Dinero privado, la primera sombra", en *Proceso*, número 2015, México, 14 de junio, pp. 24-26.
- Castillo, Miriam (2014), "Quiere Peña otra causal para anular elecciones", en *Milenio*, 1 de febrero, p. 4.
- Córdova, Lorenzo (2014), "Dos estampas de la reforma", en *Voz y Voto*, número 251, México, enero, pp. 38-40.
- Damián, Fernando y Daniel Venegas (2014), "Derogan haber de retiro para los magistrados electorales", en *Milenio*, 20 de junio, p. 5.
- Damián, Fernando e Ismael Navarro (2014a), "Darán cárcel a candidatos que reciban dinero ilícito", en *Milenio*, 15 de mayo, p. 10.
- Damián, Fernando e Israel Navarro (2014b), "Lorenzo Córdova queda como presidente del INE", en *Milenio*, 4 de abril, p. 4.
- Delgado, Álvaro (2013), "La historia del frágil 'Pacto de los Cuates'", en *Proceso*, número 1904, México, 28 de abril, pp. 22-26.

- Estrada, José (2015a), "Arrancan campañas con nuevas reglas", en *Reforma*, 5 de abril, p. 6.
- Estrada, José (2015b), "Aseguran mayoría PRI, Verde y Panal", en *Reforma*, 13 de junio, p. 1.
- González, Manuel (2014), "Federalismo Electoral", en *Este País*, número 283, México, noviembre, pp. 18-21.
- Guerrero, Claudia (2013), "Propone oposición acotar al Ejecutivo", en *Reforma*, 17 de julio, p. 9.
- Guerrero, Claudia (2014a), "Fijan nuevas reglas al juego electoral", en *Reforma*, 15 de mayo, p. 4.
- Guerrero, Claudia (2014b), "Formalizan para el DF candidaturas ciudadanas", en *Reforma*, sección Ciudad, 20 de junio, p. 1.
- Guerrero, Claudia (2014c), "Modifican el modelo para radio y televisión", en *Reforma*, 15 de mayo, p. 4.
- Guerrero, Claudia (2014d), "Ponen vara alta a candidatos independientes", en *Reforma*, 15 de mayo, p. 4.
- Herrera, Claudia (2015), "Las bancadas de Morena y PAN en San Lázaro, con mayoría femenina", en *La Jornada*, 14 de junio, p. 11.
- Huchim, Eduardo (2014), "El INE, bajo el signo del PRI", en *Reforma*, 8 de abril, p. 11.
- Irizar, Guadalupe (2014), "Avalan bono de retiro a Magistrados del TRIFE", en *Reforma*, 15 de mayo, p. 5.
- López Leyva, Miguel (2015), "El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia", *Estudios Políticos*, novena época, número 35, mayo-agosto, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 61-85.
- Llanos, Raúl (2015), "Habrá más diputadas en la próxima ALDF y las delegadas serán menos", en *La Jornada*, 16 de junio, p. 28.
- Mercado, Angélica y Omar Brito (2014), "Entrevistas en medios serán causa de nulidad", en *Milenio*, 15 de mayo, p. 10.
- Monreal, Ricardo (2014), *Reformas estructurales. Mitos y realidades*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Morales, Marco (2014), "Reelección y monopolio", en *Nexos*, número 436, México, abril, pp. 14-15.
- Núñez, Ernesto (2015), "Un Golpe al Tripartidismo", en "La Revista", suplemento de *Reforma*, 14 de junio, pp. 8-10.
- Padilla, Liliana y Mariana Otero-Briz (2013), "Instalan mesa para la reforma político-electoral", en *Milenio*, 28 de mayo, pp. 4-5.
- Padilla, Liliana y Miriam Castillo (2013), "Puntos agregados al Pacto", en *Milenio*, 28 de mayo, p. 5.

- Salazar, Claudia y Leslie Gómez (2014), "Preside Córdoba; excluyen a Marván", en *Reforma*, 4 de abril, p. 2.
- Saldierna, Georgina y Roberto Garduño (2016), "Historia del largo proceso legislativo", en *La Jornada*, 21 de enero, p. 31.
- Sepúlveda, Fernando (2014), "El voto en el exterior: una visión a futuro", en *Este País*, número 281, México, septiembre, pp. 43-44.
- Suárez-Iñiguez, Enrique (2003), *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Miguel Ángel Porrúa.
- Ugalde, Luis Carlos (2012), *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar, 2012.
- Vargas, Rosa y Gabriela Romero Sánchez (2016), "Reforma del DF, triunfo del Pacto por México, asegura Peña Nieto", en *La Jornada*, 30 de enero, p. 28.
- Villa, Manuel (2010), "México, democratización de espuma: sin participación ni representación", *Estudios Políticos*, novena época, número 20, mayo-agosto, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 11-28.
- Woldenberg, José, (2016), "El 122", en *Reforma*, 28 de enero.

#### Legislación.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Diario Oficial de la Federación.*

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

*Ley de Medios de Impugnación.*

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

*Ley General de Delitos Electorales.*

*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Ley General de Partidos Políticos.*

*Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Orgánica.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

Página electrónica:

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)