

# Reflexiones sobre el ciclo de reformas político-electorales en México (1977-2014)

Manuel Ramírez Mercado\*

El objetivo de este trabajo es exponer el camino de la construcción de la democracia mexicana trazado por medio de una serie de reformas político-electorales que iniciaron en 1977 y que se han extendido hasta 2014. Estas reformas, en los distintos momentos en que se han presentado, constituyen ciclos de concesiones que iniciaron para apuntalar el camino de la competencia política, la redefinición del sistema electoral y garantizar la alternancia, pero sin promover grandes rupturas políticas que afectaran la esfera económica y social del país.

## Introducción

**E**n México, durante los años de mayor estabilidad del sistema político posrevolucionario, la actividad política se sustentó en la capacidad del Presidente de la República para controlar a los distintos grupos que pretendían participar en actividades públicas, ya sea por medio del control corporativo o por la estructura sectorial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuya eficiencia en el control político y social fue altamente reconocida sin grandes sobresaltos hasta el movimiento social-estudiantil de 1968.

Este evento desencadenó una serie de acontecimientos que paula-

tinamente acrecentaron una crisis de representatividad política conjuntada con el agotamiento del modelo de desarrollo implementado en México, lo cual dio la pauta para que al inicio del sexenio de José López Portillo (1976-1982) comenzaran los trabajos para la primer gran reforma político-electoral, bajo el liderazgo ideológico de Jesús Reyes Heróles, quien trazó el camino de la apertura política sin una ruptura con los grupos del poder, dando la forma al proceso de liberalización política que hasta la fecha se mantiene con las reformas electorales.

## El trazado general de la apertura electoral en México (1977-2000)

En 1977 el problema central que enfrentaba el régimen era promover la participación electoral como salida a la crisis de representatividad, anulando

el discurso político marxista de cambio social y de acción directa contra el Estado que promovían las organizaciones políticas de izquierda. Aunado a ello, la clara situación de baja competencia que se vivía tanto en el sistema de partidos como en la competencia electoral podría llegar a representar una limitante en el estímulo a la estrategia diseñada desde el régimen político.

La baja competencia y la poca credibilidad en las elecciones para garantizar el cambio fueron los referentes concretos mediante los cuales se diseñaron las estrategias de apertura política y de transición democrática. La idea de democracia estaba cimentada en un marco procedimental en el cual se identificaba el punto hacia donde se quería llegar: competencia político-electoral, participación ciudadana y creciente legitimidad del régimen; pero no se especificaba la temporalidad

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesor de Carrera de Tiempo Completo en la licenciatura en Sociología, UNAM-FES Aragón.

dad para concretarlo. En otras palabras, se pretendía preservar el sistema de partido hegemónico, involucrando a más actores políticos (de izquierda y derecha) en las contiendas electorales, generando la expectativa del cambio, siendo éste gradual y controlado por el mismo régimen político.

Para Alberto Aziz, la incorporación de grupos de izquierda y derecha se orientaba a “tenerlos dentro de un perímetro controlado que no pusiera en peligro la estabilidad política del país ni tampoco que significara el final de un régimen de partido *casi único*, o del dominio priista en el acceso al poder” (1992: 135-136).

En ese sentido, la transición democrática mexicana se sustentó en una ingeniería política<sup>1</sup> que requería cambios legales-constitucionales para ser operable y cumplir con su objetivo. De ahí que la reforma política de 1977, concretada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), realizara los siguientes aportes (Rodríguez Araujo, 1979): reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público; reconocimiento legal de los partidos de oposición, en particular del Partido Comunista Mexicano; implementación de un sistema electoral mixto; y fortalecimiento del Poder Legislativo al incrementar el número de diputados y garantizar la representación política de la oposición. Para Woldenberg, Salazar y Becerra esta reforma marca un punto de inflexión en la ingeniería política del régimen mexicano y se erige como factor de un cambio profundo en el régimen político (2011: 83).

A pesar del optimismo que se transmitió con estos cambios, asociado con el incremento de la participación electoral y la recepción de votos de los partidos de oposición, hubo un detalle que no se atendió con prontitud, el de la imparcialidad de la autoridad electoral. Como la estrategia de apertura y de transición democrática se puede considerar más una concesión que producto de una correlación de fuerzas entre el régimen y la oposición, esta última no fue considerada un interlocutor real en los cambios político-electorales del país. Es por ello que la Comisión Federal Electoral siguió dependiendo de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular era considerado el brazo derecho del presidente en turno. Así los cambios requeridos en materia político-electoral siguieron la lógica de la interpretación coyuntural en cada uno de los sexenios siguientes.

<sup>1</sup> De acuerdo con José Antonio Rivas, la ingeniería política incluye una serie de subdisciplinas que van desde la ingeniería electoral, la planificación y planeación estratégica, hasta el diseño y rediseño de las instituciones y la reforma de las estructuras. De igual manera, junto con la ingeniería electoral, son importantes instrumentos y herramientas de transformación, diseño, rediseño y reforma tanto de las estructuras como de las instituciones y los procesos (2004: 74-79).

Si bien la lógica de la ingeniería política para incentivar la participación electoral e incrementar la legitimidad vía la competencia y el pluralismo político resultó funcional en un primer momento, el contexto social y político en el que se desarrolló el país durante la década de los años setenta y ochenta fue particularmente complicado. El agotamiento del modelo de desarrollo propició que las políticas monetaristas y de reestructuración económica impactaran negativamente en los actores sociales y políticos enmarcados dentro del corporativismo priista. Asimismo, los grupos de derecha y clases medias generaron fricciones muy marcadas con la política populista del régimen y, a principios de los años ochenta, alimentaron la expectativa del cambio vía las elecciones, mientras las organizaciones de izquierda lograron una amplia movilización social en contra de las reformas de carácter neoliberal implementadas en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), lo cual se complicó aún más con el sismo de septiembre de 1985 y con la activación de la sociedad civil mexicana que escapó del control corporativo en las actividades de rescate y organización posterior al evento natural.

En la arena político-electoral se impulsó una nueva reforma en 1986, mediante un nuevo Código Federal Electoral (CFE) que siguió la misma línea trazada de otorgar concesiones a la oposición, pero desde el control del régimen político (Woldenberg y otros, 2011: 178-184). Así, la Secretaría de Gobernación mantuvo el control de la Comisión Federal Electoral, se otorgó financiamiento público a los partidos políticos para el desarrollo de las campañas y se amplió el Congreso de 400 a 500 curules; además, se permitió la inclusión del PRI en el reparto de escaños de representación proporcional, se cancelaron las alianzas y coaliciones, pero se incentivó en su lugar a las candidaturas comunes (Sirvent, 2005: 97-99; Molinar, 1989: 81-97).

En este contexto se pretendía atenuar la inconformidad por la crisis económica y desincentivar la movilización social de los grupos de oposición. Sin embargo, la coyuntura política guardaba todavía más sorpresas. La aparición pública de la Corriente Democrática en el interior del PRI tensó internamente el proceso de sucesión presidencial. Con el argumento de la democratización del procedimiento de selección del candidato priista a la Presidencia de la República, las figuras de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo crecieron de manera intempestiva al grado de ser artífices del *movimiento neocardenista* que se materializó en la integración del Frente Democrático Nacional (FDN) y en la sospecha fundada del fraude electoral de 1988 (González, 1989: 159-171), uno de los pilares para la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con el cual la izquierda comenzó a crecer en términos electorales.

En ese contexto, la movilización social que apuntaló al sistema de partidos en México es referente concreto

de la expectativa creciente del cambio por la vía electoral, tal como se había retomado de la conceptualización de la democracia procedimental en 1977. Los grupos sociales que en ese momento eran las bases de apoyo del nuevo partido eran de los más golpeados por la crisis económica que se vivía en el país.

Esta circunstancia implicó un cambio en la estrategia de la ingeniería política mexicana, no en la maniobra orientada a sustentar el cambio por la vía electoral, sino que se apuntaló con nuevas reformas en 1990, 1993 y 1994, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El punto central en la ingeniería política salinista fue la inclusión del PAN como principal interlocutor en los cambios venideros, a cambio del reconocimiento de triunfos electorales de ese partido político en Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1993), además de triunfos a nivel municipal y en los congresos federal y locales.

En 1990 se creó el Código Federal de Instituciones de Procedimientos Electorales (Cofipe), con el cual se fundaron el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Trife). Aunado a ello, se precisaron los criterios para el financiamiento público de los partidos políticos y se realizaron modificaciones a la representación política, como el registro condicionado y las cláusulas de gobernabilidad para el partido con más votos (Woldenberg y otros, 2011: 237-270; Sirvent, 2005: 109-113). Esta estrategia se complementó con la reforma electoral de 1993. Entre los más importantes cambios se encuentra la elección de cuatro senadores por estado y nuevos criterios para el financiamiento público de los partidos. No siendo suficiente, los efectos del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en enero de 1994 impulsaron una nueva reforma que básicamente se enfocó a modificaciones en el interior del Consejo General del IFE, mediante el nombramiento de consejeros ciudadanos. A los partidos políticos se les dio voz, pero no voto en el Consejo General (Alcocer, 1996: 89-93).

Estas reformas electorales tuvieron un impacto considerable en la expectativa del cambio vía las elecciones. En 1994 se tuvo una amplia participación y mínimos reclamos sobre la legalidad y transparencia de los resultados emitidos. Sin embargo, dos detalles hasta ese momento seguían sin ser atendidos plenamente. El primero: el IFE dependía aún de la Secretaría de Gobernación; y el segundo: no se permitían las candidaturas ciudadanas, siendo los partidos políticos los únicos legalmente facultados para postular candidatos a puestos de elección popular (Woldenberg y otros, 2011: 236-334; Sirvent, 2005: 123-128).

En el contexto de las reformas electorales para garantizar el cambio gradual en México, es importante destacar la reforma de 1996, toda vez que desde el régimen político se incluyó a los principales partidos de oposición de ese

momento: PAN y PRD, de tal manera que se pudo consensuar el tipo de cambios en materia electoral para apuntalar la competencia política, la participación electoral y, en general, la transición democrática.

Con la reforma de 1996 se le otorgó autonomía al IFE al dejar en manos de los consejeros electorales la organización de las elecciones; se establecieron límites a la sobre-representación en el Congreso; se continuó depurando los criterios para el financiamiento público de los partidos políticos; se garantizó una mayor presencia en los medios de comunicación mediante el uso de tiempo oficial; el Tribunal Electoral calificaría las elecciones; se suprimió el registro condicionado a los partidos políticos y se promovió la celebración de asambleas estatales para otorgar el registro a nuevos partidos (Woldenberg y otros, 2011: 423-455; Sirvent, 2005: 128-137; Valdés, 1998: 167-182).

Con esta última reforma se logró afianzar la confianza en la participación electoral como la única vía posible para concretar el cambio político en México<sup>2</sup>, o al menos así lo dejaban ver los actores políticos protagonistas de esta tendencia: los partidos políticos, autoridades electorales y agentes del sistema político. Lo que queda claro es que la ingeniería política había cumplido con una de las tareas propuestas desde la reforma de 1977 y, aunque gradual, se había concretado la apertura política y la alternancia en la Presidencia de la República en 2000. Con esta situación se abrió un nuevo contexto de reformas electorales ahora en el contexto de los gobiernos panistas de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

## De la celebración democrática a la desafección política (2000-2012)

En México los gobiernos de la alternancia panista serán recordados por no haber capitalizado el bono democrático que se había construido en el último cuarto del siglo XX. Por principio de cuentas, Vicente Fox Quesada consideró que México vivía en una democracia plena y no le prestó demasiada importancia a profundizar en las reformas político-electorales que dieron un avance sustantivo en todos los temas que habían quedado con huecos en las anteriores reformas priistas. Entre las reformas político-electorales que se realizaron en el primer sexenio panista se encuentran:

<sup>2</sup> Los resultados electorales sobre la participación ciudadana en las elecciones hasta antes de la creación del IFE eran poco confiables, mientras que a partir de 1991 ya con el IFE en funcionamiento lo fueron más. Así en 1991 se tuvo una participación de 65.53%, mientras que para 1994 fue de 74.85%; en 1997, de 57.02%; y en 2000, de 63.23% del total de la lista nominal, lo cual contrasta con los resultados obtenidos durante los dos gobiernos panistas (2000-2012): 41.19% que se obtuvo en las elecciones de 2003; 57.72% de 2006; 44.61% de 2009; y 62.66% de 2012 (IFE, 2012).

1. Reforma electoral de 2002. En esta reforma se promovió la equidad de género para tener acceso a cargos de elección popular, y la obligación de los partidos políticos de postular a no más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género.
2. Reforma de 2003. En ésta se modificaron los lineamientos para el registro de los partidos políticos y de la Agrupación Política Nacional (APN).
3. Reforma de 2005. Con esta reforma se promovió que los mexicanos residentes en el extranjero votaran en las elecciones presidenciales de 2006 (Palacios, 2014: 225-245).

Si bien era parte de los compromisos asumidos durante su campaña presidencial, no se realizó una lectura adecuada de la coyuntura política en la cual se mostraban algunos eventos que serían detonantes de la crisis poselectoral en la elección presidencial de 2006.

En primera instancia, los cambios en la geografía electoral del país fueron importantes, pero se apuntaban en los tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD. El fenómeno de los gobiernos divididos implicó una parálisis legislativa, con lo cual las reformas estructurales no tuvieron oportunidad de ser atendidas adecuadamente. El cambio en el Consejo General del IFE en 2003 generó un distanciamiento del PRD, restándole legitimidad a los acuerdos emanados de este instituto electoral con miras a la elección presidencial de 2006. Y aunado a ello estaba el problema del desafuero de Andrés Manuel López Obrador, principal figura política de la oposición en ese momento y puntero en la carrera presidencial, que se concatenó con una estrategia de los grupos conservadores y empresariales afines al PAN, para contener el posible triunfo electoral de este personaje, haciendo evidente que el sistema electoral no estaba plenamente blindado de la injerencia de los grupos de poder fáctico en México.

De igual manera, no se precisó la injerencia de particulares en la difusión político-electoral; no se contempló la posible manipulación de las tendencias electorales mediante el uso excesivo de los medios de comunicación y las estrategias de publicidad política; y, asimismo, no se generó plena confianza sobre la legalidad y transparencia de los resultados electorales, pues no se tenían claras las causales de nulidad de la elección ante un escenario de alta competencia y demandas puntuales de la oposición por la manipulación electoral.

El resultado de todo lo anterior: una elección marcada por la idea del fraude electoral y un capital político que, con los nuevos electores, se tornó en apatía, distanciamiento político y abstencionismo electoral.

El recurso político de nueva cuenta se orientó hacia una reforma electoral en 2007, con la cual el gobierno de

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se mantuvo anclado en una encrucijada: ¿cómo garantizar el efectivo ejercicio de gobierno ante el reiterado cuestionamiento a la legitimidad de su triunfo electoral? Aunado a ello, la falta de acuerdos políticos para incentivar el crecimiento económico del país, el creciente nivel de violencia asociada al narcotráfico, así como la reactivación de la guerrilla y de las protestas callejeras (Mora y Rodríguez, 2008: 65), fueron factores que de alguna manera incidieron para que se planteara una nueva reforma electoral.

De acuerdo con Gustavo Meixieiro e Iván Pliego (2010: 11-12), el eje fundamental de esta reforma fue la regulación de los medios en las campañas electorales mediante:

1. Disminuir el gasto en las campañas electorales y reducir las campañas presidenciales a 90 días y para el Congreso a 45.
2. Fortalecer las atribuciones del IFE y el Trife.
3. Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales a través de los medios de comunicación y regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
4. Derecho de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación, prohibiéndoles contratar o adquirir tiempos en radio y televisión.

De esa manera se avanzaba en los temas más espinosos que habían puesto en cuestionamiento la elección de 2006, como el abuso de los medios de comunicación y la poca claridad y transparencia en el uso de los recursos públicos y privados aportados a los partidos políticos.

De acuerdo con Jesús Cantú, algunos retrocesos de la reforma electoral de 2007 son:

- a) La vulneración de la autonomía del IFE con la creación de la Contraloría General.
- b) La creación de un órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos para realizar dicha tarea en lugar de la Comisión de Fiscalización del Consejo General.
- c) El quebranto del federalismo al dejar al IFE la sanción de las campañas negativas en las elecciones estatales.
- d) La prohibición de las candidaturas ciudadanas en las legislaciones estatales.
- e) La limitación para que las autoridades electorales revisen la vida interna de los partidos políticos (Cantú, 2010: 362).

Sin embargo, la dinámica propia de la competencia política y los cambios en las formas de participación electoral mediante el uso desproporcionado del voto útil, el voto diferenciado, el voto volátil, así como del apoyo en

la comunicación política y el marketing electoral, dieron la pauta para que las nuevas formas de socialización política encontraran caminos poco explorados por la reforma electoral, como el uso de las redes sociales y la difusión mediática de aspirantes a las candidaturas presidenciales en medios de comunicación sin una clara regulación por parte del IFE.

## Los acuerdos políticos para garantizar la gobernabilidad democrática: Iniciativa Preferente, Pacto por México y reforma política (2012-2014)

Durante los dos gobiernos de alternancia panista, la competencia política entre los tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD, llevó a una situación en la cual prácticamente se vivieron escenarios de parálisis legislativa y de obstáculos a la gestión de gobierno. En ese tenor de nueva cuenta se recurrió a la ingeniería política para destrabar esta situación y avanzar en el camino de las reformas estructurales que demandaban los grupos de poder económico en México. Dos temas resaltan en los últimos meses de gobierno de Felipe Calderón y en los primeros días de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018): la Ley de Iniciativa Preferente y el Pacto por México.

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas constitucionales en materia política que abarcó los temas de Consulta Popular y la Ley de Iniciativa Preferente. Esta última quedó en el siguiente orden:

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar

men. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas (Secretaría de Gobernación, 2012).

Con esta facultad otorgada al Presidente de la República, se pretendió superar la parálisis legislativa generada por el fenómeno de los gobiernos divididos e incidir en la discusión de los temas de la agenda pública más prioritarios para el gobierno en turno. Para Felipe Calderón fueron dos las iniciativas preferentes presentadas ante el Congreso en septiembre de 2012: 1) la iniciativa de Ley de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, publicada el 12 de noviembre de 2012 (SHCP, 2012), y 2) la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, es decir, la reforma laboral, publicada el 30 de noviembre de 2012 (Presidencia de la República, 2012).

Como complemento de esta estrategia, y ya en los primeros días del gobierno de Enrique Peña Nieto, se hizo público el Pacto por México, en el que, por medio del liderazgo del Presidente de la República, se convocó a los líderes de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) para avanzar en las reformas necesarias en México y culminar la transición democrática y la generación de empleos, mediante cinco acuerdos (véase Cuadro 1)<sup>3</sup>:

Cuadro 1 Acuerdos que integran el Pacto por México	
Acuerdos	Temas
Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades	I.1. Seguridad social universal I.2. Sistema nacional de programas de combate a la pobreza I.3. Educación de calidad y con equidad I.4. La cultura como elemento de cohesión social I.5. Defender los derechos humanos como política de Estado I.6. Derechos de los pueblos indígenas

Continúa...

hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dicta-

<sup>3</sup> Para una visión más amplia de los acuerdos y el desglose de las acciones propuestas, se recomienda consultar el documento electrónico *Pacto por México*. Recuperado de <<http://pactopormexico.org/PACTOPOR-MEXICO-25.pdf>>.

Acuerdos	Temas
Acuerdos para el Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad	2.1. Extender los beneficios de una economía formada por mercados competitivos 2.2. Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial 2.3. Promover el desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la innovación 2.4. Desarrollo sustentable 2.5. Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo 2.6. Transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable 2.7. Transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo en hogares y empresas 2.8. Transformar el campo en una actividad más productiva 2.9. Aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del Sur-Sureste 2.10. Deuda de los estados 2.11. Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo
Acuerdos para la Seguridad y Justicia	3.1. Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria 3.2. Reformar los cuerpos de policías 3.3. Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos 3.4. Reforma a la Ley de Amparo 3.5. Reforma integral al sistema penitenciario
Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción	4.1. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contable 4.2. Reforma para ampliar las facultades del IFAI 4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción
Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática	5.1. Gobiernos de coalición 5.2. Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre 5.3. Partidos políticos y elecciones 5.4. Reforma del Distrito Federal 5.5. Revisión global de los fueros 5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política 5.7. Revisar la reelección de legisladores 5.8. Medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia con información del Pacto por México.

Una vez trazados estos acuerdos y como una forma de profundizar aún más en las acciones orientadas a garantizar la gobernabilidad y el compromiso de las principales fuerzas políticas y electorales del país, el 7 de mayo de 2013 se firmó el *Adéndum al Pacto por México* (Peña Nieto y otros, 2013), en el cual se integraron los temas:

1. Acuerdos para garantizar la limpieza de las elecciones del 7 de julio de 2013. Que integra los siguientes compromisos: 1) respeto a la ley y limpieza electoral; 2) blindaje electoral; 3) participación de la sociedad civil; 4) profesionalización e imparcialidad de los delegados y operadores de programas federales; 5) comisiones plurales estatales; 6) Comisión Plural Nacional de preservación del entorno político de equidad de la competencia; 7) creación de condiciones de equidad de la competencia en cada uno de los 14 estados que sostendrán elecciones en julio de 2013; 8) observación electoral.
2. Acuerdos vinculados a los compromisos originales del Pacto por México. Que integran los siguientes compromisos: 9) reforma electoral; 10) Sistema Nacional de Programas Sociales; 11) transparencia, deudas estatales y combate a la corrupción (Peña Nieto y otros, 2013).

La adecuada lectura sobre la parálisis legislativa y la necesidad de implantar un estilo distinto de gobernar, para marcar distancia rápidamente con los dos gobiernos panistas anteriores, propiciaron que esta agenda de gobierno trazada en el Pacto Por México se concretara entre 2012 y 2013. En palabras de Peña Nieto: “fue necesario realizar 58 modificaciones a la Constitución, efectuar 81 cambios a diversas leyes secundarias, crear 21 ordenamientos jurídicos nuevos y abrogar 15. Además, se constituyeron tres nuevas instituciones y se fortalecieron 13 más ya existentes” (2014). Las reformas fueron:

- a) Primero. Para elevar la productividad: a) la Reforma Energética; b) la Reforma en Materia de Competencia Económica; c) la Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión; d) la Reforma Hacendaria; e) la Reforma Financiera; f) la Reforma Laboral.
- b) Segundo. Para fortalecer los derechos de los mexicanos: a) la Reforma Educativa; b) la Ley de Amparo; c) el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- c) Tercero. Para afianzar el régimen democrático y de libertades: a) la Reforma Política-electoral; b) la Reforma en materia de transparencia (Peña Nieto, 2014).

En relación con la Reforma Política-electoral, ésta se negoció en los últimos meses de 2013 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014 (Secretaría de Gobernación, 2014). Entre los cambios propuestos se encuentran:

- Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (art. 26).
- Creación del Instituto Nacional Electoral en sustitución del IFE (art. 35).
- Causales de nulidad de las elecciones (art. 41, numeral vi).
- Reparto de escaños de representación proporcional para los partidos políticos que obtengan como mínimo 3% de la votación total (art. 54).
- Reelección senadores y diputados (art. 59).
- Cambio en la fecha de toma de protesta del Presidente, adelantada al 1° de octubre (art. 83).
- Gobierno de coalición (art. 89, numeral xvii).
- Creación de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios (art. 102).
- Juicio político (arts. 110 y 111).
- Reelección de presidentes municipales, regidores, síndicos, por un periodo adicional de tres años (art. 115).
- Reelección de diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos (art. 116).

Los temas que más sobresalen de esta reforma son los de la reelección de legisladores y presidentes municipales, justificada en la idea de la profesionalización del ejercicio público y las actividades legislativas, así como en la rendición de cuentas. Esta última como parte de un discurso en el cual los votantes podrán ejercer el voto de castigo a los legisladores y/o partidos que no desempeñen adecuadamente el cargo público o la representación política para el que sean electos. Cosa un tanto difícil de concretar dada la desafección política que caracteriza a la sociedad mexicana. A todas luces se puede entender más como una concesión otorgada por el régimen político a la oposición como parte de las negociaciones que dieron forma al Pacto por México y que hemos referido unas líneas antes.

Esta Reforma Política-electoral se complementó en 2014 con la expedición de leyes secundarias como:

1. Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en mayo de 2014 y reformada en junio de ese mismo año, en la que se establecen algunas sanciones para aquellos ciudadanos que ejercen la presión y coacción del voto (Cámara de Diputados, 2014c).
2. Ley General de Partidos Políticos, promulgada en mayo de 2014 y reformada en septiembre de ese mismo año.

En esta ley se establecen diversas disposiciones sobre registro, derechos y obligaciones, así como transparencia y organización interna de los partidos políticos, entre otras más (Cámara de Diputados, 2014b).

3. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la cual se reglamentan los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, las reglas comunes de los procesos electorales federales y locales, así como de la integración de los organismos electorales, entre otras más (Cámara de Diputados, 2014a).
4. Reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, de igual manera, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre mayo y junio de 2014 (TEPJF, 2014).

En términos generales, éstas han sido las reformas concretadas para otorgarle mayor credibilidad y confianza al sistema electoral. Sin embargo, aún distan mucho de ser las últimas y es muy probable que, en el corto plazo, de nueva cuenta inicien las negociaciones para atender los puntos que faltan o que generan incertidumbre entre los actores políticos.

## Conclusiones

En este caso, la ingeniería política otra vez orienta la dinámica de la participación político-electoral de la sociedad mexicana, empleando como palanca de apoyo a los partidos políticos y a los representantes populares. Como se ha visto en las páginas precedentes, la estrategia de apertura política por medio de la generación de estímulos a la participación electoral, a la competencia política y al cambio gradual y controlado desde el régimen político, ha resultado de lo más eficiente en los distintos momentos analizados, pero a costa de ir minando en la sociedad mexicana la credibilidad en los procesos político-electorales, y lo más claro es que aún no se vislumbra que este ciclo de reformas haya llegado a su fin.

## Referencias

- Alcocer, J. (1996). "Las recientes reformas electorales en México: Perspectivas para una democracia pluripartidista real". En Roett, R. (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*. México: Siglo XXI.
- Aziz Nassif, A. (1992). "La reforma electoral: adecuaciones a una democracia tutelada". En Alonso, J.; Aziz, A. y Tamayo, J. (coords.), *El nuevo Estado mexicano II. Estado y política*. México: Nueva Imagen/Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Cámara de Diputados. (2014a). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Recuperado de <<http://www.>

- diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\_100914.pdf> (consultado el 7 de enero de 2015).
- Cámara de Diputados (2014b). *Ley General de Partidos Políticos*. Recuperado de <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_100914.pdf)> (consultado el 7 de enero de 2015).
- Cámara de Diputados (2014c). *Ley General en Materia de Delitos Electorales*. Recuperado de <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_270614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf)> (consultado el 7 de enero de 2015).
- Cantú, J. (2010). "Avances, retrocesos y omisiones en la reforma electoral de 2007". En Vivero Ávila, I. (coord.), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México: UAEMex/IEEM/IAPEM/Miguel Ángel Porrúa.
- González Sandoval, J. P. (1989). "La emergencia del neocardenismo". En González Graf, J. (comp.), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*. México: IMEP/Diana.
- IFE (2012). *Atlas de resultados electorales federales, 1991-2012*. Documento en línea recuperado de <<http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>> (consultado el 21 de abril de 2014).
- Meixieiro Nájera, G. y Pliego Moreno, I. H. (2010). *Reformas electorales en México: evolución y pendientes*. Documento de Trabajo número 91. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Molinar Horcasitas, J. (1989). "Un código para un proceso". En González Graf, J. (comp.), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*. México: IMEP/Diana.
- Mora Heredia, J. y Rodríguez Guillén, R. (2008). "Nueva reforma electoral: viejos problemas políticos". *El Cotidiano*, septiembre-octubre.
- Palacios Espinosa, J. A. (2014). "Reformas electorales en México: el proceso de consolidación del sistema electoral mexicano, 1996-2010". En Ramírez Mercado, M. (coord.), *Sociedad, educación y elecciones. Reflexiones desde la Sociología*. México: UNAM-FES Aragón.
- Peña Nieto, E.; Zambrano Grijalva, J.; Díaz Salazar, M. C. y Madero Muñoz, G. (2012). *Pacto por México*. Recuperado de <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>> (consultado el 23 de abril de 2014).
- Peña Nieto, E.; Camacho Quiroz, C.; Zambrano, J. y Madero, G. (2013). *Adendum al Pacto por México*. Recuperado de <<http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>> (consultado el 23 de abril de 2014).
- Peña Nieto, E. (2014). *Reformas en Acción*. Recuperado de *Promulgación de las leyes secundarias de la Reforma Energética*: <<http://embamex.sre.gob.mx/italia/index.php/es/las-reformas-en-mexico/promulgacion-leyes-secundarias-de-la-reforma-energetica>> (consultado el 7 de enero de 2015).
- Presidencia de la República (2012). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley Federal del Trabajo*. Recuperado del *Diario Oficial de la Federación*: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012)> (consultado el 8 de enero de 2015).
- Rivas Leone, J. A. (2004). "Politología e ingeniería política". *Estudios Políticos* 2, octava época, mayo-agosto.
- Rodríguez Araujo, O. (1979). *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI.
- Secretaría de Gobernación (2012). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. Recuperado del *Diario Oficial de la Federación*: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf)> (consultado el 23 de abril de 2014).
- Secretaría de Gobernación (2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. Recuperado del *Diario Oficial de la Federación*: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)> (consultado el 23 de abril de 2014).
- SHCP (2012). *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno*. Recuperado del *Diario Oficial de la Federación*: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5277259&fecha=12/11/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277259&fecha=12/11/2012)> (consultado el 8 de enero de 2015).
- Sirvent, C. (2005). "Reformas y participación electoral en México". En Rodríguez Araujo, O. y Sirvent, C., *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale Editores.
- TEPJF (2014). *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del PJF*. Recuperado de Consulta Reforma Electoral 2014. Centro de Capacitación Judicial Electoral: <<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2937>> (consultado el 7 de enero de 2015).
- Valdés Zurita, L. (1998). "La reforma electoral de 1996". En Gutiérrez Garza, E. (coord.), *El debate nacional II. Escenarios de la democratización*. México: UNAM/Diana.
- Woldenberg, J.; Salazar, P. y Becerra, R. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.