

ROSENDO BOLÍVAR MEZA

Reforma del Estado,

alternancia política
y transición
a la democracia
en México



"POR UN MÉXICO MEJOR"

Instituto
Politécnico
Nacional



REFORMA DEL ESTADO,
ALTERNANCIA POLÍTICA Y TRANSICIÓN
A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

REFORMA DEL ESTADO, ALTERNANCIA POLÍTICA Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

ROSENDO BOLÍVAR MEZA



"POR UN MÉXICO MEJOR"



Instituto Politécnico Nacional

*Reforma del Estado, alternancia política
y transición a la democracia en México*
Rosendo Bolívar Meza

Primera edición: 2013

D. R. © 2013

Instituto Politécnico Nacional

Luis Enrique Erro s/n

Unidad Profesional “Adolfo López Mateos”

Zacatenco, Deleg. Gustavo A. Madero

CP 07738, México, DF

Dirección de Publicaciones

Tresguerras 27, Centro Histórico

Deleg. Cuauhtémoc

CP 06040, México, DF

Universidad Obrera de México

“Vicente Lombardo Toledano”

San Ildefonso 72, Centro Histórico

06020 México, DF

ISBN 978-607-414-386-7

Impreso en México / *Printed in Mexico*

<http://www.publicaciones.ipn.mx>

Para Laura Patricia

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este libro es analizar tres vertientes de la superestructura jurídica y política de México, desde la reforma política de 1977 hasta la actualidad. Estas tres vertientes son la reforma del Estado, la alternancia política y la transición a la democracia, las cuales se encuentran entrelazadas y, para consolidarse, deben avanzar de manera acompañada. De éstas, la segunda (la alternancia) es la que más ha avanzado en el ámbito de la Presidencia de la República y se ha realizado en dos ocasiones, en 2000 y en 2012, mediante cambios de partido político en la jefatura del Poder Ejecutivo, siendo todavía insuficiente lo referente a realizar los cambios estructurales que conduzcan al país hacia una mejor gobernabilidad (reforma del Estado) y hacia una democracia madura y consolidada (transición a la democracia).

Es bien sabido que mediante una serie de reformas el Estado se adapta (y debe seguirse adaptando) a las novedades del entorno, es decir, se moderniza a través de innovaciones, ya que procura conservar lo que funciona y transformar lo que es inoperante en un sistema político. De esta manera, preserva el espíritu de la ley fundacional, la parte filosófica y política que le da identidad, pero, a la vez, mo-

difica los procedimientos para la acción concreta y la interrelación con los actores.

La reforma del Estado debe verse como un proceso complejo que persigue la liberalización económica, la reinención de las diversas instituciones del Estado que faciliten procesos políticos que garanticen la eficiencia, la responsabilidad y la participación democrática. Por ello se debe concebir a la reforma del Estado como una salida frente a las insuficiencias del Estado, de la democracia y de la gobernabilidad.¹

Las reformas respecto del funcionamiento del Estado se presentan de manera reiterada a lo largo de la historia, en razón de que las sociedades no son estáticas y que sus necesidades varían con el paso del tiempo.

Aunque en las últimas décadas se han presentado intentos de distintos gobiernos emanados tanto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como del Partido Acción Nacional (PAN), por aplicar la reforma del Estado con distintos grados de profundización de los cambios, tanto económicos como políticos e institucionales, se han realizado más bien modificaciones sectoriales coyunturales y no tanto estructurales.

Es por ello que en el México actual, y ya con dos alternancias políticas expresadas en el cambio de partido gobernante (en la primera —año 2000— el PRI pierde el poder presidencial ante el PAN y en la segunda —año 2012— se da el fenómeno inverso), la reforma del Estado debe concebirse no sólo como un conjunto de políticas coyunturales del Estado para diseñar nuevos patrones en el desempe-

¹ José Antonio Rivas Leone, “Politología e ingeniería política”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 8ª época, núm. 2, mayo-agosto de 2004, p. 83.

ño de las instituciones, sino que debe implicar las reformas estructurales posibles y factibles acompañadas de un rediseño de las instituciones y del marco normativo para su funcionamiento, con el propósito de que garanticen un funcionamiento democrático de la sociedad, así como una mejor gobernabilidad.²

La reforma del Estado que se ha realizado en México dista mucho de lo que se requiere. Sigue haciendo falta la reorganización o refuncionalización del Estado mediante un proceso de actualización de las instituciones políticas, económicas y legales.

Es por ello que se parte de la premisa de que la única alternativa viable en México (una vez que se ha dado una alternancia política de ida y vuelta) para avanzar en la transición a la democracia, es realizar seriamente una profunda e integral reforma del Estado que haga que las leyes e instituciones sean compatibles y generen un ambiente democrático, ya que, como se pretende demostrar en este libro, en el lapso inconcluso de la transición a la democracia, que inició en 1977 y que para nosotros todavía no termina, lo que adquirió mayor relevancia fueron las reformas político-electorales, más que una reforma del Estado con todo lo que ésta significa.

Para abordar esta problemática, en los capítulos que se presentan en las siguientes páginas, se tratará lo referente a cómo se comenzó a tratar y aplicar en México lo referente a la reforma del Estado y sus limitaciones; la alternancia política como parte de la transición a la democracia; las leyes electorales en el proceso de transición a la democra-

² Si se desea profundizar sobre democracia y gobernabilidad puede consultarse Rosendo Bolívar Meza, *Las insuficiencias de la democracia y los problemas de la gobernabilidad*, México, Universidad Obrera de México, 2011.

cia como la reforma política y electoral de 1977, el Código Federal Electoral de 1986, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y sus sucesivas reformas hasta 1996. Se verá cómo en el México de la alternancia panista y pese al bono democrático del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), se mantuvo una incumplida reforma del Estado que intentó retomarse en lo que se denominó como “La reforma del Estado 2007-2008”, a inicios del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), más bien pensando en subsanar los errores del desaseado y cuestionado proceso electoral de 2006 que en realizar cambios estructurales, quedándose fundamentalmente en reformas políticas y electorales, que fueron complementadas a finales del gobierno calderonista, pero dejando todavía varias insuficiencias.

Cabe señalar que la realización de este trabajo pudo ser posible gracias al apoyo recibido por parte de la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional, que registró y financió el proyecto “La reforma del Estado en México (1977-2012)”, clave SIP 20120583. Su publicación como libro es gracias a la generosidad de la Universidad Obrera de México, particularmente de su cuerpo directivo, así como por la Dirección de Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional.

LA REFORMA DEL ESTADO Y SUS LIMITACIONES

Por reforma del Estado se debe entender la posibilidad de modificar las características, estructura y funcionamiento de las instituciones estatales y sus normas legales, para que operen de mejor manera.

Desde principios de la pasada década de los setenta, en México se inició una etapa de redefinición de las funciones del Estado, que puso énfasis en encontrar fórmulas para terminar con el llamado capitalismo de Estado o Estado de bienestar, el cual fue un modelo económico que se implementó en el mundo a partir de la crisis económica internacional de 1929 y que consistió en un proceso de “sustitución de importaciones”, es decir, se pretendía producir en cada país lo que se necesitaba para depender lo menos posible del exterior, buscando el crecimiento económico “hacia adentro”, bajo la rectoría económica y social del Estado, el cual tendría bajo su control y propiedad sectores y empresas estratégicas de la producción.

A partir de esa década se iniciaron los intentos para disminuir la función económica y social del Estado, so pretexto de aminorar los efectos de la crisis económica que comenzó a afectar a los países capitalistas del mundo. El resultado de esto fue la implementación de políticas públicas y sobre todo económicas, consistentes en redimensionar el

aparato estatal, disminuyendo su papel en la economía, y en reformular la relación entre el Estado y la sociedad.

A principios de la pasada década de los ochenta, estas propuestas comenzaron a ser hegemónicas y se convirtieron en un nuevo modelo económico conocido como neoliberalismo, ideado por el economista norteamericano Milton Friedman, que tiene como principal objetivo frenar la intervención del Estado en la economía; se pretende que el Estado se deshaga de las empresas bajo su control y las venda a la iniciativa privada sin regular las actividades económicas, dejándolas a la libre fuerza del mercado y de las leyes de la oferta y la demanda.

Otros propósitos del modelo económico neoliberal fueron, a partir de entonces, romper las barreras proteccionistas de las economías nacionales para abrir las puertas del país a la inversión y a los productos extranjeros, buscar el crecimiento económico “hacia afuera” incrementando las exportaciones, eliminar el déficit presupuestal del Estado, así como limitar el gasto social que el gobierno realiza en educación, vivienda, seguridad social, atención médica, transporte, etcétera.

Este modelo económico surgió en Estados Unidos e Inglaterra durante los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, e inició su aplicación en el resto de los países capitalistas.³ En México comenzó a aplicarse en esa misma década y los cambios propuestos comenzaron a denominarse como la “reforma del Estado”.

La reforma del Estado de los años ochenta se hizo más bien para buscar mejorar la calidad de la gestión estatal y

³ Francisco Valdés Ugalde, “Concepto y estrategia de reforma del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, a. LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 315-316.

fue encarada como parte de un movimiento de modernización de proyecciones globales que también se vinculaba a los procesos de redemocratización que algunos países vivían después de varios años de dictaduras y autoritarismo. Se comenzó a dar una mayor importancia a la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento de las instituciones gubernamentales, al mejoramiento de la administración pública y al manejo de las finanzas del Estado con la reorientación del gasto público.⁴ Todas estas modificaciones al funcionamiento del aparato estatal comenzaron a implementarse en México a partir de 1982.

La crisis mexicana que se comenzó a gestar desde los años setenta, pero que se agravó en 1982 cuando se agotaron las reservas del país en dólares por la baja de los precios del petróleo, marcó el inicio del proceso de reestructuración económica y renegociación de la deuda externa. Ese año, en medio de la crisis económica y producto de la recomposición de los cuadros dirigentes del PRI, entonces partido hegemónico, encabezados por el presidente Miguel de la Madrid (y Carlos Salinas de Gortari, su secretario de Programación y Presupuesto, que pasaría a ocupar la Presidencia de la República de 1988 a 1994), ascendió al poder un nuevo grupo conocido como “los tecnócratas”, integrado por jóvenes economistas formados básicamente en universidades norteamericanas e inglesas donde hicieron sus estudios de posgrado bajo la influencia de la teoría neoliberal, pero que no tenían experiencia política porque no habían ocupado anteriormente cargos públicos de representación popular.

⁴ Carlos M. Vilas, “El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre de 2001, pp. 421-422.

Este grupo de tecnócratas comenzó a manejar la economía de México desde entonces (aún con la alternancia política, pues mantienen el control de las instituciones económicas y financieras del país), y está convencido de que la forma de impulsar un crecimiento económico sostenido es por medio de una estrategia donde el sector privado y la vinculación de la economía con el mercado mundial tienen un papel central; idea que rompe con el modelo impulsado en el país desde la década de los años veinte del siglo pasado, que consistió en buscar el crecimiento económico hacia adentro con la intervención del Estado en la economía, proyecto llamado nacionalismo económico o nacionalismo revolucionario, defendido hasta los ochenta por la clase política mexicana que fue desplazada por los tecnócratas.

Además de los cambios en la esfera económica descritos anteriormente, a partir de la pasada década de los años setenta se comenzaron a llevar a cabo en México modificaciones en el ámbito político, concretamente en lo referente a la transformación de algunas instituciones y de los procesos electorales. A partir de ellas se dieron fenómenos que cambiaron el funcionamiento del sistema político. Estos cambios político-electorales fueron importantes, pero también insuficientes para ser considerados como una profunda reforma del Estado que buscara la adecuación de las instituciones a las nuevas condiciones de pluralidad y autonomía de los poderes, y garantizara las decisiones de la ciudadanía.

A pesar de los cambios económicos y políticos implementados en México en las últimas décadas, aún no se ha logrado un acuerdo integral que se asemeje a una profunda e integral reforma del Estado. Lo que se ha obtenido son acuerdos parciales sobre materias concretas como reformas electorales y cambios en la función económica del Estado.

Parte de las razones que podrían explicar la imposibilidad de un acuerdo integral radican en la concepción que cada presidente, cada gobierno y cada uno de los principales actores políticos han tenido sobre la reforma del Estado, sin que la hayan denominado con ese nombre.

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se le concibió sólo como una reforma política, mientras que en el de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) lo fue como un reordenamiento económico.

Quizá la primera vez que en México se comenzó a hablar del término “reforma del Estado”, como un concepto y como un propósito gubernamental, fue en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994),⁵ quien tuvo una visión principalmente economicista basada en el neoliberalismo, ya que la concibió más bien como una reforma económica y administrativa más que política, puesto que esta última sólo se concebía como democracia y equidad social, sin pretender un nuevo entramado institucional real, ni modificar la estructura de relaciones de los poderes del Estado ni los principales mecanismos de constitución de la autoridad pública.⁶

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), a la reforma del Estado se le dio un enfoque fundamentalmente electoral y de continuidad en la visión economicista de Salinas y el neoliberalismo. El Ejecutivo federal y tres partidos con registro: el PRI, el PAN y el Parti-

⁵ La expresión “reforma del Estado” sustituyó progresivamente a la de “modernización del Estado” que se utilizaba desde tiempo atrás. Esto con la idea de expresar que no se trataba solamente de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo. Francisco Valdés Ugalde, *op. cit.*, pp. 324 y ss.

⁶ El propio ex presidente publicó un artículo donde precisaba de esa manera su concepción de la reforma del Estado. Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, en *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990, pp. 28-32.

do del Trabajo (PT) —con la excepción del Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, acordaron y firmaron el 15 de mayo de 1995 la Agenda para la Reforma del Estado, que incluía los siguientes temas:

1. Reforma electoral (derechos políticos, órganos y autoridades electorales, organización del proceso electoral, competencia electoral, régimen de partidos y legalidad y representación).
2. Reforma de los poderes públicos (funciones constitucionales del Estado mexicano, división y relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
3. Federalismo y reforma del Distrito Federal.
4. Comunicación y participación ciudadana.

El propósito de esta agenda, que no se concretó del todo, era el de reasignar atribuciones y funciones a los Poderes de la Unión mediante el recurso de las reformas constitucionales en materia económica, política y social. Inclusive, al comienzo de la LVII Legislatura, en septiembre de 1997, se decía que una de las tareas principales de la Cámara de Diputados sería la reforma del Estado.⁷

Antes del año 2000, en que se concretó la primera alternancia política en México cuando el PAN sustituye al PRI en el poder presidencial, tampoco se lograron acuerdos integrales que se asemejaran a una reforma del Estado integral, ya que lo que se obtuvo fueron sólo acuerdos parciales y coyunturales sobre materias concretas.

⁷ Arturo García Vázquez, *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 65-69.

Vicente Fox Quesada (2000-2006), el presidente de la primera alternancia política y a quien se le presentó la propuesta de reforma del Estado más avanzada por parte de un destacado grupo de políticos e intelectuales, fue incapaz o no tuvo interés por concretarla, o quizá la propuesta superaba las expectativas de los cambios que tenía la intención de impulsar.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) dejó en manos del Poder Legislativo la propuesta de una reforma del Estado que no se concretó del todo por falta de consenso, por las diferencias ideológicas y políticas naturales que existen entre los partidos políticos que lo conforman, ya que cada uno de ellos tiene su visión propia de lo que debe ser una reforma de tal envergadura.

Por la cercanía temporal de estos dos casos, por ser los gobiernos de la primera alternancia política encabezada por el PAN, donde se esperaba que se hicieran los cambios que el PRI se resistió a hacer durante sus primeros 71 años ininterrumpidos de gobierno, se volverá a ellos en los últimos capítulos.

En el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), que encabeza la segunda alternancia política en México con el retorno del PRI a la Presidencia de la República después de 12 años de gobiernos panistas, se adelanta que su concepción acerca de la reforma del Estado irá en el sentido de reforzar la participación de la iniciativa privada en algunos sectores de la economía como el energético; apoyar una reforma laboral que no media entre el capital y el trabajo, sino que es claramente una reforma patronal; mientras que en lo político podría ser en lo referente a leyes de transparencia, rendición de cuentas, reestructurar la administración pública y redimensionar el tamaño del Poder Legislativo.

A esto hay que agregar que ante el conservadurismo político prevaleciente en buena parte de la clase política, los partidos políticos y los poderes fácticos y mediáticos, le han temido a una reforma integral, por considerar que pudieran poner en peligro sus intereses, canonjías y privilegios,⁸ por lo que no se vislumbra que en este sexenio se dé la reforma del Estado que México requiere.

Hay tres causas centrales que ayudan a entender la falta de una profunda y completa reforma del Estado para promover el desarrollo de México: *a)* la falta de claridad y consenso sobre qué hacer; *b)* el atrincheramiento de grupos de interés que bloquean reformas que los afectan, y *c)* la creciente debilidad presidencial para empujar una agenda de reformas en un entorno de fragmentación democrática y de más actores con poder de veto o freno a la implementación de las reformas.

De estas tres, quizá el obstáculo mayor lo constituyen los grupos de interés o poderes fácticos (la Iglesia, los empresarios, organizaciones sindicales, los medios de comunicación, el duopolio televisivo, etc.), que concentran enormes recursos económicos, legales y políticos para detener y posponer los cambios que se requieren.

Hay dos tipos de actores con capacidad de veto para una eventual reforma del Estado. Por un lado se encuentran los actores “formales”, que están reconocidos en la Constitución y que cuentan con atribuciones legales para bloquear reformas: el Congreso, que puede rechazar iniciativas de ley del presidente; minorías dentro del propio Congreso que sumen los votos necesarios para impedir reformas

⁸ Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 199.

constitucionales y que requieren 66 por ciento de aprobación; las legislaturas de los estados que deben ratificar reformas a la Constitución aprobadas por el Congreso federal; los tribunales que conceden amparos y detienen decisiones administrativas y políticas que afectan garantías individuales; la Suprema Corte de Justicia de la Nación que puede declarar inconstitucionales leyes aprobadas por el Congreso y, finalmente, el propio presidente de la República que puede vetar leyes aprobadas por el Poder Legislativo.

El segundo tipo de actor con capacidad de veto es “informal”, conocido también como “poder fáctico” porque carece de legitimación en la Constitución, pero dispone de los recursos políticos y económicos para afectar los esfuerzos a favor de las reformas políticas y económicas manteniendo sus privilegios. Se trata de sindicatos, corporativos empresariales y clericales y aun políticos en lo individual, que por su peso político y económico pueden amenazar a partidos y otros actores políticos para detener iniciativas que los afecten.

Aunque resulte una paradoja, los partidos políticos que dicen buscar el cambio y la democratización son los que a su vez lo han frenado en aras de preservar sus prerrogativas. Aprueban las leyes que los regulan pero nunca han legislado en su contra. Como se verá más adelante, es hasta la reforma política promulgada en 2012 cuando ya se permiten las candidaturas independientes o sin partido,⁹ aunque éstas todavía no fueran reguladas en ese momento por medio de una ley reglamentaria.

⁹ Luis Carlos Ugalde, “Vetocracia”, en *Nexos*, México, núm. 418, octubre de 2012, pp. 47-53.

Estas y otras razones explican parte de por qué no se ha concretado una profunda e integral reforma del Estado, que incluya transformaciones estructurales en los ámbitos económico, político y social de manera simultánea, tanto en el marco legal como institucional, para hacer más funcional al Estado. En cambio, lo que se ha dado de manera gradual, son una serie de modificaciones y transformaciones políticas a partir de 1977 y económicas desde 1982, que aunque no se han circunscrito dentro de una reforma del Estado, la suma de todas ellas y vistas a la distancia han significado cambios relevantes pero aún insuficientes.

LA ALTERNANCIA POLÍTICA COMO PARTE DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

La transición a la democracia es el puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático. Implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. Concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática en la que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo.

El México actual se encuentra inmerso todavía en la transición a la democracia, ya que en buena medida se sigue aplicando el mismo marco constitucional diseñado desde 1917. Persiste el sistema presidencialista aunque, eso sí, la figura presidencial ya no goza de los poderes que le daban el control absoluto que tenía del Poder Legislativo federal y del partido hegemónico o dominante, como lo fue el PRI y los partidos que lo antecedieron, durante los últimos 71 años del siglo pasado. No hay todavía un proyecto viable para la reforma del Estado ni para una nueva Constitución General de la República donde se plasmen los acuerdos entre los partidos y todos los actores políticos, sociales y económicos sobre las nuevas reglas para el futuro.

Uno de los avances más significativos que ha tenido México en el proceso de transición a la democracia, que se considera que inicia en 1977 con la reforma política y electoral de ese año, es que se ha dado 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 (por primera vez en 1989 en Baja California) 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, hasta que éste dejó de ser hegemónico, cuando a partir del año 2000 se presenta claramente en México un sistema tripartidista conformado por el PRI, el PAN y el PRD, aunque hay además otros partidos emergentes pero todavía minoritarios.

La realización de elecciones limpias y la alternancia política parecen ser la solución a los problemas del autoritarismo y un camino seguro hacia la democracia liberal, pero no lo serán mientras sigan imperando la desconfianza, la corrupción y la impunidad.

El valor fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa. No es sólo un cambio de individuos, programas o ideologías, sino una modificación en la distribución del poder acompañada de una introducción de controles institucionales a la discreción gubernamental, generar incentivos para hacer políticas públicas más eficientes y equitativas, incitar a los políticos a satisfacer de manera más efectiva los intereses de sus repre-

sentantes y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición.

Es probable que la democracia surja sin la alternancia, pero no es posible que la democracia funcione sin la alternancia. El verdadero valor de la rotación en la titularidad del Poder Ejecutivo no tiene que ver con individuos, ni programas ni ideologías. Se trata simplemente de uno de los mecanismos centrales para que las tuercas y tornillos de las instituciones democráticas se echen a andar. Al introducir una distribución más competitiva y equitativa del poder, la alternancia quizás abra una enorme ventana de oportunidades para la verdadera reforma del Estado. La alternancia, no hay duda, también introduce retos y peligros. Los peligros, sin embargo, serán menores en la medida en que el poder esté mejor distribuido entre las distintas fuerzas políticas. A esto, precisamente, contribuye la alternancia.¹⁰

Para lograr que pudieran ser posibles los primeros gobiernos de alternancia en México, fue indispensable garantizar que hubiera condiciones para que estos gobiernos fueran electos democráticamente, mediante procedimientos limpios y equitativos. Para ello se tuvo que recorrer un largo camino con el fin de tener reglas electorales que permitieran una competencia real y transparente, como sacarle las manos al gobierno de la organización de las elecciones, cortar el flujo de recursos públicos hacia el partido gobernante, crear organismos electorales ciudadanizados, darle confiabilidad a los instrumentos de los comicios (padrón electoral, listas, actas, urnas, información, credencial de elector infalsificable, mecanismos de impugnación,

¹⁰ Guillermo Trejo, “¿Por qué el funcionamiento de la democracia requiere de la alternancia?”, en *Nexos*, núm. 270, México, junio de 2000, pp. 20-22. La cita corresponde a la p. 22.

etc.) y tener una dinámica creíble de los procesos electorales. Junto con esto se realizaron diversas reformas electorales que en algunos casos han registrado avances considerables,¹¹ pero aún insuficientes.

Si la alternancia política es la sustitución de un partido por otro en el poder, la transición a la democracia es el camino que se recorre para pasar de un sistema autoritario a un sistema democrático de gobierno, siendo un cambio pactado que permite evitar confrontaciones violentas.

La transición a la democracia no se limita a un resultado electoral ni a un cambio de gobierno. La transición es mucho más que eso. Es innegable que los asuntos electorales son el punto de partida de la transición mexicana a la democracia, aunque ésta va más allá de las cuestiones electorales. El ejercicio de elecciones libres y transparentes facilita que los valores en torno a la libertad del ser humano prosperen y a la vez permitan su desarrollo integral. En el plano político, los procesos electorales democráticos otorgan la legitimidad necesaria para que los gobernantes se desempeñen con aceptación de la ciudadanía. Esto se logra de mejor manera cuando en las elecciones pueden participar todos los partidos políticos que tienen representatividad e influencia en la ciudadanía, cuando hay una competencia equitativa entre los contendientes y cuando se respeta el resultado de las elecciones.

De acuerdo con Enrique Suárez-Iñiguez,¹² la democracia está compuesta de tres fases claramente distinguibles: a) las

¹¹ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, "Las primeras experiencias de alternancia", en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 56.

¹² Enrique Suárez-Iñiguez, *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 154-156 y 162.

condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable; *b*) la realización de las elecciones propiamente dichas, acompañadas de un voto libre, secreto, universal, creíble y legítimo, y *c*) la manera en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho, ya que hay gobiernos elegidos democráticamente, pero que no gobiernan democráticamente.

Gobernar democráticamente no tiene que ver con quién tiene el poder, sino a quién beneficia el poder. Gobernar democráticamente es, entonces, gobernar en beneficio del pueblo. Si se toma en cuenta que la raíz etimológica de democracia viene de *demos* (pueblo) y de *cracia* (poder), entonces el *demos* debe estar por encima de la *cracia* o, si se prefiere, la *cracia* debe estar al servicio del *demos*.

La democracia no resuelve los problemas, sino que mediante las elecciones, como parte integrante de la democracia, se elige a quienes los deben resolver. Trata no sólo de cómo se elige un gobierno, sino de cómo se gobierna y, sobre todo, para quién se gobierna. La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de derecho y defiende la igualdad de oportunidades.

Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable y amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de elecciones) como el referéndum y el plebiscito.¹³

¹³ *Ibidem*, pp. 170-171.

Una de las características principales de la democracia es permitir reformas (como las electorales) sin violencia y, por consiguiente, poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplan bien con su función. Esto último se hace mediante las elecciones. Si un gobierno no resulta bueno, los ciudadanos lo deben castigar eligiendo otra opción política, es decir, otro partido, en las siguientes elecciones, por lo que la alternancia en el poder es condición para la democracia.

En el caso de México, entre 1929 y 1977, es decir, desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y su transformación posterior en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y la creación del PRI en 1946, y hasta 1977, año de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y de la puesta en práctica de la reforma política más importante que se haya implementado en el país, el sistema político mexicano se definió en ese momento y hasta el año 2000 como de partido hegemónico, con su figura central: el PRI, el cual ejercía tanto el gobierno federal como los estatales y la mayor parte de los municipales, así como con amplias mayorías tanto en la Cámara de Diputados federal y el Senado como en los congresos estatales, sin que hubiera alternancia política ni se cumplieran las condiciones de democracia descritas anteriormente.

Los partidos de oposición que surgieron durante la época de hegemonía del PRI en la segunda mitad del siglo XX se pueden dividir en tres bandos:

1. Los partidos satélites, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), creado en 1954, y el Partido Popular creado en 1948 y reestructurado en 1960 para convertirse en Partido Popular Socialista

(PPS), que recibían pequeñas cuotas de poder y subsidios oficiales e inclusive se adherían a las candidaturas presidenciales del PRI, que por su poca representatividad perdieron su registro a fines del siglo XX por no obtener los votos necesarios para mantenerlo.

2. La llamada oposición leal, representada por el PAN creado en 1939, oponiéndose a la intervención del Estado en la economía y al nacionalismo revolucionario.
3. La oposición extrainstitucional, representada fundamentalmente por el Partido Comunista Mexicano (PCM), creado en 1919 y desaparecido como tal en 1981 para dar paso a la creación de otros partidos de izquierda, que representaba una oposición real pero excluida de los cauces y procedimientos electorales. Este partido se transformó y se unió con otras fuerzas de izquierda para dar paso a la creación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en 1981, continuó el proceso de aglutinamiento de la izquierda en México hasta dar paso a la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1985, el cual cedió su registro para crear el PRD en 1989.¹⁴

Cabe recordar que los años sesenta de la centuria pasada se caracterizaron por el surgimiento de movimientos sociales de carácter urbano, que cuestionaron la eficacia del sistema político mexicano. El movimiento estudiantil-popular de 1968 fue uno de ellos y con éste se generaliza la crítica

¹⁴ Para ampliar la información sobre el proceso de aglutinamiento de la izquierda en México puede consultarse Rosendo Bolívar Meza, *El Partido de la Revolución Democrática: antecedentes, nacimiento, conformación, desarrollo y problemas para la institucionalización de la izquierda partidaria moderna*, México, IPN, 2005, pp. 27-92.

al autoritarismo del sistema político mexicano, ya que sus demandas hicieron evidente la falta de democracia y la necesidad de realizar cambios políticos, puesto que estaba en duda la legitimidad democrática del régimen.

Los movimientos estudiantiles de los sesenta, que se suscitaron simultáneamente en varios países del mundo, se caracterizaron porque los estudiantes buscaban mayor participación política y reformas académicas.

El movimiento estudiantil-popular de 1968 en México, se presentó durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz y coincide con el agotamiento del modelo del “desarrollo estabilizador”, en que la economía mexicana comenzó a estancarse después de muchos años de crecimiento sostenido, así como por las manifestaciones de autoritarismo del grupo gobernante. Se presentó sobre todo entre la clase media y, en particular, en los estudiantes politécnicos y universitarios, profesores e intelectuales, porque durante los años sesenta hubo una inadecuación del sistema institucional y político para representar e incorporar las demandas de los sectores sociales, sobre todo de la clase media y de los egresados de las instituciones de educación superior.

El movimiento estudiantil-popular de 1968 fue de carácter político, ya que se demandó mayor participación política y mayor democratización en la vida política del país. Fue esencialmente un movimiento de sectores medios cuya cabeza la formó el sector estudiantil.¹⁵

La respuesta del gobierno a las demandas de democratización de aquella época fue mediante la represión, por

¹⁵ Dos de los mejores estudios sobre el movimiento estudiantil-popular de 1968 y sus consecuencias son los de Sergio Zermeño, *México: una democracia utópica*, México, Siglo XXI, 1983; y Sergio Aguayo Quezada, *1968: los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998.

lo que a partir de entonces surgieron algunos actores políticos que más que la negociación buscaban la confrontación con el gobierno, como fue el caso de algunos movimientos guerrilleros que buscaron hacerse del poder mediante la vía armada. En contraparte, se crearon nuevos partidos de izquierda y de derecha que buscaban llegar al poder mediante la lucha electoral. Sin embargo, muchas de estas luchas fracasaron al toparse con un partido hegemónico o dominante: el PRI y su gobierno, capaz de movilizar a grandes sectores de la población y de dar respuesta satisfactoria a algunas de las demandas sociales a través de políticas públicas de beneficio social.

Una de las consecuencias del movimiento estudiantil-popular de 1968 fue la llamada “apertura democrática”, que como su nombre lo indica, consistió en que el grupo gobernante buscó abrir espacios políticos y democráticos mediante la creación de nuevos partidos políticos a quienes quisieran seguir el camino de la lucha electoral. Pero, quienes no participaron en este camino y buscaron la toma del poder por la vía armada mediante la lucha guerrillera, fueron combatidos con la “guerra sucia” orquestada por distintas corporaciones policíacas y militares del gobierno federal, que exterminó físicamente a las guerrillas y controló, por medio de la represión, a la disidencia política.

A principios de los años setenta, con la “apertura democrática” del gobierno de Luis Echeverría, surgieron nuevos partidos políticos como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), que ampliaron la gama de opciones políticas en el país, aunque sin posibili-

dades reales de triunfo, pues el PRI seguía siendo hegemónico.¹⁶

Realmente, en todo este periodo las elecciones se realizaron con regularidad, pero en un esquema de competencia controlado por las instituciones del Estado, por lo que se convirtió en un ritual de renovación de los poderes federales y locales, así como en espacios de negociación con diversas fuerzas políticas, pero no en la arena donde se desarrollaba la verdadera lucha por el poder.

Había sectores de la población que no se sentían identificados ni representados por los partidos políticos, por lo que conformaron grupos guerrilleros por considerar que el cambio sólo se podría dar por la vía de las armas.

Gracias a la inteligencia política de Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación durante el gobierno de José López Portillo, se buscaron una serie de alternativas para evitar que se generalizara la violencia y se pudiera caer en la ingobernabilidad. Por eso, en 1977 se aprobó la LFOPPE, que además de ser una reforma electoral, fue también una reforma política que logró atraer a los actores y a los partidos políticos de oposición para acercarlos a la lucha electoral y a la actividad parlamentaria. Esto no significó, de ninguna manera, un cambio de régimen político, ya que aunque gradualmente los partidos de oposición venían ganando espacios en la Cámara de Diputados, en lo fundamental el PRI seguía ocupando un lugar predominante en los tres poderes federales y en las gubernaturas de los estados.

¹⁶ Daniel Ramos Torres, “Del gobierno y la oposición democrática en México: el pacto institucional”, en *Estudios Políticos*, 4ª época, núm. 8, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, julio-septiembre de 1995, p. 16.

Es precisamente aquí donde se presenta lo que los “transitólogos”¹⁷ consideran como el inicio de la transición a la democracia, o lo que otros consideramos como el inicio de la construcción de la alternancia política, ya que la reforma político-electoral de 1977 logró que el espacio electoral se convirtiera en el centro de la lucha por conquistar ciertos espacios de poder para una parte importante de las fuerzas de oposición, permitiendo que se desarrollaran viejos y nuevos partidos que todavía en ese momento no representaban un serio peligro para la hegemonía del PRI como partido gobernante.

Con la reforma política y electoral de 1977 se presentó un doble proceso: por un lado, se incrementó la legitimidad del gobierno, ya que fue una apertura promovida desde el Poder Ejecutivo; y por el otro, el autoritarismo comenzó a debilitarse, ya que las demandas de participación política se incrementaron, los partidos diferentes al PRI se volvieron más competitivos y la importancia del voto aumentó.

Fue en 1977, con la aprobación y puesta en vigor de la LFOPPE, cuando al menos en el ámbito electoral se inició la construcción de la alternancia política en México. Con esta reforma política y electoral se comenzó a sanear al sistema político mexicano, por medio de la flexibilización del Estado ante la sociedad civil, a partir de la incorporación de las minorías descontentas en partidos políticos registrados

¹⁷ Sin que sea propiamente una corriente de politólogos o analistas políticos, se denomina como “transitólogos” a aquellos estudiosos del sistema político mexicano o de los sistemas políticos comparados, que consideran que en México se inició la transición a la democracia a partir de 1977, y que ésta concluyó con el cambio de grupo y partido gobernante en el año 2000. Muchos de quienes consideraban que la transición a la democracia había concluido ese año, han matizado sus opiniones al considerar que, en realidad, la transición a la democracia sigue en marcha y lo que se ha dado ha sido más bien la alternancia política.

o condicionados al resultado de las elecciones, por medio de lo cual buena parte de la lucha política manifestada por vías no institucionales pasó a manifestarse por medio del voto electoral y por los debates parlamentarios, logrando con esto el Estado la institucionalización de la oposición y el control del descontento.

La reforma política y electoral de 1977 fue una salida política a la inconformidad de ciertos sectores de la sociedad que no tenían acceso a la participación política. Surgió como respuesta a la falta de confianza y credibilidad en el sistema político mexicano, que se encontraba en crisis desde 1968.

La burocracia política gobernante se valió de la reforma política y electoral de 1977 como vía para salvar y fortalecer el sistema. Para ello, tuvo que abrirse democráticamente y dar espacio a la acción de las corrientes políticas opositoras. Con esto logró recuperar cierto consenso, credibilidad y legitimidad, ya que daba la apariencia de ser un régimen democrático y pluralista.

Los cambios políticos impulsados por el propio grupo gobernante y avalados por los partidos de oposición, brindaron la posibilidad de promover reformas políticas y electorales que en lo general permitieron avanzar en la democratización.

Se desarrolló un proceso en el cual los movimientos sociales y políticos dieron mucha importancia a las elecciones y los partidos, hasta llegar a las elecciones de 1988, cuando entró en crisis el sistema electoral y político por el alto nivel de competencia alcanzado por la oposición, en particular por el Frente Democrático Nacional (FDN) que apoyaba la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la Presidencia de la República, quien obtuvo un alto porcentaje de la votación y que seguramente logró más votos de los

que se le reconocieron oficialmente. La flexibilidad del sistema político le permitió reconstituirse, aún después de las elecciones presidenciales de 1988, tan cuestionadas en su resultado, inclusive en el ámbito internacional.

Prácticamente durante las dos últimas décadas del siglo XX, se dieron pasos importantes para romper el sistema autoritario, ya que los diferentes actores políticos empujaron hacia la realización de una serie de reformas electorales (como el Código Federal Electoral de 1986 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —Cofipe— de 1990, con sus sucesivas reformas hasta 1996), que posibilitaron la alternancia en el poder, iniciándose de la periferia al centro, es decir, comienza en los municipios, continúa en los congresos locales y en el congreso federal, pasa por las gubernaturas, hasta llegar a la Presidencia de la República.¹⁸

Aunque el PRI logra conservar la mayoría en el Poder Legislativo federal hasta 1997, y la Presidencia de la República hasta el año 2000 (pero la recupera en 2012), la votación en su favor disminuyó elección tras elección, a grado tal de perder varias presidencias municipales, gubernaturas y espacios en el Poder Legislativo. Durante este lapso, muchas elecciones fueron fuertemente cuestionadas por falta de transparencia en los resultados y por la desigualdad en las condiciones de la competencia. En todo este proceso, el PRI —como partido hegemónico y dominante— gradualmente fue despojado de sus privilegios y, al mismo tiempo,

¹⁸ Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, “Los poderes y las instituciones”, en Alberto Aziz Nassif, *op. cit.*, pp. 36-37.

los demás partidos fueron dejando de estar subordinados al sistema.¹⁹

En las elecciones presidenciales del año 2000, después de 71 años ininterrumpidos en el poder como PNR/PRM/PRI, este partido perdió la Presidencia de la República, pero mantuvo la mayoría simple en la Cámara de Diputados, la mayoría de los congresos locales, la mayoría de las gubernaturas y la mayoría de las presidencias municipales del país, pudiendo regresar al poder presidencial en 2012, en mucho capitalizando la ingobernabilidad y la ineptitud de los dos gobiernos panistas encabezados por Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El cambio de partido y de grupo gobernante cuando el PAN sustituyó al PRI en la silla presidencial fue una alternancia política insuficiente,²⁰ ya que en esos 12 años no se hicieron las leyes ni se reformaron las instituciones como

¹⁹ En todo este proceso, México transitó de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural de partidos, de elecciones sin competencia a elecciones altamente competidas. Se pasó de un espacio habitado casi por una sola fuerza política (el PRI) a otro habitado por la diversidad política y por varios partidos. Se pasó de un poder presidencial casi omnipotente a un Poder Ejecutivo acotado; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial, a otro con pluralismo equilibrado. También en todo este proceso los partidos acudieron a elecciones y gracias a ellas se fueron fortaleciendo paulatinamente y, a partir de este fortalecimiento, lograron modificar el marco normativo e institucional en que transcurren las elecciones en México. José Woldenberg, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 13-16.

²⁰ “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.” Luis Carlos Ugalde, *Por una democracia eficaz*, México, Editorial Aguilar, 2012, p. 12.

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 necesariamente una democracia acabada.²¹

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 produce 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 Cofipe de 1990, con sus respectivas reformas y adiciones,²² que liberalizan paulatinamente el régimen político, amplían los espacios de participación de las fuerzas políticas opositoras y permiten el crecimiento de segmentos de la sociedad civil cada vez más críticos, que empiezan a utilizar su voto como lo hacen todos los ciudadanos de los países democráticos.

Simultáneamente, se van construyendo o reorganizando 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

²¹ 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. Enrique Suárez-Iñiguez, *op. cit.*, pp. 151-152.

²² El Cofipe es la única ley electoral que desde 1977 ha durado más de una elección federal, ya que las leyes electorales que le antecedieron se modificaban muy frecuentemente.

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 sea para abrir espacios a la participación o para cerrarles el paso, evitando que ciertas fuerzas opositoras crecieran en importancia, pudieran coaligarse o presentaran candidaturas comunes, así como establecer la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad” para garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados al partido con más votos, aunque éste no rebasara el 50 por ciento del total de la votación.

En las siguientes páginas se verá cómo a partir de la reforma política y electoral de 1977 y con las sucesivas reformas de 1986, 1990-1996 y las de 2007 y 2012 se dio lugar al debilitamiento del partido hegemónico para pasar al poder compartido mediante un sistema prácticamente tripartidista, con elecciones competidas, pluralidad en la representación política y el ejercicio del gobierno y nuevas propuestas para la competencia por el poder.

LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL DE 1977

La reforma política y electoral de 1977 fue una razón de Estado, entendiendo por esto la búsqueda a toda costa de preservar el Estado sin modificarlo sustancialmente. La reforma política es un medio para conservar y fortalecer al Estado, ya que así como facilita la mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública, también es un intento de la clase política para recuperar consenso y legitimidad.

La reforma política significó, por un lado, el inicio de la ampliación de las libertades políticas y, consecuentemente, la mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública. Por otro lado, consistió en el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política y renovar las formas de control político.²³

Con el empleo de la fórmula “reformular para conservar”, el grupo gobernante, consciente del deterioro del sistema político, de la falta de credibilidad, de las escasas bases de legitimidad y consenso en que se sostenía, buscó abrirse de-

²³ Octavio Rodríguez Araujo, ponencia presentada ante la Comisión Federal Electoral el 28 de abril de 1977, en *Reforma Política*, México, Comisión Federal Electoral, 1977, t. I, núm. 1, p. 20; y del mismo autor, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1992, pp. 49-50.

mocráticamente, reformando su sistema electoral y partidista para dar cabida a la oposición y a los grupos descontentos, a los que se ha dado en llamar “las minorías”, para que éstas pudieran manifestarse por medio del sufragio o de la lucha parlamentaria.

Toda minoría política persigue —y en buena medida ésta es su justificación— convertirse en mayoría y así gobernar. Las minorías tienen el derecho a transformarse en mayorías, pero *los gobernantes están obligados a preservar el Estado con todas sus legítimas facultades*. De no asumir esta actitud, el Estado andaría al garete y las minorías, que pueden llegar a ser mayorías, al serlo encontrarían meros residuos o despojos del Estado. No puede estar en la lógica de las minorías que aspiran a gobernar intentar el desgarramiento del aparato estatal; no puede estar en la lógica de los gobernantes permitir el desgarramiento del aparato estatal, pues, de hacerlo, no cumplirían ni con las mayorías ni con las minorías y mucho menos con el propio Estado.²⁴

Con esta reforma política —eficaz para el Estado—, se logró una mayor y mejor representación de las minorías por medio de su participación en partidos políticos con acceso a la Cámara de Diputados mediante elecciones legislativas, se frenó el avance del descontento, salvando al Estado de toda posible fractura. Por medio de la reforma política, el grupo gobernante cumplió con su razón de Estado, ya que dispuso de un arma para preservar, e incluso para ampliar, el poder estatal. Por ello, según Jesús Reyes Heróles, uno de los principales ideólogos del PRI, “debe recurrirse a la

²⁴ Jesús Reyes Heróles. “Discurso pronunciado como representante del Poder Ejecutivo federal ante la subcomisión relatora para la reforma política”, en *Reforma Política*, México, Comisión Federal Electoral, 1977, t. I, núm. 13, p. 357. Las cursivas son nuestras.

razón de Estado cuando los intereses objetivos —el principal de los cuales es la sobrevivencia del propio Estado— lo demanden”.²⁵

Toda reforma proviene del Estado, por lo tanto, no busca un cambio demasiado profundo, ya que no está dispuesto a autodestruirse. Las reformas que se emprenden desde el Estado logran sanear lo que le está enfermando y que, por lo tanto, lo debilita; es por ello que, por medio de las reformas, el grupo en el poder busca la permanencia y el fortalecimiento del Estado.

La reforma política provino del Estado; fue puesta en marcha por sus ideólogos con el afán de salvar los tropiezos del sistema político mexicano. La reforma política y electoral de 1977 —con la cual se inicia de hecho la construcción de la alternancia política—, fue producto tanto de presiones sociales como de una concesión del Estado, que le permitió cooptar y encauzar por la vía parlamentaria a los opositores al sistema.

La reforma política y electoral de 1977 tuvo varios antecedentes. Al finalizar el gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1946, se elaboró una ley electoral que establecía los requisitos para el registro de los partidos nacionales: contar con 30 mil afiliados en todo el país, en por lo menos las dos terceras partes de las entidades federativas y un mínimo de mil afiliados por entidad. Tiempo después, en 1953, ya durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se reformó la Constitución para establecer el derecho de voto a las mujeres y, un año después, se elaboró la Ley Electoral de 1954, que establecía que para que un partido político obtuviera su registro debería tener afiliados a un mínimo de

²⁵ Jesús Reyes Heróles, *En busca de la razón de Estado*, México, mimeo, s/a/e, p. 48.

75 mil ciudadanos repartidos en por lo menos las dos terceras partes de los estados del país, con más de dos mil 500 afiliados en cada uno de ellos.

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se realizó una reforma electoral importante conocida como Ley Electoral de 1963, que consistió en la creación de los diputados de partido, que establecía que si un partido político de oposición obtenía el 2.5 por ciento del total de la votación, podía tener en la Cámara de Diputados cinco representantes y por cada 0.5 por ciento extra de votación un diputado más, hasta un máximo total de 20. Lo anterior fue con la finalidad de favorecer a los partidos políticos minoritarios, para que tuvieran representación en la Cámara de Diputados. Esto permitió que a partir de 1964 el PAN, creado en 1939, el PP creado en 1948 y transformado en PPS en 1960 y el PARM fundado en 1954, al cubrir el requisito mínimo de porcentaje de la votación, tuvieran sus propios diputados.²⁶

En los años sesenta del siglo XX, el grupo gobernante concentraba un gran poder. Sin embargo, en esa misma década aparecieron múltiples indicadores de que crecía la inconformidad y se exigían modificaciones al sistema político mexicano.

En esto influyó mucho el crecimiento de las ciudades y el auge de la educación superior, ya que en las ciudades na-

²⁶ La reforma electoral de 1963 tuvo una enorme importancia; el propio Reyes Heróles dijo, en algún discurso en la Comisión Federal Electoral, que la reforma de 1977 se montaba sobre la de 1963, es decir, que era impensable la de 1977 sin una reforma previa que agotara sus posibilidades. Esa reforma de principios de los sesenta fue especialmente valiosa porque inauguró la construcción de espacios para la representación proporcional y, por tanto, para la pluralidad. Alonso Lujambio, "Peculiaridades de una transición", en Gastón Luken Garza y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003, pp. 186-187.

cieron y se fortalecieron las fuerzas que cuestionaron el autoritarismo. La Ciudad de México fue el ejemplo más claro de esto, pues fue aquí donde se realizó el movimiento de los médicos ocurrido entre 1964 y 1965 y, sobre todo, el movimiento estudiantil-popular de 1968.

En esa década también reapareció el viejo dilema de los grupos opositores al sistema en lo referente a utilizar la opción política-pacífica para el cambio, o la opción violenta. La mayoría de los inconformes eligieron la primera opción, pese a que el grupo gobernante utilizaba la coerción física (la violencia) contra sus opositores y sus críticos, como sucedió en 1968, cuando el movimiento estudiantil de ese año fue reprimido y sus líderes encarcelados.²⁷

Es por ello que, como antecedente inmediato de la reforma política y electoral de 1977, con la que se establecieron las bases legales para la construcción de la alternancia política en México, se encuentran la apertura democrática del gobierno de Luis Echeverría, las reformas electorales de 1973 y el surgimiento de nuevos partidos políticos, como respuesta al movimiento estudiantil-popular de 1968.

Es a partir de 1968 que se nota claramente el deterioro y la crisis por la que atravesaba el sistema político mexicano, al darse manifestaciones múltiples y complejas de guerrillas y terrorismo en Guerrero, Jalisco y Distrito Federal; movimientos estudiantiles y conflictos universitarios en Michoacán, Puebla, Nuevo León, Sinaloa, Guerrero, Veracruz y Distrito Federal; movimientos de trabajadores a lo

²⁷ Sergio Aguayo Quezada, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 2010, p. 101. Como también afirma este autor en la página 145, en 1968 salió a la superficie la esencia autoritaria del régimen y el entusiasmo que despertaba entre la juventud estudiantil los deseos de mayor democracia, que fueron reprimidos el 2 de octubre en la plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco.

largo del país en busca de mejores salarios, prestaciones y representaciones sindicales auténticas, dentro de un proceso creciente de “insurgencia obrera”; movimientos campesinos y de comunidades indígenas con ocupación de tierras en numerosos estados de la República; tomas de presidencias municipales, palacios de gobierno y renunciaciones de varios gobernadores ante protestas por actos gubernamentales o por resultados electorales no apegados a la decisión de los votantes.²⁸

La apertura democrática puesta en práctica como consecuencia del movimiento estudiantil-popular de 1968, consistió en una ley de amnistía de 1971, con la que quedaron libres todos los presos políticos, inclusive los participantes en el movimiento de 1968. Incluyó la cooptación y el cuidadoso halago a los intelectuales críticos para atraerlos al sistema, el aumento al presupuesto de las instituciones públicas de educación superior, el consentimiento para que la mayoría de éstas se administrara en forma propia mediante la autonomía, mayor tolerancia a la información y comentarios periodísticos, con algunas excepciones, como el caso del periódico *Excélsior* en 1976 (cuya directiva encabezada por Julio Scherer fue obligada a renunciar), crítica y autocritica del régimen y, en general, un intento de restablecer la comunicación entre el gobierno y los grupos disidentes que optaran por el camino de la política como medio para dirimir las diferencias y construir los consensos.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, no se frenaron del todo las diferencias entre los estudiantes y el gobierno, ya que continuaron algunos movimientos estudiantiles en distintas universidades del país. El caso más importante poste-

²⁸ Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, 2ª ed., México, Era, 1982, p. 73.

rior a 1968 fue la represión estudiantil del 10 de junio de 1971, conocida como “jueves de Corpus”, en que durante una marcha en la que participaban estudiantes de diversas instituciones educativas de la Ciudad de México, encabezados por algunos de los exlíderes estudiantiles del movimiento de 1968 que acababan de obtener su libertad, fueron reprimidos y asesinados por un grupo paramilitar llamado “los Halcones”. Esta marcha se realizaba en apoyo a los estudiantes de la Universidad Autónoma de Nuevo León, quienes se oponían a la nueva ley orgánica de su institución, realizando paros y manifestaciones, por lo que la respuesta del gobierno fue poner como rector de esa universidad a un militar.

Producto de la represión al movimiento estudiantil del 10 de junio de 1971, el regente de la Ciudad de México, Alfonso Martínez Domínguez, así como el jefe de la policía, Rafael Curiel, renunciaron a sus cargos. Al igual que en el movimiento de 1968, no se supo tampoco el número real de muertos.

La respuesta del gobierno hacia los movimientos estudiantiles de esa época fue la represión y el encarcelamiento de algunos de sus participantes, lo que trajo como consecuencia que algunos consideraran que los canales de diálogo con el gobierno estaban cerrados, por lo que parte de ellos organizaron grupos guerrilleros urbanos como la Liga Comunista 23 de Septiembre, que durante la década de los años setenta realizó secuestros, robos y enfrentamientos armados contra el ejército y la policía. El gobierno de Luis Echeverría respondió con la fuerza, por lo que se implementó lo que se conoce como “guerra sucia”, consistente en terminar a toda costa con los grupos guerrilleros. Algunos de sus integrantes fueron desaparecidos o encarcelados en

prisiones clandestinas, y otros más fueron asesinados o murieron en condiciones inexplicables.

Con los grupos sociales opositores pero no radicales, el gobierno de Echeverría fue más tolerante, ya que con ellos aplicó la apertura democrática y favoreció la creación de nuevos partidos políticos, por lo que se formaron varios grupos políticos y organizaciones de oposición, en su mayoría de izquierda pero de diferentes corrientes, y un partido de derecha, demasiado conservador, como lo fue el Partido Demócrata Mexicano (PDM), que retomó buena parte del sinarquismo mexicano, pero no tuvo éxito electoral y desapareció al poco tiempo de su creación.

De la fusión de varios grupos trotskistas, algunos con cerca de veinte años de antigüedad, se constituyó el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el cual se convirtió en la sección mexicana de la IV Internacional. Del Comité Nacional de Auscultación y Organización (CNAO) se desprendieron dos partidos: el PMT y el PST. De éste se desprendió el Movimiento de Organización Socialista (MOS), que después se convirtió en el Partido Socialista Revolucionario (PSR), de corta vida. De una escisión importante del PPS se formó el Partido Popular Socialista Mayoritario, que se transformaría más tarde en el Partido del Pueblo Mexicano (PPM). Una mención aparte corresponde al PCM, creado desde 1919 y con muchos años de clandestinidad y de ser un partido sin registro, el cual obtuvo producto de la reforma política de 1977.²⁹

El fomento directo o indirecto para la creación y formación de nuevos partidos políticos por parte del grupo gobernante, fue para abrir nuevas vías electorales e incrementar

²⁹ Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México...*, pp. 52-53.

la participación electoral de los ciudadanos, buscando que éstos, por medio del pluripartidismo, se acercaran a las urnas. La creación de nuevos partidos contribuyó a evitar la lucha violenta por el poder, a institucionalizar la oposición y controlar el descontento, buscando que éste pasara a manifestarse en las urnas. Con la creación de nuevos partidos políticos a principios de los años setenta, aunados a los ya existentes: PRI, PAN, PPS, PARM y PCM, se abrieron e incrementaron nuevas vías de participación con la contribución electoral de los ciudadanos, y se amplió el pluralismo y el pluripartidismo, en los que a partir de entonces el electorado comenzó a tener más opciones políticas para mediante el voto elegir la de su preferencia.

La apertura democrática también buscó la democratización sindical, intentando acabar con el “charrismo” sindical oficial,³⁰ llegando a auspiciar el surgimiento de nuevos líderes sindicales y organizaciones sindicales autónomas. En un primer momento, el gobierno de Echeverría fomentó la democratización sindical y el sindicalismo independiente, como el de Tendencia Democrática del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), al frente de la cual se encontraba Rafael Galván. Pero se dio marcha atrás a esto ante el temor de que la clase obrera rebasara los instrumentos de sujeción y control sindical. La apertura democrática se tradujo entonces en una

³⁰ Se conoce como “charrismo” sindical a un mecanismo de control en que la empresa y/o el gobierno imponen en los sindicatos dirigentes afines a las políticas oficiales y que no representan los intereses de los trabajadores. Se llama así porque el primer dirigente sindical con estas características, impuesto en el sindicato ferrocarrilero en 1948, fue Jesús Díaz de León, a quien apodaban “el charro”, por su afición a la charrería. A partir de ese momento, a todo dirigente sindical impuesto y que no velara por los intereses de los trabajadores le apodaban “el charro”; de ahí surgió el término de “charrismo” sindical como una forma de control de las organizaciones obreras.

estrategia de control, ya que al ser el Estado más permisivo, logró mediatizar las demandas de los sectores de la sociedad.

Dentro de esta apertura democrática también se dio la elaboración de la Ley Electoral de 1973, la cual establecía el derecho de voto a los ciudadanos a partir de los 18 años (antes era a los 21). Se retomó de la Ley Electoral de 1963 la figura de los diputados de partido y con la reforma electoral de 1973 disminuyó el límite mínimo de porcentaje de votación nacional para diputados de partido, pasando de 2.5 a 1.5 por ciento el porcentaje total para que un partido de oposición obtuviera cinco diputados hasta un máximo de 25 por partido, respetando que con cada 0.5 por ciento de más en las votaciones se podía contar con un diputado adicional. Los diputados de partido, una vez designados, tenían el mismo rango y carácter que los que llegaban al cargo por haber obtenido la mayoría de votos en sus respectivos distritos electorales.

Las reformas electorales de 1963 y 1973 se proponían otorgar representación a las minorías, fijando un mínimo y un máximo de representatividad. El mínimo obedecía a la necesidad de impedir que el sistema degenerara en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representaran corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes las sustentaban, ya que como objetivo básico de estas reformas estaba el que dentro de la representación popular estuvieran representadas las minorías, siempre y cuando tuvieran un mínimo de significación ciudadana.

El máximo de 25 diputados fijado a los partidos minoritarios —incluidos en este número los que hubieran triunfado por mayoría en los distritos— se imponía “para conservar como sólida base del sistema el principio de la

mayoría”.³¹ Al referirse a la reforma electoral de 1973, Luis Echeverría establecía que

La reforma electoral busca incorporar a un mayor número de ciudadanos y fuerzas sociales al proceso político institucional. Su propósito es ampliar la representatividad del poder público, consolidar en el plano legal las nuevas tendencias de la democracia mexicana, alentar la participación de las minorías y, en general, lograr que todas las manifestaciones tengan expresión en los órganos representativos de la voluntad popular.³²

El régimen terminó reconociendo la pluralidad política existente en los años setenta. Fue por ello que la reforma política y electoral de 1977 obedeció a la necesidad de flexibilizar al Estado y disminuir la brecha entre éste y la sociedad civil. Dio respuesta a la necesidad de democratizar el sistema político evitando, por un lado, su encerramiento y, por el otro, incorporando a los grupos disidentes que no tenían acceso a la participación política, para dar una imagen plural y, por tanto, recuperar legitimidad y consenso a través de la participación legal de la oposición. Con la reforma política se intentó —y en gran medida se logró— evitar el estallido abierto y violento del conflicto.

Según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la tasa de crecimiento económico cayó de 7.6 por ciento en 1973, a 5.9 por ciento en 1974, a 4.2 por ciento en 1975 y a 1.9 por ciento en 1976. El deterioro de la economía mexicana se conjugaba con el desgaste del sistema político, cuya legitimidad disminuía en forma

³¹ Javier Patiño Camarena, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980, pp. 92-93.

³² *Ibidem*, p. 56.

igualmente espectacular. Un programa reformista era inevitable si la burocracia gobernante quería detener una tendencia que probablemente conduciría a su propio desplazamiento.³³

Ese programa reformista, con el que el grupo gobernante dio salida a la crisis política, fue precisamente la reforma política y electoral de 1977. Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación de los primeros años del gobierno de José López Portillo, y principal protagonista de esta reforma, fue quien concibió la necesidad de ampliar las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pudiera captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria —en este caso el PRI—, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría, formaran parte de la nación.³⁴

Para tal efecto pronunció un discurso que por su importancia se citan las partes sustantivas. En él plantea el porqué de la necesidad de realizar estas reformas, en cuya parte central señaló lo siguiente:

México se enfrenta a una situación económica difícil. El gobierno no ha tratado de encubrir este hecho ni las medidas a que él obliga; con esfuerzos constantes, con racionalización de acciones públicas, sociales y privadas y con decisiones oportunas, saldremos de esta crisis, dado que contamos con recursos naturales y, sobre todo, con recursos institucionales que lo garantizan.

³³ Carlos Pereyra, “Estado y sociedad”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, 7ª ed., México, Siglo XXI, 1983, p. 300.

³⁴ Silvia Gómez Tagle, “La transición mexicana”, en *Coyuntura*, núm. 100, México, octubre-noviembre de 2000, p. 10.

Según Reyes Heróles, para salir de esta crisis al Estado sólo le quedaban dos caminos: encerrarse en sí mismo y caer en el totalitarismo, o abrirse políticamente para evitar el estallido político.

Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdenarlas. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son, canalizando al fortalecimiento de la autoridad material del Estado recursos que demandan necesidades económicas y sociales. Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barreras.

Fue por ello que el grupo gobernante optó por la apertura política, buscando la unidad democrática de mayorías y minorías, respetando la pluralidad de ideas:

Endurecernos y caer en la rigidez —decía Reyes Heróles— es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.

La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho.

Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social.

En su mismo discurso, Reyes Heróles dijo que la reforma política establecía la posición del gobierno federal por evitar el autoritarismo y la anarquía, por medio de ejercer la autoridad con apego al derecho.

Algunos, ante enfrentamientos ideológicos, desearían que surgiera la autoridad sin derecho, la que comprime y actúa sin norma que la proceda. Por otro lado, están los que recurriendo a las vías de hecho, violentas o atentatorias de derechos, desearían que en México se diera el triste caso del derecho sin autoridad. En contra de unos y otros, la posición del gobierno federal es bien clara: ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad.

La autoridad fundada en la ley, apoyada en ella, aplicándola, es más que suficiente para impedir que los conflictos de ideas puedan degenerar en conflictos de hecho, en violencia, sin sanción para los responsables. El derecho con autoridad y la autoridad precisamente con derecho garantizan que la intolerancia no se erija en sistema, que los conflictos no se conviertan en antagonismos irreductibles, que las contradicciones no nos lleven a una sociedad antagónica en sus bases y esencia.³⁵

³⁵ Jesús Reyes Heróles, “Discurso pronunciado en Chilpancingo, Guerrero, el 1 de abril de 1977”, en *Reforma Política*, gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, abril-agosto de 1977, t. I, pp. XI-XII.

Es obvio que la reforma política y electoral de 1977 obedeció a la necesidad de reajustar el sistema político mexicano, tratando de detener, al mismo tiempo, el peligro de un cambio no controlado; buscaba con esto fortalecer al Estado poniendo en práctica la fórmula ya mencionada de “re-formar para preservar”.

Por tal motivo, para fortalecer el modelo estatal de cambio controlado, era menester disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, abrir nuevas vías para que aquél lograra una base de consenso y legitimidad mayores, sin romper, por supuesto, su estructura de control vertical, centrada en el sistema de partido oficial dominante. Sólo así se abriría una alternativa a la violencia, la anarquía y su inevitable contraparte: el autoritarismo.³⁶

Para ello, el Estado comenzó a flexibilizarse ante la sociedad civil para recuperar consenso y legitimidad, eliminar las tensiones acumuladas en los conflictos anteriores, recuperar la soberanía nacional perdida ante el embate imperialista, reconstruir vínculos con los sectores distanciados, devolverle al Estado la iniciativa en la política económica, atender la agricultura, formular medidas de orden redistributivo y, en fin, salvar los restos del proyecto de desarrollo nacional e independiente.³⁷

La reforma política también fue, en buena medida, la vía por la que el grupo gobernante intentó consolidar el efectivo funcionamiento del sistema político mexicano. Ampliar los reducidos márgenes de democracia le permitió institucionalizar en gran medida el conflicto social y dar espacio legal a las corrientes políticas opositoras. Con esto se logró

³⁶ Luis Villoro, “La reforma política y las perspectivas de democracia”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *op. cit.*, p. 354.

³⁷ Carlos Pereyra, *op. cit.*, pp. 297 y 303-304.

una mayor flexibilidad del sistema y, al mismo tiempo, mayor solidez.

A pesar de la crisis económica prevaleciente en los años setenta, no se suscitaron conflictos o crisis políticas serias debido al funcionamiento y la implementación de la reforma política y electoral de 1977, que dio espacio legal a la acción de los partidos políticos opositores e incorporó a los grupos disidentes que no tenían acceso a la participación política, como fue el caso de los movimientos guerrilleros que proliferaron desde los sesenta y principios de los setenta. Para ello, en 1977 se estableció una segunda ley de amnistía, esta vez dirigida a los grupos guerrilleros, para que dejaran el camino de las armas y se incorporaran a la participación política partidista.

La reforma política contó entre sus propósitos recuperar la legitimidad y la credibilidad en el sistema político, “encauzando” a la oposición por el camino de la institucionalidad, dando espacios para que el descontento se manifestara en el ámbito electoral y parlamentario.

Con la reforma política se buscó el perfeccionamiento de las instituciones vigentes en tres aspectos esenciales: *a)* la institucionalización de las diversas corrientes de opinión existentes en el país, por medio de organizaciones políticas eficientes y adecuadamente integradas a los procesos de toma de decisión; *b)* la reestructuración de los órganos de representación popular para que reflejaran de mejor manera la composición plural de la sociedad que representaban, y *c)* el funcionamiento más democrático de los procesos electorales abiertos a la acción de un mayor número de partidos.

Por ello se buscaba la apertura del sistema político, tanto cualitativa como cuantitativamente. Cualitativamente, por medio de la mejor comprensión normativa de la función

que desempeñaban los partidos en la integración del perfil político del país, ya que eran éstos los que debían recoger y hacer operantes las demandas difusas de la población por medio de su racionalización en torno a las ideologías y criterios políticos de todo tipo, que debían concurrir a la formación de la voluntad política del pueblo. Cuantitativamente, la reforma política debería traducirse en mejores sistemas para llevar la voz de los partidos al seno de los órganos colegiados —Cámara de Diputados, congresos locales y ayuntamientos—, a fin de que influyeran en la toma de decisiones en exacta proporción al número de votos que avalaran sus ideologías.

Para llevar la voz de los partidos a la Cámara de Diputados, era necesario hacer una serie de reformas electorales y a diferentes artículos constitucionales,³⁸ para facilitar el registro de los nuevos partidos políticos. Todo esto desembocaría también en la elaboración y promulgación de la LFOPPE, aprobada por el Congreso el 27 de diciembre de 1977. A partir de ese momento se reconocía a los partidos políticos como entidades de interés público, con derecho al uso de los medios de comunicación y libertad en la manifestación de sus ideas.

La ley facilitaría el registro de los partidos condicionado al resultado de las elecciones, y otorgaba a los partidos registrados prestaciones y garantías para la difusión de sus ideas. La reforma aceptaba el agrupamiento de fuerzas sociales disidentes en organizaciones comprometidas a respetar el juego político conforme a ciertas reglas: legitimaba interlocutores válidos y responsables y admitía que éstos fueran, parcialmente al menos, independientes del régimen. Con ello intentaba transformar algunos grupos importantes

³⁸ Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, pp. 17-19.

de presión en partidos registrados que canalizaran sus demandas al campo electoral.³⁹

En su aspecto electoral, la reforma de 1977 amplió el tamaño de la Cámara de Diputados, pasando de 300 a 400 diputados federales, de los cuales 300 eran de mayoría relativa (como lo es hasta ahora), es decir, un diputado por cada uno de los 300 distritos electorales en que se dividía y se divide el país desde entonces, y 100 diputados de representación proporcional (llamados también plurinominales) repartidos entre los partidos de oposición que hubieran obtenido el 1.5 por ciento o más del total de la votación. En esta ley se mantenía que por cada 1.5 por ciento de la votación que obtuviera un partido en las elecciones tendría cinco diputados de representación proporcional, y por cada 0.5 por ciento extra de votación un diputado más hasta un máximo de 25. Se contemplaba también la pérdida del registro para el partido que no alcanzara el 1.5 por ciento de la votación nacional.

La LFOPPE establecía el régimen electoral mixto, que fue retomado por todas las leyes electorales que le siguieron. Combinaba el sistema mayoritario y el de representación proporcional. En el primero, cada elector vota por uno de los candidatos a diputados para su distrito; en el segundo, vota por alguna de las listas de candidatos propuestas por cada uno de los partidos y en cada una de las regiones o circunscripciones en que se divide el país para tal efecto. En el sistema de representación proporcional, las curules se reparten entre los candidatos que participan en el proceso electoral, en proporción al número de votos obtenidos en cada región.

³⁹ Luis Villoro, *op. cit.*, p. 355.

Con base en la LFOPPE, cada partido político podía ser registrado con carácter definitivo, sujeto al resultado de las elecciones. También se crearon las asociaciones políticas como paso previo a la conformación de los partidos, debiéndose cubrir para cada uno de los casos diferentes requisitos.

Los requisitos para el registro definitivo de los partidos políticos eran los siguientes:

1. Afiliación. Contar con tres mil afiliados en cada una de la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, así como un total nacional de afiliados no menor a 65 mil ciudadanos.
2. Documentos. Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos.
3. Organización. Haber celebrado asamblea nacional constitutiva, asamblea estatal en cada uno de los estados y asamblea distrital en cada distrito electoral.
4. Órganos. Contar con asamblea nacional, un comité nacional que tuviera la representación del partido y un comité por entidad federativa y por distrito electoral.

Los requisitos para el registro de los partidos condicionado al resultado de las elecciones eran los siguientes:

1. Afiliación. El partido con registro condicionado al resultado de las elecciones obtendría el registro definitivo si lograba al menos el 1.5 por ciento del total de la votación.
2. Documentos. Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos.

3. Organización. Probar que representaba una corriente ideológica, haber realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro, o haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria para el registro.
4. Órganos. Haber realizado una asamblea nacional, contar con un comité nacional que tuviera la representación del partido, y contar con un comité en las entidades federativas o en los distritos electorales donde tuviera presencia.

Los requisitos para el registro de las asociaciones políticas nacionales eran los siguientes:

1. Afiliación. Contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país.
2. Documentos. Presentar lineamientos ideológicos y normas para la organización interna.
3. Organización. Haber efectuado actividades políticas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro, así como haber difundido su ideología.
4. Órganos. Contar con un órgano directivo de carácter nacional, así como delegaciones en cuando menos diez entidades de la República.⁴⁰

Esta ley se estrenó en las elecciones federales intermedias de 1979, donde por primera vez en la historia de México los ciudadanos tuvieron nueve distintas opciones políticas por las cuales votar, que fueron los ya existentes PRI, PAN, PPS y PARM, los creados a principios de la década

⁴⁰ Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, p. 355.

de los setenta y que participaron por primera vez en elecciones como PMT, PST, PRT y PDM, así como el PCM, creado desde 1919, pero que obtuvo su registro hasta 1979. Con base en esta ley y por medio de estas elecciones, varios partidos de oposición tuvieron en la legislatura comprendida de 1979 a 1982 a sus primeros legisladores en la Cámara de Diputados.

En 1981 obtuvo su registro definitivo el PSUM, el cual se conformó por una fusión de varios partidos y organizaciones políticas como el PCM (que desapareció para ceder su registro al nuevo partido), el Movimiento Acción Popular (MAP), el PPM, el PSR, y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS). Ese mismo año también obtuvieron su registro definitivo (que después perderían) el PDM y el PST. Partidos con registro condicionado al resultado de las elecciones fueron el PRT y el Partido Social Demócrata (PSD), que acababa de ser creado. Entre las asociaciones políticas nacionales que se encontraban registradas estaban la Corriente Socialista (CS), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), la Liga Obrera Marxista (LOM) y otras.

De acuerdo con la LFOPPE, los partidos con registro condicionado sólo podían participar en elecciones federales, pero no en las municipales ni en las estatales. Por otra parte, aunque con voz, carecían de voto en la Comisión Federal Electoral, organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación y encargado de realizar todo el proceso electoral, y en cuyas manos estaba el otorgar o cancelar el registro de los partidos y de las asociaciones políticas.⁴¹

Aquí se presentaba un vacío legal, ya que si un partido o asociación política perdía su registro ante la Comisión Federal Electoral, podía apelar ante la Suprema Corte de

⁴¹ Luis Villoro, *op. cit.*, p. 357.

Justicia de la Nación, la cual en realidad no se conformaba como la máxima autoridad en materia electoral. Su función era simplemente verificar los planteamientos que formulara el partido o asociación política reclamante, y determinar si existían violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Las resoluciones emitidas por la corte tenían solamente carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidaban ni anulaban la calificación hecha por los colegios electorales.

El objetivo de este sistema parecía más bien ser el de evitar la indebida injerencia del Poder Judicial en el Legislativo. Este punto fue uno de los más controvertidos de la reforma política y electoral de 1977, por cuanto se involucraba en cuestiones políticas a un poder eminentemente jurídico sin que contara con atribuciones políticas reales.⁴²

A pesar de que la Comisión Federal Electoral presentaba a partir de 1977 una composición más equilibrada que antes, en ese momento continuaba teniendo un número mayor de representantes del PRI y del gobierno (el Secretario de Gobernación —que era su presidente—, un representante de la Cámara de Diputados y otro del Senado que eran del PRI por ser el partido mayoritario, y un representante del PRI como partido), mientras que cada partido con registro contaba con un solo representante.

En conclusión, la de 1977 fue no sólo una reforma electoral, sino también política. A partir de entonces y de manera gradual, comenzaron a existir partidos políticos en plural, distintos y auténticos, que acudían a las elecciones.

Como dijera José Woldenberg, a partir de 1977 el rol de los partidos políticos que contienden en las elecciones es que en ciertos comicios ganan algunas posiciones legislati-

⁴² Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, p. 20.

vas y en otros conquistan posiciones de gobierno; de ahí promueven reformas que les dan más derechos, seguridades y prerrogativas. Los partidos, fortalecidos, participan en nuevas elecciones donde se hacen de más posiciones y lanzan un nuevo ciclo de exigencias y reformas electorales que encontró en cada reforma electoral, que se convierte en el pivote para una nueva fase del cambio.⁴³

A partir de 1977 se inicia y se configura la estructura del cambio y del camino hacia una dirección democratizadora, pero todavía insuficiente y no consolidada, facilitadora de la alternancia política y acompañada del fortalecimiento de los partidos políticos con presencia electoral, capaces de entablar negociaciones y participar en la realización de reformas electorales, pero ya no de reformas políticas sustanciales como lo fue la de 1977. Poco a poco, varias corrientes políticas que no participaban en actividades electorales se van incorporando a ellas, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo las ya existentes.

⁴³ José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Editorial Plaza Janés, 2002, p. 22.

EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1986

Con el propósito de acrecentar la credibilidad en los partidos políticos, aminorar las dudas sobre la transparencia de los procesos electorales y buscar la participación ciudadana en las elecciones, se realizaron cambios constitucionales y se elaboraron nuevas leyes electorales para subsanar las insuficiencias de la ley electoral de 1977 —que se mantuvo vigente nueve años—, a la vez de consolidar algunos de sus avances más significativos.

La sociedad mexicana y los partidos políticos continuaron planteando demandas democráticas. En la pasada década de los años ochenta, el partido de derecha con más años de fundado, el PAN, comenzó a tener avances electorales considerables, sobre todo en los estados del norte del país. El caso más evidente fue Chihuahua, donde en 1986 existieron serias dudas de que el PRI hubiera ganado la gubernatura.⁴⁴

En 1986 se elaboró una nueva legislación electoral llamada Código Federal Electoral, que aunque sustituyó a la LFOPPE de 1977, retomó muchos aspectos de ella. Se aplicó

⁴⁴ Una versión de este proceso electoral se puede consultar en Francisco Barrio Terrazas, “Yo soy un desobediente civil”, en Gastón Luken Garza y Virgilio Muñoz, *op. cit.*, pp. 153-161.

por primera vez en las elecciones federales de 1988. En esta nueva ley electoral se incrementó el número total de diputados federales de 400 a 500, manteniéndose en 300 el número de distritos electorales, por lo que el número de diputados plurinominales o de representación proporcional pasó de 100 a 200; el reparto de éstos últimos también beneficiaría al partido que hubiera obtenido el primer lugar de la votación, sin que en ningún caso el partido ganador pudiera exceder el 70 por ciento del total de legisladores en la Cámara de Diputados, es decir, 350 diputados. También se estableció renovar el Senado cada tres años por mitades, durando los senadores en su encargo seis años (salvo de 1988 a 1991, cuando la mitad de ellos duraría sólo esos tres años, aunque esto después se eliminó), y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver las quejas en materia electoral.

Para que un partido tuviera derecho a obtener diputados de representación proporcional, debía obtener por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en cada una de las cinco circunscripciones en que se dividió al país. Con relación al registro de los partidos, se mantuvieron los mismos mínimos de afiliados establecidos en la ley de 1977 (65 mil), aunque se suprimió la figura del registro de los partidos condicionado al resultado de las elecciones.

Uno de los aspectos centrales del Código Federal Electoral de 1986 es que se pretendía la igualdad de condiciones en la competencia electoral, particularmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación y al financiamiento público a los partidos. En este sentido, se estableció como criterio otorgar a todos los partidos políticos nacionales un tiempo igual gratuito en radio y televisión, y cada partido podría libremente contratar tiempos adicionales de acuerdo con los recursos con que contara. Se estable-

ció el predominio del financiamiento público a los partidos —el que otorga el gobierno federal, sobre el privado—; el financiamiento a cada partido se otorgaba con base en el resultado que hubiera obtenido en la elección federal anterior.

Un cambio muy importante respecto a la ley de 1977 fue que en el Código Federal Electoral de 1986 se eliminaba el recurso de reclamación por problemas electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su ineficacia; en su lugar, esto se haría ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado como un organismo autónomo de carácter administrativo facultado para resolver los recursos en materia electoral, cuyas resoluciones sólo podían ser modificadas por la Cámara de Diputados.⁴⁵

En 1987, 1988 y 1990 se llevaron a cabo negociaciones entre los diferentes partidos políticos para realizar modificaciones en materia electoral. Entre los cambios más importantes a la Constitución General de la República y al Código Federal Electoral de 1986, destacaron los siguientes: 1) reforma al artículo 35, que consistía en prohibir la militancia forzosa y corporativa en los partidos políticos; 2) se incrementó el número total de senadores de 64 a 128 y se dispuso que se elegiría a la mitad del Senado cada tres años, y 3) se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a partir de 1988, que después se convertiría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como lo es ahora, con funciones muy similares a las de una Cámara de Diputados local.⁴⁶

⁴⁵ Carlos Sirvent, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, en Carlos Sirvent (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2002, pp.73-78.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 242-245.

El asunto más polémico fue el de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, en la que el PAN y el PRI votaron a favor de que con el 35 por ciento de los votos obtenidos en una elección federal, un partido político pudiera obtener el número de lugares suficientes para garantizar el 50 por ciento más uno de las posiciones en la Cámara de Diputados, y por cada punto porcentual extra ese partido obtuviera dos diputados más, lo cual fue considerado como antidemocrático por los demás partidos políticos. Se determinó que ningún partido podría contar con más de 350 diputados y aquel que obtuviera por lo menos el 1.5 por ciento de la votación y que participara en por lo menos 200 distritos electorales, tendría derecho a que se le otorgaran diputados plurinominales.

Dentro del ambiente político de esta época, en 1986 surgieron dentro del PRI demandas de democratización interna, como hacer de manera abierta y democrática la designación de su candidato a la Presidencia de la República, así como cambios en el rumbo del gobierno y de la política económica para defender el proyecto del nacionalismo revolucionario con la rectoría del Estado en la economía, oponiéndose al modelo neoliberal que se había comenzado a aplicar desde 1982.

En este proceso y con estos objetivos se creó la Corriente Democrática del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, quienes al no lograr la democratización del PRI rompieron con este partido y manifestaron abiertamente su interés por participar en la contienda electoral de 1988 a través de la postulación que en su favor hicieron diversos partidos de oposición al PRI. Cabe resaltar que en torno a la candidatura presidencial

de Cuauhtémoc Cárdenas se realizó una gran movilización social.⁴⁷

Las elecciones federales de 1988 para presidente de la República, diputados y senadores fueron muy concurridas y participativas. Contendieron cinco candidatos a la Presidencia, representando a las fuerzas políticas más importantes de la época.

Cuauhtémoc Cárdenas fue el candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), integrado por la Corriente Democrática, el Partido Mexicano Socialista (PMS) —creado en 1987 al fusionarse el PSUM con el PMT—, el PPS, el PARM y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Manuel J. Clouthier fue el candidato del PAN, Gumersindo Magaña del PDM, Rosario Ibarra de Piedra del PRT y Carlos Salinas de Gortari del PRI.

Existió un amplio cuestionamiento a la legalidad y legitimidad de todo el proceso electoral de 1988 y de su calificación. El más grave fue el de la explicación de la “caída del sistema” de cómputo de los resultados electorales,⁴⁸ lo que hizo evidente la imperfección de la Ley Electoral de 1986. Salinas y Cárdenas anunciaron cada uno su triunfo, mientras Clouthier pidió la anulación de las elecciones y

⁴⁷ Luis Javier Garrido, *La ruptura: la Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993, pp. 224; María Xelhuantzi López, “La Corriente Democrática: de la legitimidad y de las alianzas (junio de 1985 a julio de 1987)”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, nueva época, vol. 7, núm. 2, abril-junio de 1988, pp. 19-34; así como Raúl Benítez Manaut, “México, 1982-1988. Los conflictos políticos en la crisis”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, nueva época, vol. 7, núm. 2, abril-junio de 1988, pp. 13-15.

⁴⁸ Manuel Bartlett Díaz, en ese entonces secretario de Gobernación, negó rotundamente que “la caída del sistema” haya sido intencional y expuso su versión, la versión oficial, de este proceso electoral en Manuel Bartlett Díaz, “De Europa al error de Camacho y Salinas”, en Gastón Luken Garza y Virgilio Muñoz, *op. cit.*, pp. 239-257.

Rosario Ibarra de Piedra reconoció la victoria de Cárdenas. Al final, Salinas obtuvo una cuestionada ventaja sobre Cárdenas, su principal contendiente, y con el voto en contra de toda la oposición en la Cámara de Diputados, en ese momento órgano calificador de las elecciones presidenciales, asumió la Presidencia de la República para el periodo 1988-1994 en medio de una gran duda respecto a la limpieza del proceso electoral y de un gran cuestionamiento a que siguiera siendo el propio gobierno el que preparara y realizara las elecciones y la Cámara de Diputados las calificara.

Estas elecciones de 1988 arrojaron una composición totalmente diferente de la Cámara de Diputados, ya que por primera vez el PRI no sería mayoría absoluta (66 por ciento de los diputados), ni podría aprobar por sí solo las reformas constitucionales. La composición del Senado cambió, ya que también y por primera vez, cuatro candidatos de oposición, los senadores por el Distrito Federal y Michoacán, miembros del FDN, llegarían al Senado.

Ante las condiciones de irregularidad electoral presentes en los comicios presidenciales del 6 de julio de 1988, uno de los primeros compromisos del gobierno de Salinas de Gortari y uno de los reclamos más fuertes de los partidos políticos de oposición, fue reformar la Constitución en materia electoral.

A partir de 1988, al ampliarse la gama de opciones políticas, México comenzaría a ser un país políticamente nuevo en muchos sentidos. Para capitalizar los logros electorales de la izquierda y mantenerse unidos en busca de un proyecto alternativo y democratizador, a propuesta de Cuauhtémoc Cárdenas, en 1989 se creó un nuevo partido político integrado por antiguos militantes del PRI agrupados en la Corriente Democrática, así como del PMS y otras organizaciones sociales y políticas, quienes al fusionarse dieron ori-

gen al PRD. A partir de este momento se consolidaron tres fuerzas político-electorales importantes: PRI, PAN y PRD.

Si bien es cierto continuó el predominio del PRI como partido mayoritario y hegemónico, en buena medida como producto de las reformas políticas y electorales, surgió una oposición más competitiva, a grado tal que por primera vez, después de 60 años, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se inició la alternancia política en los gobiernos estatales, ya que llegaron a las gubernaturas de algunos estados de la República candidatos que no eran del PRI, como es el caso de los panistas Ernesto Ruffo Appel en Baja California, Francisco Barrio Terrazas en Chihuahua y Carlos Medina Plascencia como gobernador interino de Guanajuato, así como la influencia del PRD en el Distrito Federal y Michoacán, principalmente, donde contaba con un buen número de legisladores locales. A pesar de ello, las irregularidades electorales y las protestas poselectorales, con tintes de violencia, serían la tónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Un elemento importante fue que en el sexenio salinista hubo 17 gobiernos interinos, es decir, de gobernadores que no concluyeron su mandato de seis años y fueron sustituidos por otros, o porque llegaron al poder no por elecciones sino mediante el nombramiento de los poderes legislativos estatales, sin haber mediado una elección para ello.

EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990 Y SUS SUCESIVAS REFORMAS HASTA 1996

Ante el desaseado proceso electoral de 1988, que había dejado inconformes tanto a la oposición de izquierda como a la de derecha encabezada por el PAN (aunque después su dirigencia negoció con el gobierno de Salinas la profundización de las reformas neoliberales y espacios en las gubernaturas para sus candidatos, a lo que se llamó “concertaciones”), y como resultado de varias reformas necesarias en su momento, se creó una nueva ley electoral que sustituyó al Código Federal Electoral de 1986, la de menor duración, pues sólo tuvo una vigencia de cuatro años y sólo se aplicó en las elecciones federales de 1988.

La nueva ley electoral, llamada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), fue aprobada en 1990 con los votos a favor de todos los diputados del PRI y la mayoría del PAN, con la excepción de 26 de éstos agrupados en el Foro Democrático y Doctrinario, quienes votaron en contra y romperían posteriormente con este partido por considerar que se alejaba de los principios que le dieron origen y por no estar de acuerdo con el acercamiento que su dirigencia estaba teniendo con el gobierno de Salinas. Todos los diputados del PRD y los independientes también votaron en contra. Esta ley electoral —que ha tenido modificaciones importantes— ha sido la de mayor dura-

ción, se mantiene hasta el momento actual y se pretende sea la definitiva.

Entre los aspectos más importantes del Cofipe en su versión de 1990 destacan la ampliación de los derechos de los partidos políticos; nuevo mecanismo de financiamiento para los partidos con base en el número de votos obtenidos en la última elección federal en que hayan participado; así como imparcialidad de los órganos electorales encargados de preparar, realizar, vigilar y calificar el proceso electoral. Se estipula la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como encargado de preparar, organizar y calificar las elecciones, en sustitución de la Comisión Federal Electoral, dándosele patrimonio y personalidad jurídica propia, aunque todavía no se concebía como una entidad autónoma, ya que el secretario de Gobernación era quien la encabezaba.

Pertenece al IFE el Registro Federal de Electores, encargado de formar y mantener un padrón electoral confiable y expedir la credencial de elector con fotografía y el reconocimiento de su validez como documento de identidad oficial. Se crearon los consejeros magistrados y el Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad en materia electoral, para sancionar los delitos electorales, los cuales pasaron a ser tipificados en el Código Penal Federal.

Se establece que todo partido político que participe en elecciones federales deberá lograr al menos el 1.5 por ciento del total de la votación para obtener cinco diputados de representación proporcional y para no perder su registro. Se recrea la figura de asociación política bajo el nombre de agrupación política.

Durante el segundo semestre de 1993, el Congreso de la Unión reformó el artículo 82 constitucional, estableciendo que, a partir del año 2000, podría aspirar a la Presidencia de

la República un mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos, sin importar que alguno de ellos fuera de origen extranjero, pero naturalizado mexicano con al menos 20 años de residencia en el país. Esta disposición entró en vigor el 31 de diciembre de 1999. Antes de dicha reforma, el candidato presidencial debía ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos también por nacimiento. Con esta reforma se abrió la posibilidad de que muchos mexicanos hijos de padre o madre de origen extranjero, pero nacionalizados mexicanos, pudieran acceder al cargo presidencial, como fue el caso de Vicente Fox Quesada en el año 2000.

Entre 1993 y 1994, todavía durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se hicieron reformas al Cofipe para crear la figura de los observadores nacionales para las elecciones, así como los consejeros ciudadanos —en sustitución de los consejeros magistrados—, que se incorporaron al Consejo General del IFE, integrado también en ese momento por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se eliminó la autocalificación electoral de los diputados y de los senadores a partir de la elección federal de 1994. Se reformó además el Código Penal para incluir un capítulo que sancionara delitos electorales como los siguientes: presionar a los electores el día de la votación para inducir el voto por algún partido en especial, obstaculizar el desarrollo de las elecciones, pagar votos con dinero, introducir o robar votos de las urnas, alterar los resultados de las elecciones, atentar contra el secreto del voto y otros. Para ello se creó la Fiscalía Especial para Delitos Electorales. Una modificación importante es que se eliminó la “cláusula de gobernabilidad”. Dentro de esta serie de reformas se aprobó que el partido con registro definitivo que no obtuviera el 1.5 por ciento de la votación en dos elecciones federales consecutivas perdería sus derechos y prerrogati-

vas; al mismo tiempo, se determinó que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios: representación proporcional y mayoría relativa.

En 1996, ya siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quien ganó las elecciones como candidato del PRI,⁴⁹ se reformó nuevamente el Cofipe para buscar la mayor equidad entre los partidos, un financiamiento transparente para ellos, la autonomía del IFE sin la participación del Poder Ejecutivo y conformado por nueve consejeros electorales designados por la Cámara de Diputados, afiliación libre e individual a los partidos políticos, creación de un sistema para garantizar la posibilidad del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial Federal, denominándose a partir de entonces Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; equidad en el uso de los tiempos y espacios de los medios de comunicación para la propaganda de los partidos políticos, quedó en 300 el número máximo de diputados tanto uninominales como de representación proporcional que podría tener un partido, se estableció ya no en 1.5 sino en 2 por ciento el porcentaje mínimo de votos para que un partido pueda mantener su registro y representantes en la Cámara de Diputados.

Con esta ley electoral se establece que para conformar un partido político se requiere contar con al menos el 0.26 por ciento del padrón de electores, realizar 20 asambleas estatales con la asistencia mínima de tres mil militantes, o de 200 asambleas distritales con al menos la asistencia de

⁴⁹ Cabe recordar que Zedillo fue el candidato sustituto del PRI a la Presidencia de la República, una vez que Luis Donaldo Colosio, su candidato inicial, fuera asesinado en marzo de 1994 en plena campaña.

300 participantes. Se requiere también elaborar declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Respecto al Senado, en 1993 se incluyó una reforma al Cofipe para introducir la representación proporcional. En ese momento la fórmula que se aplicaba consistía en aumentar a cuatro el número de senadores por entidad federativa, tres para el partido que hubiera obtenido la mayoría y uno para la primera minoría, es decir, para el partido que en la votación hubiera obtenido el segundo lugar. De esta manera, el Senado quedó compuesto por 128 senadores en lugar de los 64 existentes anteriormente. Sin embargo, como en realidad el sistema no era realmente proporcional, en 1996 se llevó a cabo una nueva reforma que incorporó el sistema de representación proporcional para el 25 por ciento de los senadores, quedando de la siguiente manera: dos senadores de mayoría, uno de primera minoría y para toda la República 32 de representación proporcional a través de una lista nacional votada en una sola circunscripción plurinominal nacional. De igual manera, desapareció la renovación del Senado por mitades, por lo que a partir del año 2000 se realizaría la elección de la totalidad de los 128 senadores por un periodo de seis años, que coincidiría con los seis años de gobierno presidencial.⁵⁰

Dentro de las modificaciones al Cofipe destacó la reforma política del Distrito Federal, la cual señalaba que para 1997 se elegiría por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal y en el año 2000 a los jefes delegacionales, así como la ampliación de facultades a la Asamblea Legislati-

⁵⁰ Para ampliar la información sobre el Senado se puede consultar: Rosendo Bolívar Meza, "El Senado mexicano: estructura, conformación y funcionamiento", en *Con-Ciencia Política*, México, El Colegio de Veracruz, núm. 19, julio-diciembre de 2011, pp. 9-22.

va del Distrito Federal para ejercer funciones casi iguales a las de un congreso local.

Se conservó el financiamiento público sobre el privado para los partidos políticos, entregando el 30 por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos, y el 70 por ciento restante de manera proporcional al porcentaje de votación alcanzado por cada partido en la elección federal anterior en que hubieran participado; se limitaron las aportaciones de los simpatizantes de un partido a máximo un 10 por ciento del financiamiento público obtenido, así como se establecieron límites a las aportaciones en dinero que realizara cada persona física y topes máximos de gastos de campaña.

Se estableció que el día de la jornada electoral y durante tres días anteriores no se permitirían actos de campaña, y durante ocho días previos a la elección quedaba prohibido difundir resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre preferencias electorales.⁵¹

Durante los primeros años de aplicación del Cofipe se presentaron acontecimientos relevantes. En 1994 se vivió en México un proceso electoral muy importante, pues pese a la creencia de una transición democrática y pluralidad entre los partidos políticos, el PRI, con su candidato Ernesto Zedillo Ponce de León, continuó como el partido dominante, mientras que el PAN, con su candidato Diego Fernández de Cevallos, y el PRD, que lanzó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas (quien contendió por segunda ocasión), se situaron como la segunda y tercera fuerzas electorales, respectivamente. Participó además un partido minoritario y de

⁵¹ Carlos Sirvent, "Reformas electorales y representación política en México"..., pp. 81-116.

reciente creación: el Partido del Trabajo (PT), que apoyó la candidatura de Cecilia Soto.

Estos cuatro partidos políticos, por el resultado electoral obtenido, alcanzaron representación en el Poder Legislativo. No sucedió lo mismo con otros partidos que también participaron en las elecciones de 1994, como el PARM, el PFCRN, el PPS, la alianza del Partido Demócrata Mexicano con la Unión Nacional Opositora y el Partido Verde Ecológico de México, que por no haber obtenido ninguno de ellos el mínimo de la votación requerida en el Cofipe, se les suspendió provisionalmente el registro y no alcanzaron representación en el Poder Legislativo.

Cabe destacar que los candidatos del PRI, PAN y PRD realizaron un debate televisivo que provocó gran expectación, por ser una cuestión novedosa en el país y que se retomó en las siguientes contiendas presidenciales.

A pesar de los avances mencionados, persistieron ciertos vicios que empañaron el proceso electoral, como la desigualdad en los gastos de las campañas electorales y en los tiempos que los medios de comunicación otorgaron a los diferentes partidos, ya que favorecían al PRI.

Ernesto Zedillo Ponce de León se convirtió en el triunfador en las elecciones presidenciales de ese año, por lo que gobernó México de 1994 a 2000. Después del 21 de agosto de 1994, día en que se realizó la jornada electoral, México se quedó con un modelo de oposición política real. Un último factor que contribuyó a darle cierta legitimidad a esas elecciones fue la amplia participación de organizaciones civiles en favor de la democracia electoral, las cuales vigilaron el desarrollo del proceso y dieron a conocer los resultados de la elección mediante encuestas y conteos rápidos el mismo día de la elección.

Un elemento que no debe quedar de lado fue que con la apertura política expresada en la reforma política y electoral de 1977, la votación en favor del PRI comenzó a disminuir, mientras que avanzaba la de la oposición, tanto de derecha como de izquierda. En la única elección federal en que se presentaría una recuperación del PRI fue en la de 1991, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, aunque los resultados de esta elección fueron cuestionados por la oposición, la cual consideraba que en muchos casos las instituciones electorales seguían favoreciendo al PRI. De ahí en adelante la votación en favor de este partido seguiría a la baja, hasta perder el Distrito Federal en 1997 en favor del PRD, y la Presidencia de la República en el 2000 ante la Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Con el resultado electoral de 2000 —no cuestionado por ningún partido, ni siquiera por los perdedores del PRI—, se consumó la primera alternancia política en la Presidencia de la República, que fue tan sólo una parte de la transición a la democracia, no su culminación, como muchos consideraron, y se consolida un sistema plural de partidos, teniendo por lo menos tres grandes partidos políticos: PRI, PAN y PRD.⁵²

Como bien lo ha señalado José Woldenberg, los cambios políticos se desarrollaron de la periferia al centro y de abajo hacia arriba.⁵³ La alternancia en el poder no puede entenderse en una sola elección: la de 2000, sino que es la historia de cientos de procesos que con los triunfos de la oposición pri-

⁵² Amalia García Medina, “La ruta de la transición”, en *Coyuntura*, México, núm. 100, octubre-noviembre de 2000, p. 15; y Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁵³ José Woldenberg, *La construcción de la democracia...*, pp. 24-25.

mero en las presidencias municipales y en los congresos locales, y después en las gubernaturas de los estados, hasta llegar a la Presidencia de la República, hicieron desaparecer el sistema de partido hegemónico con una cultura política autoritaria para abrir las puertas a la democratización.

Por la vía electoral México entró a un régimen político distinto y de carácter democrático. Antes se tenía un sistema de partido hegemónico; a partir del año 2000 se tiene un régimen pluripartidista y competitivo. Antes había un presidencialismo con enormes capacidades constitucionales y metaconstitucionales; a partir del año 2000 existe un presidencialismo acotado. Antes había una subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; a partir del año 2000 los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son independientes. Antes el federalismo era formal y el centralismo real; a partir del año 2000, los diferentes niveles de gobierno también multiplican sus grados de autonomía y operan por sí mismos. Antes las elecciones se realizaban prácticamente sin competencia o en condiciones desiguales; a partir del año 2000 las elecciones son altamente competidas, aunque en algunos casos siguen siendo cuestionadas.

MÉXICO 2000-2006: EL PRIMER GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA Y LA INCUMPLIDA REFORMA DEL ESTADO

El resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000, con las que se inició la primera alternancia presidencial, no sólo cambió la composición del poder político en México, sino que también modificó de manera radical el curso del debate sobre la transición mexicana a la democracia. De un lado estaban los que daban por concluida la transición a la democracia con la derrota electoral del PRI, que perdió la Presidencia de la República después de haberla mantenido durante 71 años ininterrumpidos, mientras que del otro lado estábamos los que considerábamos que la transición sólo había avanzado con la alternancia en el poder a partir del triunfo electoral de Vicente Fox Quesada y la Alianza por el Cambio,⁵⁴ conformada por el PAN y el PVEM, por lo que encabezó el primer gobierno de la alternancia política en México de 2000 a 2006, sin que esto significara una transición concluida o una consolidación democrática.

Con el resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000 se originó la alternancia política; sin duda alguna la parte más importante de la transición, ya que el PRI dejó de ocupar la Presidencia de la República y su lugar lo ocupó un

⁵⁴ Rosendo Bolívar Meza, *La construcción de la alternancia política en México*, 2ª ed., México, IPN, 2006, pp. 225.

presidente electo propuesto por otro partido, en este caso el PAN y el PVEM, su aliado para esa coyuntura.

Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox (autodenominado como el “gobierno del cambio”) no cumplió del todo sus promesas de campaña cuando éste fue candidato, ni realizó el cambio prometido, en parte porque no pudo o no se atrevió a ello, y también en parte por los problemas propios a los que se enfrenta un gobierno de alternancia, como idealizar las promesas de la democracia y luego entrar en el ciclo de la gran decepción, las resistencias al cambio, así como reclamos de la opinión pública y de la ciudadanía por las promesas incumplidas.

La transición de un régimen autoritario a uno democrático no puede consumarse plenamente con únicamente la llegada al poder de un gobierno electo mediante procedimientos electorales pacíficos y legales, aunque ese gobierno provenga de un partido de oposición. Esto es, la alternancia política no hace milagros, sino que, por el contrario, en ocasiones puede generar nuevos problemas. Un gobierno de alternancia llega precedido de una serie de expectativas de cambio que difícilmente puede cumplir por razones diversas, como problemas fiscales para tener suficientes recursos para realizar los planes y programas prometidos, la resistencia al cambio por parte de los desplazados del poder, los largos tiempos de aprendizaje que tiene que invertir el nuevo grupo gobernante para ejercer sus funciones, entre otros. Los gobiernos producto de la alternancia también se vuelven blancos del ataque y de la vigilancia del partido que perdió el poder y de los otros partidos que no ganaron las elecciones.

La alternancia genera una nueva cultura política —o al menos así debería de ser—, en donde el voto ciudadano se vuelve importante como instrumento de opinión y de pre-

sión. Las relaciones de un gobierno producto de la alternancia entran en un vínculo de contrapeso con los otros poderes (Legislativo y Judicial) y con otros factores reales de poder como los medios de comunicación, los partidos políticos, los gobiernos estatales de oposición al gobierno federal, que son electos por la ciudadanía pero perteneciendo a partidos diferentes, por mencionar algunos casos.

Después de la alternancia política del año 2000 en México, la transición a la democracia entró en una fase de estancamiento en la que aún se encuentra, ya que no hubo la capacidad ni la voluntad política del gobierno federal encabezado por Vicente Fox para impulsar la reforma del Estado necesaria para consolidar un nuevo régimen democrático.

La alternancia política en la Presidencia de la República no garantizó por sí misma la reforma del Estado, lo que manifestó la incapacidad del gobierno de Fox para darle congruencia al proyecto de cambio que lo llevó al poder. Por ello, después de la alternancia política del año 2000, el gran desafío para México fue y sigue siendo realizar la reforma del Estado, en lo cual generalmente coinciden casi todos los actores políticos, aunque no todos están de acuerdo en qué reformas realizar y para qué forma de Estado.

Producto de la alternancia política y los avances democráticos que con ella se presentaron con el triunfo electoral de Vicente Fox, éste le encomendó a Porfirio Muñoz Ledo la misión de coordinar los trabajos para la reforma del Estado, como uno de los aspectos más relevantes para impulsar una siguiente fase de la transición a la democracia después de la alternancia, y realizar la modernización y el rediseño del país que Fox se comprometió a impulsar desde que fue candidato y luego como presidente electo, mediante la revisión de la administración pública y el mantenimiento y for-

talecimiento de la gobernabilidad, y no sólo como el desmantelamiento del sector público de la economía y el “adelgazamiento” del gobierno, de sus órganos e instituciones, o sólo mediante la mejora del marco electoral, como se hizo en gobiernos anteriores, sino que la propuesta de reforma del Estado del primer gobierno de la alternancia política decía pretender una revisión del conjunto del marco institucional y jurídico.

Sin embargo, aunque la reforma del Estado jugó un papel fundamental en la agenda de la transición del gobierno de Fox, no se avanzó lo suficiente, ya que por diversas razones, ni el Poder Ejecutivo promovió o presentó al Poder Legislativo todas las reformas que se necesitaban para ello, ni los legisladores aprobaron las iniciativas de ley en esa dirección.

Es por ello que la única alternativa viable en México para consolidar la alternancia política y avanzar en la transición a la democracia, era y sigue siendo realizar seriamente una profunda e integral reforma del Estado, que haga que nuestras leyes e instituciones sean compatibles y generen un ambiente democrático,⁵⁵ meta que en el caso del gobierno de Vicente Fox quedó incumplida.

Es necesario considerar que la alternancia política, entendida como el cambio en el grupo gobernante en que un partido sustituye a otro en el poder mediante elecciones, como se dio por primera vez en el año 2000 con la llegada al poder presidencial por parte de Vicente Fox, es sólo parte importante de la transición, ya que a partir de entonces cambian las condiciones de la competencia entre los parti-

⁵⁵ César Cansino, *El desafío democrático: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada A.C., 2004, pp. 32 y 44-45.

dos. Es más, un partido sustituye en el poder a otro, pero esto no significa necesariamente que cambie la estructura general e institucional del Estado, ni que éste se reforme.

De ahí que la reforma del Estado sea esencial en toda transición a la democracia. Se requiere de controles y rendición de cuentas en el ejercicio del poder⁵⁶ y no sólo de sustituir a unos gobernantes por otros.

En la democracia, la alternancia política no significa por sí misma transición ni consolidación democrática. Un verdadero sistema democrático ofrece y permite, mediante la competencia electoral, la renovación del grupo que gobierna, de las elites políticas, de los partidos y hasta de los proyectos de nación, sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales. Cuando existe un régimen democrático, la alternancia en el poder entre un partido y otro no significa por sí misma transición (si no hay un cambio de régimen político y se mantiene el mismo sistema político), pero cuando esto sucede en regímenes políticos no del todo democráticos —como en el caso mexicano—, el cambio de grupo gobernante puede tener más importancia.

La primera alternancia política en México, realizada en el año 2000, cuando se dio la sustitución del PRI por el PAN en la Presidencia de la República, debió servir para iniciar la transformación del antiguo aparato de dominación, sustentado muchas veces en una amplia red de complicidades que durante los años de la hegemonía y el dominio priista prevaleció en México. Por ello, la alternancia en la Presidencia de la República debió servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad, y sentar las bases para una reforma del Esta-

⁵⁶ Víctor Flores Olea, *Entre la idea y la mirada, ¿qué democracia para México?*, México, Océano, 1997, p. 239.

do que incluyera los cambios estructurales que tanto institucionalmente como legalmente se necesitaban y siguen necesitándose.

La alternancia del año 2000 en la Presidencia de la República se hizo sin mediar un proyecto de gobierno que incluyera las reformas económicas, sociales y políticas para consolidar la democracia y lograr una mejor gobernabilidad.

Más aún, el voto del año 2000 cambió mínimamente la realidad del poder (hubo un redimensionamiento y una nueva relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se presentó un presidencialismo acotado), no se transformó la estructura política, pues no hubo un cambio del régimen político. El sistema político mexicano prácticamente se mantuvo intacto y el marco legal sólo sufrió algunas adecuaciones.

Este señalamiento es muy importante, porque pese a la alternancia política, durante el gobierno de Vicente Fox se seguía viviendo con casi las mismas instituciones y con similares modos de hacer las cosas como en la era priista, a pesar de que el poder se había dispersado. Ya sin el PRI, la Presidencia de la República resultaba ser muy débil en términos constitucionales, por lo que era necesario reconstruir la eficacia de la acción gubernamental y restaurar la capacidad del sistema en la toma de decisiones y emprender acciones en un marco de rendición de cuentas y con pesos y contrapesos efectivos.⁵⁷

Si bien es cierto la alternancia política realizada en el año 2000 era una necesidad para el proceso de democratización del país, a lo largo del gobierno de Vicente Fox y sobre

⁵⁷ Luis Rubio, “Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz”, en *Nexos*, México, núm. 293, mayo de 2002, pp. 51-52.

todo cuando éste concluyó en 2006, era evidente que la mera alternancia era una condición necesaria, pero no suficiente para acelerar los cambios políticos y económicos que el país sigue necesitando.

A pesar de que la reforma del Estado debe jugar un papel fundamental en la agenda de la transición a la democracia, durante sus seis años de gobierno, en muy contadas ocasiones Vicente Fox entendió la transición como producto de la alternancia y como un cambio en las reglas del régimen o del Estado, salvo quizá en su discurso pronunciado el 5 de febrero de 2001, aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917, donde habló de la necesidad de implementar una nueva arquitectura constitucional⁵⁸ que derivara en la elaboración de una nueva constitución, propuesta que después fue dejada en el olvido.

Una vez que ganó las elecciones presidenciales en el 2000 y se le declaró presidente electo, Vicente Fox dijo tener un compromiso con la reforma del Estado. Fue cuando le encomendó al entonces diputado con licencia y ex candidato presidencial, Porfirio Muñoz Ledo, la misión de coordinar los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, instalada para iniciar sus funciones el 21 de agosto de ese año, la cual se concibió primordialmente como una instancia de reflexión y estudios y no de negociación o redacción de textos jurídicos. Esta comisión fue plural y estuvo integrada por más de cien personalidades provenientes de las diferentes corrientes de opinión, los partidos políticos, las instituciones, las empresas, los movimientos sociales, académicos e intelectuales, todos ellos a título individual e interesados en el devenir del país, quienes centraron su atención en el diagnóstico, análisis y pro-

⁵⁸ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 205.

puesta sobre la administración pública y el mantenimiento y fortalecimiento de la gobernabilidad en el corto plazo, así como en la concepción de nuevos modelos institucionales, en el mediano y largo plazo, donde los actores políticos y sociales pudieran operar en un marco de gobernabilidad democrática.⁵⁹

Esta agenda para la reforma del Estado no partió de cero, sino de la base de diversos documentos como las propuestas de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República en el año 2000, entre las que se encontraban las del propio Vicente Fox; la Agenda de la Reforma del Estado de mayo de 1995 acordada, pero no aplicada, entre el Ejecutivo y varios de los partidos políticos nacionales a principios del gobierno de Ernesto Zedillo; las propuestas de reformas constitucionales presentadas al Congreso de la Unión por los diferentes partidos y estudios como la Encuesta de Reformas Constitucionales realizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, que recibió más de 730 ponencias que propusieron reformar 122 artículos de la Constitución. También se examinaron y retomaron algunos aspectos de los procesos de transición a la democracia en otros países.

Los puntos de la agenda para la reforma del Estado se discutieron en seis mesas de trabajo, en las que se aborda-

⁵⁹ Hay que destacar que esta Comisión de Estudios para la Reforma del Estado entendió que el proceso de reforma del Estado ya no debería ser como se le presentó e identificó anteriormente, es decir, como el desmantelamiento del sector público de la economía y el adelgazamiento del Estado, de sus órganos e instituciones, como se dio durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); tampoco una serie de modificaciones al proceso electoral y a algunos aspectos del marco institucional, como en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), tal y como se reseñó en el primer capítulo.

ron una gran cantidad de temas y propuestas. Las más importantes fueron las siguientes:

La mesa I: “Derechos humanos y libertades públicas”, trató lo referente a la supremacía y carácter universal de los derechos humanos; juicio de amparo; atención a regiones altamente conflictivas; reformas al sistema de procuración de justicia; reformas a las leyes y procedimientos penales; libertad de conciencia y libertad religiosa; combate a toda forma de discriminación; equidad de género; derecho a la educación pública, laica y gratuita; derecho al empleo y al salario justo; derechos sociales básicos; derechos ambientales; carácter pluricultural del Estado; así como derechos de los trabajadores migrantes.

La mesa II: “Objetivos económicos y sociales del Estado”, abordó el desarrollo industrial; desarrollo regional; reforma fiscal; la creación de un órgano descentralizado de recaudación; banca central; inventario de los recursos naturales, la creación de un consejo de Estado de desarrollo sustentable; coordinación federativa en materia ambiental; justicia ambiental; política energética sustentable; el agua como un medio estratégico para el desarrollo y materia de seguridad nacional; transición laboral pactada; formas democráticas de gobernabilidad laboral; recuperación del poder adquisitivo del salario; promoción de empleos productivos; compromisos constitucionales en materia educativa; sistema nacional de educación superior; descentralización y pluralidad educativa; educación inicial; educación media superior; investigación científica y tecnológica; política cultural; rectoría del Estado; así como monopolios y comisión de competencia económica.

En la mesa III: “Representación política y democracia participativa”. Los temas tratados fueron los referentes a la participación ciudadana; democracia directa; revocación

de mandato y decisiones administrativas; federalización de la materia electoral; cultura política democrática; fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos; los derechos políticos como garantías individuales; segunda vuelta en la elección para los cargos de ejecutivos federal y locales; reelección de legisladores; redimensionamiento del Congreso; voto y representación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero; representación por género; candidaturas independientes; ajuste y homologación de los calendarios electorales; no favorecer con programas o publicidad gubernamental a partidos políticos; fiscalía electoral autónoma y causales de nulidad de una elección; alianzas, coaliciones y candidaturas comunes; tiempo en los medios de comunicación; uso de los colores de la bandera nacional; marco jurídico de las organizaciones de la sociedad civil; derecho a la información y libertad de expresión; ley general de archivos; legislar los medios: radio y televisión; autonomía del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi); además de una revisión integral de la Constitución.

Los temas abordados en la mesa IV: “Forma de gobierno y organización de los poderes públicos”, fueron sobre sistema de equilibrio del poder; facultades reglamentarias del presidente; servicio público de carrera; modernización de la administración pública; reforma de las fuerzas armadas nacionales; responsabilidad de los servidores públicos; atribuciones de las cámaras del Congreso; reelección inmediata de diputados y senadores; cuestionamientos de los legisladores a los servidores públicos; facultades de investigación de las comisiones legislativas; reglas para la presentación, discusión y aprobación del presupuesto; ampliación de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión; órganos autónomos: su responsabilidad ante el Congreso; comi-

sión de la verdad y régimen de transparencia; justicia constitucional; tribunales administrativos; procuraduría social nacional; además del referendo.

En la mesa V: “Federalismo, descentralización y autonomías”, se discutieron temas referentes a la redistribución de facultades a los gobiernos locales; carácter compensatorio del sistema federal; estructura hacendaria de la federación; régimen de competencias y función judicial; órdenes intermedios de gobierno y asociación horizontal; Constitución del Distrito Federal; traslado de los poderes federales; autonomía de los pueblos indios; legitimidad y poder ciudadano; participación ciudadana; competencias de los municipios; agenda de la reforma municipal; redefinición del poder municipal; nuevos municipios; reforma de los sistemas electorales municipales; soberanía municipal; así como territorio insular.

En la mesa VI: “Constitución y globalidad”, se trató lo referente a migración y política exterior; democratización de los organismos internacionales; desarrollo nacional y cooperación internacional; soberanía, no intervención y responsabilidad global; celebración y aplicación de tratados en materia económica y comercial; México frente a la globalidad; el Estado mexicano en la era del ciberespacio; relaciones México-Estados Unidos; cooperación y coordinación fronteriza; comunidad latinoamericana de naciones; celebración de tratados y su incorporación al derecho interno; revisión de la Ley para la Celebración de Tratados; derecho de extradición; jerarquía de los tratados; renuncia a la inmunidad de jurisdicción y ejecución; derechos de los mexicanos en el extranjero; interés nacional y política exterior; recuperación de la función coordinadora de la cancillería; facultades y límites de la actividad internacional de los estados de la federación; facultades de la Cámara de

Diputados y del Senado en materia de política exterior; organismo intersecretarial responsable del desarrollo y aprovechamiento de las zonas marítimas mexicanas; propuesta para incluir un nuevo capítulo constitucional en materia de política exterior; además de la creación de un consejo nacional de política exterior.⁶⁰

El conjunto de estas reformas propuestas se centraba básicamente en tres grandes coordenadas que eran: *a)* la relación entre los órganos del poder; *b)* la relación de éstos con la sociedad, y *c)* la consolidación de una cultura de la legalidad.

Como principales aspectos a tratar de esta amplia agenda para la reforma del Estado, cuyas conclusiones y propuestas se dieron a conocer y se entregaron en propia mano al entonces presidente electo Vicente Fox Quesada, el 22 de noviembre de 2000, en el Museo Nacional de Antropología e Historia, en la Ciudad de México, por parte de Porfirio Muñoz Ledo, el responsable de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, destacaron como puntos prioritarios analizar lo referente a la modificación o elaboración de una nueva Constitución, incorporar a México al mundo globalizado, acotar las funciones del Poder Ejecutivo y fortalecer los poderes Legislativo y Judicial, implementar mecanismos de rendición de cuentas, combate a la corrupción, implantar un auténtico federalismo, modernizar las fuerzas armadas, municipio libre, democracia representativa y participación política, fortalecimiento de los órganos electorales y regular las campañas electorales.

Esta agenda para la reforma del Estado tuvo un problema de origen, ya que presentó una amplia gama de temas de

⁶⁰ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, pp. 7-11, 17-19 y 29.

diversa importancia que podían hacer que se dejara a un lado lo fundamental, ya que, si bien es cierto que de los puntos anteriormente señalados muchos de ellos eran para realmente reformar el Estado, otros eran políticas públicas a incluir en el plan de gobierno que se podían aplicar como programas de acción.

Los temas realmente importantes por tener que ver con el ámbito estatal y su funcionamiento fueron pocos, cuya modificación tendría consecuencias mayores e implicaría hacer reformas constitucionales. Faltó poner más énfasis en la gobernabilidad, es decir, ver qué tipo de régimen político implementar para garantizar una gobernabilidad democrática y no sólo intentar desmontar los pilares del control autoritario que se habían utilizado en el régimen priista anterior al año 2000, introduciendo algunos pequeños reequilibrios a la relación entre los poderes de la Unión y su nuevo rol. Lo mismo faltó para ver el caso del régimen de partidos políticos más conveniente para el México de la alternancia política.

Una vez que como presidente electo Vicente Fox anunció su compromiso con la reforma del Estado y al inicio de su mandato se realizaran los Foros para la Revisión Integral de la Constitución, la realidad fue que se avanzó muy poco, ya que ni el Ejecutivo promovió los acuerdos y las leyes necesarias para concretar la reforma del Estado, ni el Congreso aprobó las iniciativas de ley en esa dirección.

Ninguna de las grandes iniciativas, líneas estratégicas o reformas estructurales comprometidas por Vicente Fox en su toma de posesión arrojaron los frutos esperados, ni pasaron al terreno de los hechos.

La llamada “ley indígena”, aunque fue aprobada por los senadores de los tres principales partidos políticos (PRI,

PAN y PRD), continuó dejando huecos importantes sobre derechos y cultura de los pueblos originarios.

La libertad de expresión y el sistema informativo, aunque tuvieron avances, siguieron distando de ser democráticos, plurales y en beneficio colectivo.

El combate a la pobreza y el asistencialismo por subsidiariedad con el Programa Oportunidades,⁶¹ así como la promoción de la igualdad social, siguieron su curso con ligeros retoques respecto al enfoque asistencialista que instauró el salinismo y continuó el zedillismo.

La transformación del sistema educativo dejó algunas asignaturas pendientes que hicieron que no se cumpliera del todo con el llamado Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

La reforma económica para garantizar el crecimiento con estabilidad no fue suficiente para generar los empleos que la población en edad productiva requería. Consecuencia de ello fue y sigue siendo la migración de millones de mexicanos de diversos estratos y condiciones sociales hacia Estados Unidos, en busca de mejores condiciones de vida.

La descentralización de facultades y recursos de la federación para revitalizar a los estados y los municipios tampoco se concretó.

⁶¹ La pieza central de la política social foxista fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, mejor conocido como el Programa Oportunidades, vinculado con aspectos de desarrollo social, salud y educación que proporcionaba a las familias beneficiarias apoyos en dinero (becas educativas y ayuda para la adquisición de útiles escolares) y en especie (despensas y materiales de construcción). Pese a sus insuficiencias, este programa también se aplicó en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y, con ciertas variantes, el de Enrique Peña Nieto (2012-2018) pretende mantenerlo.

La inseguridad, el crimen, la impunidad y la corrupción en el sistema de impartición de justicia fueron enfrentados con paliativos y acciones poco trascendentes.

La reforma hacendaria conocida como “nueva hacienda pública distributiva”, que ocupaba un lugar central, estratégico y prioritario en la agenda de Fox, destinada a fortalecer las finanzas públicas ampliando la recaudación fiscal mediante el cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos, medicinas, colegiaturas y libros, fue rechazada en el Poder Legislativo por las oposiciones del PRI y del PRD, por lo que se frustró.

La reforma laboral y el proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo se quedó como una iniciativa trunca, ya que ni modernizaba cabalmente las relaciones productivas ni promovía la efectiva democratización de los sindicatos.

La reforma eléctrica y sus consecuentes reformas a la Constitución para abrir mayores espacios a la iniciativa privada para la generación y venta de electricidad, se topó con la oposición de una parte de los legisladores del PRI y prácticamente de todos los del PRD y los demás partidos de izquierda, así como de sindicatos y un sector importante de la ciudadanía.

Lo mismo pasó con el llamado de Vicente Fox a revisar íntegramente la Constitución (el 5 de febrero de 2001, intención que sólo se mantuvo durante un año por su escasa capacidad de convocatoria), con el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (conocido también como el Pacto para la Transición, la Gobernabilidad y la Estabilidad), firmado en octubre de 2001 por el presidente de la República y los dirigentes de los ocho partidos políticos con representación en el Congreso. Por supuesto que la misma suerte corrió la Mesa para la Reforma del Estado encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, cuyos resolutivos y propuestas segu-

ramente quedaron en algún archivero de la Secretaría de Gobernación o de la Oficina de la Presidencia de la República.

De esto se deriva que el autodenominado “gobierno del cambio” no haya podido o no haya estado capacitado para formular una agenda precisa, puntual, acotada a lo posible y lo deseable, que refrendara su compromiso de actualizar el entramado institucional y legal.

Una de las iniciativas más importantes aprobada en el sexenio foxista, que respondió a las exigencias de un nuevo diseño institucional, es más bien producto del esfuerzo de la sociedad civil. Se trata de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual representó un primer paso para hacer efectivo el derecho ciudadano a la información pública y acotar los márgenes de la simulación, el patrimonialismo y la secrecía. Sin embargo, aunque es un avance importante, no resuelve del todo el asunto de la “rendición de cuentas” en la tarea del gobierno, ya que el presidente y sus secretarios contaron con la más amplia discrecionalidad para “informar” lo que mejor les convenía.⁶²

El pacto para la transición, la reforma integral que consolidara las instituciones democráticas y un nuevo acuerdo social que sustituyera el arreglo corporativo y clientelar del régimen priista no tuvieron tiempo ni lugar en el gobierno de Vicente Fox. Pese a ello, el llamado “gobierno del cambio” tampoco fue un sexenio completamente perdido. No se presentaron signos graves de ingobernabilidad que desbordaran la capacidad de respuesta institucional.

⁶² Alfonso Zárate, *et al.*, *Fox: los días perdidos*, México, Océano, 2004, pp. 21-23, 188-191 y 427-431.

¿Por qué entonces no se concretaron muchas de las propuestas que Fox planteó durante su campaña presidencial, como presidente electo y en sus primeros años de gobierno?

Algunas posibles respuestas son que ni él, ni su gobierno, ni su partido estaban realmente inmersos en una política de grandes cambios, sobre todo si se toma en cuenta que desde sus inicios el PAN ha apostado siempre por el gradualismo y no tanto por los cambios radicales, razón por la cual, al no contar con el apoyo total de su partido y de los legisladores panistas, Fox se desistió de los cambios ofrecidos. En el caso de las propuestas para la reforma del Estado que le presentó Porfirio Muñoz Ledo, puede ser que ante la magnitud de las transformaciones sugeridas, las cuales implicaban un cambio de régimen político y una nueva Constitución, éstas hayan sido muy superiores a las que Fox se proponía emprender en su sexenio.

Otro aspecto importante a tomar en consideración es la serie de dificultades a que se enfrentó el gobierno de Vicente Fox para concretar acuerdos importantes con las fuerzas políticas prácticamente durante todo su sexenio. Para esto debe mencionarse la composición de las fuerzas en el Congreso.

Entre 2000 y 2003 el partido de Fox, el PAN, tuvo el 41 por ciento de los diputados y el 36 por ciento en la de senadores, es decir, no tenía mayoría, por lo que estaba obligado a negociar con otra u otras fuerzas políticas. Inició su gobierno en 2000 con 25 estados gobernados por partidos de oposición, tanto del PRI como del PRD. Esto reflejaba una dispersión del poder político, donde el gobierno federal tenía responsabilidades compartidas con una imperiosa necesidad de negociar todas sus reformas con la oposición.

La pluralidad en el Congreso tendía necesariamente a acrecentar la deliberación y la discusión de las iniciativas,

lo cual afectó también los tiempos legislativos al no llegarse a acuerdos en los plazos debidos. Aunado a esto, por parte del Ejecutivo hubo falta de capacidad para la negociación y el cabildeo con los legisladores, aún con los del PAN, el propio partido del presidente, por lo que se frenó la concreción de acuerdos.⁶³

Un elemento adicional tiene que ver con el inicio anticipado de la contienda presidencial desde 2004 y los enredos de Fox en este proceso, impulsando primero la candidatura de su esposa, Marta Sahagún, después intentando impedir la del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, del PRD, mediante su desafuero, para finalmente incurrir en la ilegalidad de, aprovechando su investidura presidencial, impulsar la candidatura de Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, entrometerse negativamente y poner en riesgo la elección y sus resultados, como lo reconoció el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano calificador de dichas elecciones. Esto influyó para que, en la segunda mitad de su sexenio, Fox dejara definitivamente de impulsar las medidas que al menos como intención trató de aplicar al inicio de su gobierno.

Parte de esto lo sintetiza muy bien Lorenzo Meyer, para quien

Una vez que el nuevo equipo se acomodó en la Presidencia, anunció numerosas reformas. Sin embargo, una combinación de impericia, resistencia y falta de voluntad, hizo perder el impulso del cambio. Debió ser en algún momento de 2002 o 2003, cuando los flamantes ocupantes de Los Pinos decidieron que su verdadero proyecto transexenal no debía ser el

⁶³ Secretaría de Gobernación, *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*, México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio/Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 25-35.

cambio sustantivo, sino que los esfuerzos del gobierno, en unión con algunos de los poderes de facto, deberían dirigirse a algo más factible y redituable a nivel personal, de grupo e ideológico: [...] preservar el poder del gobierno federal dentro del círculo panista (y de sus numerosos aliados priistas) y, sobre todo, de los grandes intereses económicos que simpatizaban y sostenían a dicho círculo.⁶⁴

En el primer gobierno de la alternancia política en México, encabezado por Vicente Fox, no se avanzó lo suficiente en cuestión de gobernabilidad y de consolidación democrática por la falta de una reforma del Estado que hiciera más eficiente el manejo de las instituciones, con leyes más adecuadas. Aunque tampoco se lograron concretar las llamadas reformas estructurales que se propuso desde que era candidato a la presidencia: reforma fiscal, reforma energética (eléctrica y petrolera) y reforma laboral, se aprobaron varias leyes y reglamentos que hicieron que la administración pública del autodenominado “gobierno del cambio” no se estancara.

En un recuento de Eduardo Sojo Garza-Aldape⁶⁵ como jefe de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y coordinador del gabinete económico del gobierno de Vicente Fox, se enlistan una serie de reformas constitucionales, legales, financieras y nuevas leyes que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión entre 2000 y 2006.

Se realizaron reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena; municipio y cultura indígena; educación, con preescolar obligatoria; turismo; seguridad nacional; calendario de entrega del paquete económico; do-

⁶⁴ Lorenzo Meyer, *El espejismo democrático, México*, Océano, 2007, p. 24.

⁶⁵ Eduardo Sojo Garza-Aldape, *De la alternancia al desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 106-113.

ble nacionalidad; ampliación del segundo periodo de sesiones del Congreso; corte penal internacional, y voto de los mexicanos en el extranjero.

Se hicieron nuevas leyes para el Instituto Nacional de las Mujeres; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; en ciencia y tecnología; transparencia y acceso a la información pública gubernamental; derechos de las personas adultas mayores; sistemas de ahorro para el retiro; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; derechos lingüísticos de los pueblos indígenas; servicio profesional de carrera en la administración pública federal; comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas; prevenir y eliminar la discriminación; desarrollo social; fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil; aguas nacionales; de bienes nacionales; registro público vehicular; asistencia social; aprobación de tratados internacionales en materia económica; responsabilidad patrimonial del Estado, así como cámaras empresariales y confederaciones.

También se emprendieron reformas legales mediante la emisión o actualización de leyes y ordenamientos en materia de administración pública federal; premios, estímulos y recompensas civiles; del Poder Judicial de la Federación; de planeación; de salud; protección al consumidor; ordenamientos penales para el combate al crimen organizado y a la delincuencia organizada; de protección civil, y del Seguro Social.

Se hicieron también nuevas leyes en materia financiera como la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; Ley de Ahorro y Crédito Popular; Ley de Sociedades de Inversión; Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria; Ley para Regular las Sociedades de Informa-

ción Crediticia; Ley Federal de Instituciones de Finanzas, y Ley Orgánica de Financiera Rural.

En cuanto a reformas financieras, destacan la Ley de Instituciones de Crédito; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; Ley del Mercado de Valores; Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley de Instituciones de Crédito; Leyes Orgánicas de Nacional Financiera, Banco de Desarrollo Rural, Banco Mexicano de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios y el Banco del Ejército; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Ley del Sistema de Pagos; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Código de Comercio; Ley de Instituciones de Crédito; Ley del Mercado de Valores; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y Ley de Instituciones de Crédito.

Todas estas fueron las reformas secundarias implementadas durante el gobierno de Vicente Fox, muchas de ellas —casi el 80 por ciento— fueron iniciativas enviadas por el presidente al Poder Legislativo para su discusión y aprobación, pero por su relevancia y trascendencia distaron mucho de ser una reforma del Estado.

Como asignaturas pendientes del gobierno de Vicente Fox para transitar a un verdadero sistema democrático y gobernable, quedaron las siguientes:

1. La revisión del sistema de pesos y contrapesos que supone el sistema republicano de división de poderes, mediante el diseño de un régimen presidencial democrático que equilibre la fuerza necesaria del Poder Ejecutivo con un Legislativo plural y la vigilancia activa del Poder Judicial como garante de la constitucionalidad y la vigencia del Estado de derecho.

2. La formulación de mecanismos que garanticen la oportuna rendición de cuentas del Ejecutivo y sus secretarios ante el Congreso y ante la sociedad.
3. Una reglamentación rigurosa de los informes presidenciales que especifique qué se informa, cómo y con qué parámetros.
4. Los nuevos vínculos del Ejecutivo federal con los poderes estatales mediante un nuevo federalismo.
5. La reforma del congreso bicameral que mejore los mecanismos de enlace y trabajo conjunto, el replanteamiento de facultades únicas y compartidas, el número y la representatividad de sus integrantes, la adecuación de los principios de elección (mayoría relativa y representación proporcional) a las nuevas condiciones políticas del país, la profesionalización y continuidad del trabajo legislativo mediante la posibilidad de la reelección inmediata de diputados y senadores, recuperar el sentido y la razón de ser del Senado como representación territorial del pacto federal, así como puntualizar los derechos, deberes y obligaciones de los legisladores.
6. Reducir el costo de la democracia.
7. Crear el Estado de Anáhuac y dar plenos derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México.
8. Consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos.
9. Consolidar y profundizar las estrategias de buen gobierno para hacer gobernable la democracia.
10. Incrementar y mejorar los mecanismos de participación ciudadana, educación política y cultura cívica.⁶⁶

⁶⁶ Alfonso Zárate, *et al.*, *op. cit.*, pp. 422-424.

Pese al alto capital político con que se inició el gobierno de Vicente Fox, éste no estuvo a la altura de las circunstancias, ni tuvo la capacidad o la voluntad política para llevar a cabo las reformas que el país necesitaba y sigue necesitando.

En el año 2000 debió haber empezado la consolidación democrática a partir de la alternancia política. Sin embargo, ni Vicente Fox ni sus colaboradores estuvieron a la altura de su responsabilidad histórica y dañaron el proceso de consolidación democrática desde su etapa inicial por la falta de visión y de grandeza tanto del jefe del Poder Ejecutivo como de su gabinete, la mayoría formados en el mundo de la gran empresa privada y carentes de experiencia política.

Pese a provenir del PAN, un partido diferente al que gobernó México durante 71 años (el PRI), el gobierno de Fox no hizo lo suficiente para generar un nuevo marco legal, sino que más bien garantizó la permanencia de casi todo lo anterior, desde las personas que ocuparon varios cargos públicos hasta las instituciones y, sobre todo, los mismos patrones de cultura política.

El cambio no llegó, al menos no en la forma en que se prometió: la actividad económica siguió casi igual, la estructura social siguió siendo muy desequilibrada, el marco legal tuvo cambios menores y la estructura institucional mantuvo en muchos casos su ineficacia.⁶⁷

La estrategia que siguieron Vicente Fox y sus operadores para lograr los acuerdos legislativos y políticos necesarios no fue la adecuada, pues se privilegió la imposición mediática sobre la negociación política. Esta falla estratégica es otro de los aspectos que ayudan a explicar el

⁶⁷ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 13 y 195.

fracaso de ese gobierno para sacar adelante gran parte de sus reformas, al menos las más importantes, que fueron las llamadas reformas estructurales y la propia reforma del Estado.

LA REFORMA DEL ESTADO 2007-2008

El 13 de febrero de 2007, a escasos tres meses de iniciado el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), que fue producto de un cuestionado proceso electoral en 2006, el Senado de la República aprobó por unanimidad realizar los trabajos para emitir la Ley para la Reforma del Estado (uno de los proyectos que quedaron pendientes en el sexenio de Vicente Fox), ordenamiento que buscaría, en un plazo de un año, se concertaran los cambios legislativos necesarios para transformar el sistema político y las instituciones, entre ellas el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para evitar que se llegara a un escenario de confrontación como el que dejaron las elecciones del 2 de julio de 2006.

Esta ley, enviada ese mismo día para su revisión a la Cámara de Diputados, obligaba al Congreso de la Unión a llegar a acuerdos entre todas las fuerzas políticas para realizar las iniciativas necesarias en seis rubros fundamentales que eran:

1. Régimen de Estado y gobierno.
2. Democracia y sistema electoral.
3. Federalismo.

4. Reforma judicial.
5. Reforma hacendaria.
6. Garantías sociales.

La concreción de estas propuestas podría implicar cambios sustantivos a la Constitución y a la legislación secundaria, para adecuar y vigorizar un nuevo Estado social y de derecho del país, así como adaptar las instituciones a la realidad.

Entre las instituciones sociales que requerían una revisión a fondo se encontraban los partidos políticos, los cuales apenas empezaban a asumir su función real, ya que en el pasado estuvieron sometidos al gobierno como su instrumento, o fueron ámbitos de oposición, en ocasiones más como grupos de presión que como verdaderos partidos.

Un mes después de que el Senado de la República le enviara la minuta sobre la reforma del Estado, la Cámara de Diputados, en su sesión del 20 de marzo de 2007, aprobó en lo general la Ley para la Reforma del Estado, cuyo objetivo sería configurar los mecanismos para realizar el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de reforma del Estado.

Esta ley estipulaba que la Comisión Ejecutiva estaría integrada alternadamente por los presidentes de las mesas directivas de ambas cámaras (por periodos de seis meses), los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras y las presidencias de las comisiones de la Reforma del Estado también de ambas cámaras, quienes a su vez fungirían como vicepresidentes de la Comisión Ejecutiva. Existiría un representante suplente por cada uno de los titulares. Podrían participar representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, además de los presidentes de los partidos

políticos, quienes sólo tendrían derecho de voz, pero no de voto.

Dentro de esta Comisión Ejecutiva se conformó una Subcomisión Redactora, la cual se encargaría de elaborar iniciativas de ley que se derivaran del acuerdo político alcanzado. Estaría integrada por los presidentes de las comisiones competentes y hasta por ocho especialistas en materia de derecho constitucional, ciencia política y ramas afines.

También se instalaría una Subcomisión de Consulta Pública, que recabaría y analizaría la información derivada de los foros y consultas realizadas, relativas a los temas para la reforma del Estado.

La ley preveía que las decisiones de la Comisión Ejecutiva deberían estar avaladas por el máximo número de sus miembros, buscando que los acuerdos se tomaran por consenso.

Según lo acordado por la Cámara de Diputados, las etapas que seguiría el proceso de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del Estado serían: presentación de propuestas, consulta pública, negociación y construcción de acuerdos, redacción de proyectos y aprobación, así como firma y presentación de iniciativas.

Se fijó un año de plazo para consumar la reforma del Estado, a partir de la aprobación del proyecto en ambas cámaras y de su publicación como Ley para la Reforma del Estado, en el *Diario Oficial* de la Federación.

Esta ley fue publicada el 13 de abril de 2007 y a partir de esa fecha el Congreso de la Unión tendría doce meses para aprobar los cambios constitucionales y las leyes secundarias necesarias sobre temas fundamentales para reformar al Estado y garantizar la gobernabilidad del país, particular-

mente para que hubiera nuevas reglas para el proceso electoral federal de 2009.

El arranque de los trabajos de la Comisión Especial de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, del Congreso de la Unión, que tuvo como sede el Palacio de Minería, en la Ciudad de México, se realizó el 25 de abril de 2007, con representantes de los tres poderes de la Unión, pero sin la presencia del presidente Felipe Calderón, quien no sentía como suya la iniciativa. También asistieron representantes de todos los partidos políticos y los gobernadores de los estados.

En la sesión del 7 de mayo se aprobaron los nombramientos de Porfirio Muñoz Ledo, María Amparo Casar, Diego Valadés y Jorge Alcocer como consejeros de la presidencia de esta comisión. Su tarea consistiría en hacer aportaciones y brindar asesoría sobre los diversos temas de la agenda.

Aunque se preveía que un año era muy poco tiempo para concretar una reforma del Estado, esta propuesta tenía una ventaja sobre la anterior, la que se le presentó a Vicente Fox en el año 2000: la propuesta de 2007 emanaba del Poder Legislativo, concretamente del Senado, y contaba con el consenso de todos los partidos políticos.

Las propuestas de los partidos

En su propuesta para la reforma del Estado, conformada por 32 puntos divididos en seis grandes temas, el Frente Amplio Progresista (conformado por legisladores del PRD, del PT y de Convergencia), a través del coordinador para la reforma del Estado, Porfirio Muñoz Ledo, propuso como punto de arranque amplias modificaciones a la democracia,

al sistema electoral y a la justicia mediante los siguientes tópicos fundamentales:

1. Austeridad y equidad en las elecciones.
2. Una gobernabilidad democrática.
3. Acceso efectivo a la justicia.
4. Descentralizar el poder.
5. Contra la desigualdad.
6. Una nueva Constitución.

Dentro de los cambios concretos que se propuso, resaltaba incluir en la Constitución el carácter de México como una república participativa, con el objeto de que se pasara de una democracia electoral a una que incluyera a la sociedad. Por lo tanto, sugería establecer en la Carta Magna las figuras de democracia participativa, plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular, contraloría ciudadana y revocación del mandato, sin perder de vista una nueva ley general de participación ciudadana que permitiera aplicar sus contenidos.

Un tema central se refería a la protección constitucional de los derechos políticos y la preservación de las garantías fundamentales de los ciudadanos que aseguraran su participación en todos los órdenes de la vida pública. Se planteaba evitar el uso de la ley penal como mecanismo para anular o impedir el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el apartado de gobernabilidad democrática, se propuso fomentar la parlamentarización del sistema político mexicano mediante el fortalecimiento del Congreso, de sus facultades de investigación y de las competencias de sus comisiones.

En la propuesta se presentó un apartado sobre austeridad y equidad en las elecciones, se planteó la prohibición absoluta del uso comercial de la radio y la televisión para fines políticos y electorales; distribución equitativa de los tiempos oficiales de los partidos y candidatos, así como la reducción consecuente del monto de las prerrogativas; reforma constitucional y legal en materia de radio y televisión que democratizara los medios y garantizara el derecho a la información; además de la proscripción de financiamiento privado para los partidos políticos y los candidatos.

También se planteaba la regulación de las precampañas, de los programas sociales y la propaganda gubernamental en periodos electorales; implantar el voto universal y directo de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y su representación en el Congreso; creación de un instituto nacional de elecciones y de participación ciudadana, investido de autoridad, imparcialidad y vocación federativa (que sustituyera al IFE y a sus consejeros); plena garantía constitucional al sufragio, con la revisión del contencioso electoral y autonomía de los tribunales y fiscalías comiciales; reducción de los topes y gastos de campaña, y adopción de urnas electrónicas.

Respecto al acceso efectivo a la justicia, propuso la creación de un tribunal constitucional autónomo que dirimiera las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, así como instaurar la autonomía del Ministerio Público y ciudadanizar la justicia por medio de los juicios orales, la reparación del daño y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, así como combatir la desigualdad.

El Frente Amplio Progresista también propuso fomentar la producción agropecuaria y pesquera, revisar los servicios de salud y los regímenes de seguridad social, una reforma laboral que garantizara el salario mínimo y el ingreso de los

trabajadores, la participación social en el sistema educativo y consagrar el derecho al disfrute de los bienes de la cultura.

Para descentralizar el poder, el Frente Amplio Progresista recomendó la revisión del régimen de competencias y del sistema fiscal de la federación, la genuina división de poderes y democratización de los gobiernos locales, la expedición de una Constitución del Distrito Federal que le otorgara estatuto pleno de entidad federativa, así como garantizar la autonomía de los pueblos indígenas y el carácter multiétnico y pluricultural de la nación.

Aunque el Frente Amplio Progresista presentó la propuesta más completa, los aspectos arriba señalados eran para esta organización sólo el mínimo necesario o punto de partida para emprender una profunda reforma del Estado que desembocara en una nueva Constitución, la cual tendría que entrar en vigor en 2010, año del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución mexicana.

Por su parte y según lo acordado, los demás partidos presentaron también sus propuestas sobre la reforma del Estado el 25 de mayo de 2007, día en que se realizó el encuentro de trabajo de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, del Congreso de la Unión, realizada en el Senado. Con la excepción del PAN, todos los partidos coincidieron en la necesidad de acotar la figura presidencial y sus funciones, renovar los poderes Legislativo y Judicial y en la urgencia de establecer una nueva normatividad electoral que permitiera la equidad y la transparencia en los comicios e impidiera un escenario similar al que se dio el 2 de julio de 2006.

El PRI, los partidos integrantes del Frente Amplio Progresista (PRD, PT y Convergencia) y el PVEM coincidieron en proponer la creación de un instituto nacional de elección

nes que sustituyera al IFE, planteando claramente —sobre todo PRD y PRI—, que la reforma electoral pasaba por la salida de los consejeros del IFE, por su cuestionada participación en el proceso electoral de 2006.

Con matices, todos los partidos opositores planteaban reducir los tiempos y costos de las campañas y privilegiar el uso de los tiempos oficiales en medios electrónicos, pero también cada partido hizo sus planteamientos en lo individual.

Por ejemplo, el PRD presentó a través de Leonel Cota Montaña, su dirigente nacional en ese momento, más de 300 propuestas que implicaban modificar 87 artículos de la Constitución y crear una nueva Ley Federal de Radio y Televisión.

Algunas de las principales propuestas del PRI, presentadas por su dirigente nacional, Beatriz Paredes Rangel, planteaban nuevas reglas para la nulidad de elecciones, eliminar la causal abstracta y establecer con toda precisión en la ley electoral la hipótesis que justificara el recuento de votos y los procedimientos debidos para su realización. Se refirió también a la necesidad de fortalecer y modernizar la institución presidencial, a fin de avanzar hacia un Ejecutivo fuerte, que contara con el apoyo de un jefe de gabinete, con el propósito de modernizar el presidencialismo mexicano y consolidar la figura del presidente como jefe de Estado. Esta última figura la contemplaban también el PRD, el PT y Convergencia.

Por parte del PAN, su secretario general, José Espina, expresó que la reforma del Estado exigía necesariamente poderes públicos fuertes, por lo que se requería perfeccionar el sistema de gobierno presidencialista y lograr la correspondencia de facultades y responsabilidades entre el Ejecutivo y el Legislativo. Propuso dar prioridad a las iniciativas

de ley del Ejecutivo en cuanto a su dictaminación, modificar el formato del informe presidencial y eliminar el requisito de que el presidente solicitara permiso al Legislativo en caso de viajar al extranjero, cuando se tratara de menos de siete días de ausencia.

Convergencia fue el único partido que planteó la reelección del presidente de la República como parte de sus propuestas de reforma electoral. Propuso reducir el periodo del Ejecutivo federal de seis a cuatro años y a partir de ahí la reelección por un periodo de cuatro años más, igual que como se hace en Estados Unidos, con un presidente que pudiera continuar en el cargo por otro cuatrienio si ganara la reelección.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como integrante del Poder Judicial, también presentó sus propuestas en torno a la reforma del Estado, entre las que destacaba reformar el artículo 105 constitucional, para eliminar el requisito de mayoría calificada en la resolución de acciones de inconstitucionalidad. También planteó disminuir el porcentaje de legisladores requerido para presentar dicho recurso de 33 a 25 por ciento.

En esta sesión se acordó realizar entre junio y julio de 2007 una consulta pública para enriquecer estas y otras propuestas sobre la reforma del Estado.

Los foros de consulta para enriquecer y legitimar las propuestas

Para garantizar que ninguno de los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) se desentendiera de los resultados de los foros para la consulta pública, éstos se hicieron responsables de su organización y escucharían las propuestas de ciudadanos, académicos y organizaciones sociales.

Los senadores y diputados del PRD se encargaron de la consulta sobre el tema de las garantías sociales. El grupo parlamentario del PAN tuvo esta responsabilidad con los foros sobre régimen de gobierno y federalismo. La organización de los foros para la consulta sobre la reforma electoral y la reforma del Poder Judicial corrió por cuenta de los legisladores del PRI.

Entre el 24 de junio y el 4 de julio de 2007 se llevaron a cabo cinco foros temáticos abiertos a la ciudadanía, donde se trataron los cinco temas fundamentales planteados en la Ley para la Reforma del Estado. Como resultado de esta etapa de consulta pública se expusieron 31 conferencias magistrales impartidas por integrantes de los ámbitos académico y político, y se presentaron un total de 770 propuestas ciudadanas mediante diversas ponencias.

El foro sobre federalismo se llevó a cabo en el Instituto Cultural Cabañas de Guadalajara, Jalisco, el 25 de junio. Se presentaron 73 ponencias ciudadanas que destacaron la necesidad de fortalecer el municipio y la delimitación puntual de las facultades de los tres niveles de gobierno, así como la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal.

El 26 de junio se realizó el foro correspondiente al tema de régimen de Estado y gobierno en el Teatro de la República, en la ciudad de Querétaro. Aquí se presentaron 125 propuestas ciudadanas que expresaron la urgencia de redefinir las relaciones entre los Poderes de la Unión, replantear el funcionamiento del régimen presidencialista, permitir la reelección de los legisladores, así como perfeccionar los mecanismos de acercamiento de la ciudadanía con las instituciones de gobierno.

La reforma al Poder Judicial se discutió en el Aula Magna del Colegio Civil de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la ciudad de Monterrey, los días 28 y 29 de junio.

En las 131 ponencias registradas los ciudadanos participantes manifestaron su preocupación ante la falta de certidumbre y confianza en los procesos judiciales, propugnaron por un combate eficaz al crimen organizado, el fortalecimiento de los poderes judiciales locales y la unificación de la legislación penal para todas las entidades y la federación.

Los días 2 y 3 de julio se realizó en el Centro de Convenciones de Acapulco, Guerrero, el foro relativo al tema de garantías sociales. Se registraron 239 ponencias, las cuales coincidieron en que el objetivo de la reforma del Estado debería ser garantizar una vida digna a los mexicanos y reducir la desigualdad de ingresos entre ellos.

El quinto y último foro tuvo verificativo en el World Trade Center de Veracruz, los días 3 y 4 de julio, donde se trató el tema de democracia y sistema electoral. Se presentaron un total de 208 ponencias ciudadanas que apuntaron hacia el fortalecimiento del IFE, la reducción de los tiempos de campaña, la regulación de las precampañas electorales y la representación proporcional en el Poder Legislativo, entre otros temas.

De manera complementaria, durante varias semanas se reunieron por más de 30 ocasiones en el quinto piso de la Torre del Caballito, donde se encuentran algunas oficinas del Senado, representantes de los partidos, para intercambiar puntos de vista y construir acuerdos en materia electoral.

Los acuerdos para la reforma del Estado

Los primeros consensos sobre la reforma del Estado dados a conocer por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, el 30 de agosto de 2007, y presentados un día después a la Co-

misión Permanente del Congreso de la Unión, para que ésta los turnara a las comisiones respectivas para su dictamen, comenzaron a darse sobre cambios constitucionales en materia electoral mediante un proyecto de decreto que se discutió inicialmente en el Senado. Después se envió para su revisión y aprobación a la Cámara de Diputados, y de ahí se envió a los congresos estatales para su aprobación.

Esta propuesta fue considerada como una reforma electoral de nueva generación y continuación de las de 1977, 1986 y 1990-1996. Contemplaba la modificación de nueve artículos constitucionales: 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134.

Entre los puntos más importantes que incluyó la propuesta, se encuentra prohibir a las agrupaciones gremiales utilizar su estructura corporativa para conformar nuevos partidos políticos, en clara alusión a lo que había hecho el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) al crear el Partido Nueva Alianza (PANAL).

Para no repetir los excesos de la elección presidencial de 2006, se incluyó rechazar el uso de “propaganda y campañas negativas” que calumnien y descalifiquen a personas, instituciones o partidos. También se estableció la prohibición de que terceras personas o instituciones puedan comprar tiempo en radio y televisión para denostar o apoyar candidatos, como fue el caso de la cúpula empresarial mexicana.

Planteaba la sustitución escalonada de los consejeros electorales para que, antes de la elección federal intermedia de 2009, los consejeros electorales nombrados en 2003 culminaran su función al frente del IFE. Sobre esto se incluyó también ampliar de siete a nueve años el periodo de encargo de los consejeros electorales y de los ministros del TEPJF, y se planteó que ninguno de ellos podría ser reelecto

ni ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado en los dos años siguientes a la conclusión de su mandato.⁶⁸ En el caso del consejero presidente, éste duraría en su encargo seis años y podría ser reelecto una sola vez.

Todos los consejeros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

Además, se planteó otorgar facultades al IFE para que pudiera sancionar a partidos, agrupaciones, personas físicas o morales que infringieran las disposiciones legales. Con ello se aludía a la falta de herramientas que argumentó el IFE para no poder sancionar a los empresarios que contrataron publicidad para atacar a un candidato presidencial en 2006.

También incluyó la reducción de los costos y plazos de campaña al establecer que su duración para presidente de la República sería de 90 días y para senadores y diputados federales sería de 45 días. Fijó tiempos y financiamiento límite para los procesos internos de los partidos y para las campañas.

Se crearía una contraloría interna del IFE para revisar los ingresos y egresos del organismo. El contralor interno sería designado por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones públicas de educación superior, el cual duraría seis años en el cargo y podría ser reelecto por una sola vez, además de estar ads-

⁶⁸ Esta propuesta de reforma constitucional en materia electoral venía acompañada de un acuerdo del PRI, PAN y PRD sobre el retiro de los consejeros del IFE, así como de los magistrados del TEPJF, aunque no había un consenso sobre la forma en que serían removidos, por lo que se buscaba un mecanismo que causara los menores problemas legales.

crito administrativamente a la presidencia del Consejo General del instituto electoral.

El secreto bancario, fiduciario y fiscal no se aplicaría en los procesos de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, que estaría a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE.

El financiamiento público para la obtención del voto durante el año en que se eligiera presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldría al 50 por ciento de las prerrogativas que correspondan a los partidos por actividades ordinarias; cuando sólo se eligieran diputados en las elecciones intermedias equivaldrá a 30 por ciento. Con esto disminuirá en 3 mil 308 millones de pesos el financiamiento a los partidos, con lo que bajaría considerablemente el multimillonario gasto destinado a los *spots*.

También se contempló la prohibición expresa para que los partidos políticos contrataran publicidad en los medios electrónicos de comunicación, de tal manera que su propaganda fuera difundida únicamente en los tiempos oficiales de forma gratuita, y sería el IFE el que distribuyera los espacios (30 por ciento del tiempo igualitario entre todos los partidos y el 70 por ciento proporcional a sus votos de la elección federal anterior). Esto para impedir que los actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas y en sus resultados mediante los medios de comunicación.

Con base en lo anterior, los partidos políticos tendrían derecho a 48 minutos diarios en televisión y radio a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, que serían distribuidos de dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, a lo cual se opusieron ferozmente los concesionarios de la radio y la televisión (sobre todo el duopolio televisivo conformado por Televisa y TV Azteca)

por afectar sus intereses económicos, disfrazando esto como un atentado a la libertad de expresión y señalando que los tres principales partidos promotores de esta reforma: PRI, PAN y PRD “estaban conduciendo a México a la partidocracia”.

Se señaló además que en la reforma legal se precisarían los motivos por los que se podría declarar la nulidad de una elección.

Otro aspecto que se contempló fue lo referente a que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, así como el derecho de réplica.

Esta propuesta de reformas constitucionales en materia electoral constituyó un avance, pero también dejó algunas cosas importantes que podrían ser retomadas por las leyes secundarias. Dentro de las lagunas que presentó esta propuesta electoral se encontraron el no ocuparse de la democracia interna de los partidos. No contempló las candidaturas ciudadanas al señalar que la única vía de acceso al poder público eran los partidos políticos. No se manejó una vía reconocida a los ciudadanos para impugnar por ellos mismos los resultados electorales y no se reforzaron los medios de impugnación electorales para ampliar los supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En algunos sentidos, esta fue una reforma partidocrática porque no consideró mecanismos de democracia participativa, tales como la iniciativa legislativa popular, el referéndum, la revocación del mandato, la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes electorales, el presupuesto participativo electoral, etc. Por lo tanto, es una reforma pensada por los partidos en aras de salvaguardar sus intereses y sin conceder a los ciudadanos un ápice de intervención efectiva en los asuntos públicos. Otra prueba de ello es

que los ciudadanos no tendrían intervención alguna en la designación de los consejeros electorales del IFE y, de nuevo, se designarían por cuotas de los partidos.

Respecto a la vida interna del IFE, la propuesta debilitaba la ciudadanización de la institución al traspasar las facultades de fiscalización a los partidos, de una comisión del Consejo General a un órgano técnico, y se le imponía un contralor general desde la Cámara de Diputados.

Aprobada en el Congreso de la Unión, la reforma constitucional en materia electoral, una vez que según la Constitución la mitad más uno de los congresos locales hicieron lo propio (de hecho la única legislatura local que se opuso a estas reformas constitucionales en materia electoral fue la de Coahuila), la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, del Congreso de la Unión, continuó sus funciones como instancia encargada de las mesas de discusión para la reforma del Estado. Entró a la segunda etapa de trabajos, esta vez con el análisis del apartado sobre régimen de Estado y gobierno.

Con el propósito de crear un nuevo andamiaje del sistema político mexicano, así como de avanzar en el rediseño de las instituciones, los legisladores buscarían darle cauce a otros temas que también se relacionaran con la reforma electoral, como la reelección de diputados federales y locales, senadores y presidentes municipales; la posible creación de un jefe de gabinete; la instauración de figuras de democracia directa como referéndum, plebiscito, consulta popular y revocación del mandato, y un nuevo formato del informe presidencial, entre otros puntos.

En la sesión de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, del Congreso de la Unión, realizada el 26 de septiembre

de 2007 en las instalaciones del Senado de la República, también se presentó una propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, cuya paternidad se debe al senador panista Santiago Creel Miranda, la cual fue aprobada por unanimidad.

Esta propuesta fue en el sentido de asumir en México el pleno respeto y la promoción de los derechos humanos en el ámbito constitucional, es decir, reconocer, respetar y promover los derechos universales inherentes a la dignidad del ser humano.

Una vez que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto de reforma constitucional en materia electoral, el 13 de noviembre de 2007, con las modificaciones a los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, la adición del artículo 134 y la derogación de un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dio potestad legal al IFE para contratar los tiempos y espacios en los medios de comunicación privados en tiempos de elección y renovar al Consejo General del propio IFE.

A partir de esa fecha los congresos de los estados tendrían como máximo un año para modificar sus leyes electorales con objeto de empatarlas con la reforma publicada en el decreto, y la Cámara de Diputados contaría con 30 días naturales para culminar el proceso de elección del presidente del IFE y dos consejeros más. En ese lapso se tendrían que modificar 19 leyes secundarias.

El procedimiento y la convocatoria para la elección del nuevo presidente del IFE y dos consejeros más se dio mediante un acuerdo cupular entre las principales fuerzas políticas de la Cámara de Diputados, las que propusieron los nombres de los candidatos.

Con esta reforma constitucional en materia electoral, ningún gobernante, incluido el presidente de la República,

podrá publicitar las obras de gobierno con imagen, voz o logotipos que implicaran promoción personalizada.

El 11 de diciembre de 2007, el Congreso de la Unión concluyó la aprobación de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con la modificación de 113 artículos de la ley electoral, con la votación a favor de los legisladores del PRI, del PAN, del PVEM, de la mayoría del PRD (42 de sus diputados votaron en contra) y la oposición de los partidos minoritarios como Nueva Alianza, Convergencia, PT y Alternativa Socialdemócrata, por considerar que se limitaban sus derechos para formar coaliciones y se limitaba su posibilidad de subsistencia como fuerzas políticas, ya que para mantener su registro deberían garantizar por sí mismos la obtención como mínimo del 2 por ciento del total de la votación.

Un mes después de haber sido aprobadas por el Congreso, se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas al Cofipe que entraron en vigor a partir del 15 de enero de 2008. Con ello se iniciaron los cambios estructurales en el IFE, como la desaparición de la Comisión de Fiscalización para dar paso a una unidad especializada; la conformación de un nuevo órgano de contraloría y la ampliación del área de radio y televisión para asumir las nuevas responsabilidades en la materia. Esto implicaría modificar entre 24 y 34 ordenamientos que marcan el funcionamiento del IFE.

Entre los reglamentos a modificar destacaron los siguientes: sesiones del Consejo General, comisiones de radio y televisión, estatuto del Servicio Profesional Electoral, fiscalización de partidos políticos, transparencia y acceso a la información, presentación de informes de gastos de campaña y precampañas, procedimientos de liquidación de partidos políticos, cómputos distritales, registro de candidatos

y de coaliciones, contraloría y Registro Federal de Electores, entre otros. Con estas reformas también se modificó el esquema para definir el financiamiento de los partidos políticos.

Después de haberse elaborado la reforma constitucional en materia electoral, que implicó una serie de modificaciones a las leyes electorales y a otras tantas normas secundarias, hubo ciertas discrepancias entre los partidos políticos para ponerse de acuerdo sobre las personas que se encargarían de llevar adelante y materializar ese nuevo modelo electoral, concretamente para designar al consejero presidente del IFE y dos consejeros más.

Después de un intenso proceso de vetos y descalificaciones de aspirantes a presidir los destinos del IFE por parte de los tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD, dos meses después de los plazos para tal fin, el 7 de febrero de 2008 la Cámara de Diputados puso punto final al azaroso relevo de la tercera parte de los consejeros del IFE, al elegir por unanimidad entre los coordinadores de las ocho bancadas y por mayoría de votos de los legisladores (algunos diputados del PRD votaron en contra),⁶⁹ a tres personajes de bajo perfil como Leonardo Valdés Zurita para presidir el máximo órgano electoral, y a Benito Nacif y Marco Anto-

⁶⁹ Algunas de las razones por las cuales un sector de legisladores del PRD, sobre todo los agrupados en la corriente Izquierda Democrática Nacional, se opuso a la candidatura de Leonardo Valdés para presidir el IFE, quien fue yerno de Heberto Castillo y militó en el Partido Mexicano de los Trabajadores y en el Partido Mexicano Socialista, ambos antecesores del PRD, es que cuando este personaje fue consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal, votó en contra de admitir que Andrés Manuel López Obrador cumplía el requisito de residencia en el Distrito Federal para poder contender por la jefatura de gobierno, además de que posteriormente fue asesor de Felipe Calderón cuando éste coordinó entre 2000 y 2003 al grupo parlamentario del PAN. Álvaro Delgado, “El IFE: todo estaba arreglado...”, en *Proceso*, México, núm. 1632, 10 de febrero de 2008, pp. 18-19.

nio Baños Martínez como nuevos consejeros, quienes sustituyeron a Luis Carlos Ugalde, quien ya había renunciado en diciembre de 2007, y a Alejandra Latapí y Rodrigo Morales, respectivamente.

Los legisladores también acordaron que los consejeros del IFE: Andrés Albo Márquez, María Teresa González Luna y Lourdes López Flores concluirían sus funciones en agosto de 2008, y que los consejeros en funciones Virgilio Andrade, Marco Antonio Gómez Alcantar y Arturo Sánchez Gutiérrez continuaran en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010.

Otra parte de la reforma del Estado fue lo referente a la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, aprobada en febrero de 2008, con la cual se pretendía dar certeza jurídica a los ciudadanos respetando sus derechos, dotando de más y mejores herramientas al Estado mexicano para combatir la delincuencia y los abusos por parte de las autoridades.

Para ello se implementaron diversos mecanismos de impartición de justicia como los siguientes:

1. Juicios orales bajo los principios de continuidad e inmediatez para dar mayor celeridad a los procesos de justicia.
2. Defensoría de oficio de calidad, para garantizar el derecho a una defensa pública adecuada.
3. Todo acusado será considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario, en el marco de un proceso equitativo y de respeto a los derechos ciudadanos.
4. Mediante políticas públicas se promovería la reinserción social de los procesados.
5. Creación de una base de datos de antecedentes penales para que nadie (civil o policía) se diera de alta

para laborar en instituciones de seguridad pública sin ser debidamente certificado.

6. La prisión preventiva sólo se aplicaría cuando otras medidas no fueran suficientes para garantizar la comparecencia del inculcado en el juicio.
7. El Ministerio Público garantizaría la protección a las víctimas, ofendidos, testigos y en general a todos los sujetos que intervinieran en el proceso penal.

En el caso de la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podría decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale. Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada.

A pesar de que se prevé que las comunicaciones privadas son inviolables y la ley sancionará cualquier acto que atente contra la libertad y confidencialidad de las mismas, habrá una excepción cuando las conversaciones sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas.

A los internos de reclusorios que requieran de medidas especiales de seguridad y que tengan que ver con delincuencia organizada, se les destinará a centros especiales.

De último momento, y a pesar de los apretados tiempos y algunos desacuerdos en los trabajos para la reforma del Estado, el pleno de la Cámara de Diputados aceleró la aprobación del dictamen que reformaba los artículos 20, 23 y 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de la República, a fin de que este cuerpo legislativo pudiera erigirse en colegio electoral y designar a un presidente interino cuando llegara el 1 de diciembre del año de la elección presiden-

cial no existiera declaración de validez de la elección o no se presentara el presidente electo a tomar posesión de su encargo.

Estos cambios también incluyeron la facultad de los diputados para expedir la convocatoria para la elección del contralor general del IFE y la designación de algunos consejeros electorales. Lo primero se concretó en el periodo ordinario que terminó en abril de 2008; lo segundo siguió su curso con el registro de candidatos a consejeros y la selección de éstos se hizo en el periodo extraordinario convocado por la Junta de Coordinación Política para desahogar los temas pendientes.

Las últimas reformas realizadas por el Poder Legislativo en el periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril de 2008, fueron las realizadas al artículo 69 constitucional por la Cámara de Diputados, con lo que se eliminaba la presencia física del Ejecutivo en el Congreso de la Unión y la emisión de un mensaje el 1 de septiembre, por lo que sólo se obligaba al presidente de la República a enviar un informe por escrito del estado que guardara la administración pública.

Sin embargo, esta reforma constitucional faltó ser ratificada para su implementación por el Senado y por al menos 16 de los 31 congresos locales, lo cual no se realizó en el plazo de un año acordado por el Congreso de la Unión para realizar la reforma del Estado, plazo que había vencido en abril de 2008, ni tampoco en el periodo ordinario de sesiones.

De igual manera, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó otra reforma constitucional al artículo 116, para fijar en 30 años la edad mínima para ser gobernador de un estado, aunque se dejó abierta la posibilidad de que los estados pudieran incluso establecer una edad menor como

requisito para aspirar a ser titular de una gubernatura. La reforma aprobada precisaba lo siguiente:

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de los comicios y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.

Para concretar esta reforma, las legislaturas de los estados tendrían que efectuar las adecuaciones que correspondieran a sus constituciones locales, así como a su legislación secundaria en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del decreto, por lo que la reforma constitucional fue turnada a los congresos estatales para su ratificación.

Por todos los pendientes que quedaron, se realizó un periodo extraordinario de sesiones en ambas cámaras del Poder Legislativo, los días 19 y 20 de junio de 2008.

La Cámara de Diputados continuó el *blindaje* de los procesos electorales, y para garantizar la plena transparencia en el manejo de los recursos que se destinan a las campañas, eliminó el llamado secreto bancario, fiduciario y fiscal, para que el IFE pudiera fiscalizar a plenitud a los partidos políticos. Para ello, se aprobaron las reformas al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y a la fracción IX del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Estas modificaciones legales se debieron a que en la reforma constitucional de 2007 y en los cambios al código electoral se ordenó la creación de un órgano técnico del IFE, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el cual a partir de entonces sería el responsable de auditar las finanzas de los partidos, estaría

dotado de autonomía de gestión y no se vería limitado por los secretos bancario, fiduciario ni el fiscal para el cumplimiento de sus funciones.

Por lo que hace a las autoridades del sector bancario y financiero, éstas se verían obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias les presentara la unidad fiscalizadora del IFE.

Además, los diputados federales aprobaron nuevos y expeditos mecanismos contemplados en las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación y General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la impugnación de los comicios, cuando éstos resultaran irregulares, de manera que las salas regionales del TEPJF trabajaran en forma permanente y resolvieran los conflictos en forma ágil, ya que desde 1991 las salas regionales del tribunal electoral habían tenido el carácter de temporales, con funcionamiento y atribuciones sólo durante los procesos electorales federales.

Uno de los puntos relevantes de este periodo extraordinario en la Cámara de Diputados era el referente al nombramiento de tres consejeros del IFE, resultando electos para tal efecto y por el consenso de todos los partidos políticos (con la excepción del Partido Alternativa Socialdemócrata, actualmente desaparecido por no obtener el mínimo de votación que contempla el Cofipe, que cuestionó que no se eligieran al menos a dos mujeres): María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Hernández y Francisco Javier Guerrero, quienes rendirían la protesta de ley el 15 de agosto de 2008 y durarían en el cargo hasta el 30 de octubre de 2013.

También la Cámara de Diputados estableció las causas de nulidad de una elección presidencial, así como de dipu-

tados y senadores, mediante las reformas al artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando ocurran irregularidades en el 25 por ciento de las casillas o más, o que no se hubiese instalado ese porcentaje de casillas en territorio nacional, se rebasen los topes de campaña, se presente el uso indebido de recursos públicos a favor o en contra de un partido o candidato o se incurra en violaciones que sean determinantes en el resultado de las elecciones. Dichas irregularidades deberán estar plenamente probadas y acreditadas. Aunque así quedó aprobada esta modificación por los diputados, al ser enviada para su ratificación al Senado, este órgano legislativo eliminó algunas de las causas de nulidad de una elección.

Por su parte, en el Senado de la República se aprobó terminar con el “día del presidente”, luego de que todos los partidos avalaron el dictamen para que el jefe del Ejecutivo ya no asistiera al Congreso de la Unión el 1 de septiembre de cada año y sólo entregara su informe de gobierno por escrito. Junto con esto se contemplaba que el Congreso de la Unión pudiera plantear la “pregunta parlamentaria” al jefe del Ejecutivo para solicitar la ampliación de la información, precisión o rectificación de datos que aparecieran en el informe. Como complemento a esto, los legisladores podrían solicitar la comparecencia de los funcionarios públicos que fueran convocados a efecto de analizar y discutir el contenido del informe de gobierno, pero con el agregado de que los funcionarios citados lo harían previa protesta de decir verdad. Con estas modificaciones se ganó un espacio que mejora la capacidad de control del Congreso respecto de las actividades del Poder Ejecutivo.

Con la modificación de los artículos 71, 72 y 78 constitucionales se eliminó el llamado “veto de bolsillo”, que

ejercía el Ejecutivo con leyes y decretos aprobados en el Congreso, pero que no hacía efectivos ni hacía entrar en vigor al no publicarlos en el *Diario Oficial* de la Federación. Esta propuesta todavía tendría que ser ratificada por la Cámara de Diputados para el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Una modificación importante es que se planteaba dar al Ejecutivo la posibilidad de presentar dos iniciativas de ley preferentes por cada periodo legislativo ordinario, las cuales tendría que dictaminar el Poder Legislativo en el periodo en que le fueron enviadas, independientemente de si las aprobaba o no.

También se dio trámite favorable para que el presidente pudiera ausentarse del país hasta por siete días sin requerir el permiso del Legislativo, una vez que fue modificado el artículo 88 de la Constitución.

Con estos nuevos instrumentos, el Poder Legislativo finalmente dio forma a la controvertida reforma constitucional en materia electoral. Sin embargo, aunque ya había consenso para ello, los senadores del PRI y del PAN frenaron la discusión y aprobación de dos reformas fundamentales a la reglamentación secundaria en materia electoral.

Y es que el compromiso original de ambas cámaras fue el de avalar las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual especificaba las sanciones a las que se harían acreedores los concesionarios de los medios electrónicos que violaran las disposiciones electorales sobre propaganda política, y que además contemplaba el retiro de concesiones en caso de violaciones graves a la norma.

Además, legisladores del PRI y del PAN habían dado su visto bueno a la minuta que ya se había aprobado en la Cámara de Diputados a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que contemplaba la

posibilidad de que el rebasar los topes de campaña y el desvío de recursos públicos fueran causales para anular la elección de presidente de la República, de diputados y de senadores.

Sin embargo, los coordinadores de las bancadas de ambos partidos en el Senado argumentaron que esas modificaciones aprobadas por los diputados estaban mal redactadas y, al final, echaron abajo estos proyectos, para luego justificar que serían discutidos en el siguiente periodo ordinario de sesiones, de septiembre de 2008, aunque en caso de aprobarse ya no entrarían en vigor en los comicios federales intermedios de 2009.

Si bien es cierto se presentaron avances importantes como ya dimos cuenta, la reforma del Estado 2007-2008 tuvo la característica de haber sido hecha por los partidos políticos por y para las instituciones políticas, y no tomó en cuenta las aspiraciones y necesidades de la sociedad o de los individuos que la componen. Ejemplos de ello hay muchos.

La reforma electoral fortaleció a los partidos políticos y limitó el poder de las televisoras y de la radio, pero no reconoció aún mecanismos de participación ciudadana. La reforma judicial fortaleció las atribuciones del ministerio público frente a la delincuencia, pero no profundizaba en los instrumentos de acceso a la justicia, que es lo que más importa a la sociedad. La reforma propuso fortalecer los acuerdos entre los partidos y darle gobernabilidad al sistema político, pero no fue diseñada para fortalecer los mecanismos ciudadanos de fiscalización y rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados.

En esta reforma del Estado quedaron fuera aspectos importantes como garantías jurídicas y mecanismos de protección constitucional a los derechos sociales; mecanismos

amplios de democracia participativa como las candidaturas ciudadanas, democracia interna partidista, la revocación del mandato o la iniciativa legislativa popular; nuevos mecanismos de defensa constitucional; reformas judiciales para ampliar las vías de acceso a la justicia; así como instrumentos eficaces de rendición de cuentas controlados por la población.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado del Congreso de la Unión, llegó a su fin en abril de 2008. Se creó para negociar la llamada reforma del Estado y establecer la forma jurídica de convertir los acuerdos que se lograran en reformas constitucionales.

Pese a que hubo avances en materia de régimen de Estado y de gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reforma del Poder Judicial y garantías sociales (en unos casos más que en otros), todo esto para elevar la eficiencia ejecutiva y legislativa del sistema político mexicano, también quedaron algunas cosas sin atenderse como el tipo de desarrollo para el país, resolver las desigualdades sociales, mantener la cohesión y la convivencia social.

Con esta llamada reforma del Estado 2007-2008, se impuso una vez más la lógica del poder, ya que sus resultados se encaminaron principalmente hacia la negociación de otra reforma electoral que posibilitara llegar a las siguientes elecciones federales con menos conflictos.⁷⁰

Es por ello que lo más significativo de esta reforma del Estado se presentó en la reforma electoral, que cambió las

⁷⁰ Héctor Zamitiz Gamboa, “La reforma del Estado: eje de preocupaciones nacionales en la democracia y para la gobernabilidad de México”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 9ª época, núm. 17, mayo-agosto de 2009, pp. 149-150.

reglas de la competencia entre los partidos políticos para acceder al poder, afectó a los partidos pequeños en su posibilidad de participar en coaliciones, ya que deberían justificar por sí solos un mínimo del 2 por ciento de la votación en una elección para mantener su registro; acortó los tiempos de campaña; controló la participación de la radio y la televisión en las contiendas electorales e intentó diseñar los mecanismos para evitar que el dinero las dominara.

LOS CAMBIOS POLÍTICOS DE FINES DEL GOBIERNO CALDERONISTA

Como complemento a la denominada Reforma del Estado 2007-2008, y para subsanar algunas de sus insuficiencias, en la segunda mitad del mandato de Felipe Calderón Hinojosa, el presidente promovió una serie de reformas políticas a partir de 2009, algunas de las cuales terminaron siendo aprobadas por el Poder Legislativo hasta 2012, con ciertas diferencias con respecto a las presentadas por el Ejecutivo, las cuales fortalecieron el presidencialismo mexicano al darle más facultades a este poder, permitiendo subsanar o corregir en buena parte los elementos que provocaron el conflicto postelectoral de 2006.

La iniciativa de reformas políticas del jefe del Ejecutivo fue enviada al Legislativo para su discusión, análisis y en su caso aprobación, el 15 de diciembre de 2009, tras criticar las reformas políticas que se habían realizado en los últimos años y que a su juicio no habían logrado gobiernos más eficaces. Su propuesta decía buscar que el poder se sometiera de manera más clara y contundente a los electores y que fuera el ciudadano el que premiara el buen desempeño o castigara el ejercicio irresponsable o insensible del poder.

Sus propuestas, muchas de las cuales no fueron aprobadas, se agrupaban en distintos aspectos que contemplaban la elección consecutiva de autoridades municipales, elec-

ción consecutiva de legisladores, nueva conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión, elevar el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político, iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, segunda vuelta en la elección presidencial, facultad de iniciativa de ley por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iniciativa preferente del presidente y referéndum para reformas constitucionales, así como veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para algunos estas iniciativas buscaban acabar con el debilitamiento del poder presidencial que comenzó a darse a partir de la alternancia política de 2000, cuando el presidente perdió algunas de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales; mientras que para otros lo que se buscaba era empoderar más el presidencialismo y hacer más funcional el sistema, cuyo pluralismo había resultado hostil a la modernización de México y propiciado un alejamiento progresivo entre la ciudadanía, la política y los políticos.⁷¹

La propuesta de reforma política de Felipe Calderón fue recibida con diversos cuestionamientos por parte de los legisladores, fundamentalmente de los de oposición al PAN, por lo que tardaron casi tres años en dictaminarla y sacar su propia propuesta, en algunos sentidos distinta a la enviada por el presidente.

Las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y que fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 9 de agosto de 2012, se expresan mediante un decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución

⁷¹ Héctor Zamitiz Gamboa, “Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, núm. 25, enero-abril de 2012, pp. 55-88.

Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. Con estas reformas, que incluyen la modificación de 14 artículos de la Constitución, se logró que el presidente de la República tuviera más facultades que sus antecesores.

Una de esas facultades fue la de presentar hasta dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, y que éstas fueran votadas en cada cámara en un plazo máximo de treinta días naturales. Se trata de una figura que serviría para darle mayor dinamismo a iniciativas importantes y que no se quedaran en la “congeladora legislativa”. Sería un mecanismo que incentivaría la responsabilidad, al obligar a los legisladores a definirse en un plazo breve sobre ciertos temas. Las iniciativas preferentes deberían tratar sobre temas relacionados con alguna ley, pero no podrían tratar sobre reformas constitucionales.

Se contempla que si el presidente no puede tomar posesión de su cargo en el Congreso de la Unión el día 1 de diciembre del año electoral (cada seis años), podrá rendir protesta fuera del Congreso en caso de que haya algún impedimento para hacerlo en ese recinto, pudiendo llevarlo a cabo ante los titulares de las mesas directivas de las dos cámaras, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.⁷²

Otra reforma se refiere al mecanismo de sustitución presidencial en situaciones de excepción. Consiste en que si para el inicio del sexenio no hubiera presidente electo, ya fuera por invalidación de la elección o por muerte o incapacidad,

⁷² Cabe recordar que esto se hizo en respuesta a la accidentada toma de protesta de Felipe Calderón el 1 de diciembre de 2006, producto del cuestionado proceso electoral de ese año. Esto llevó a que a partir de entonces el informe presidencial se rindiera solamente por escrito, sin la asistencia del presidente al recinto legislativo.

cidad de éste, sería el titular del Senado quien ocuparía el cargo de jefe del Ejecutivo federal en calidad de interino, y se mantendría en ese cargo hasta que el Congreso de la Unión expida la convocatoria y se elija nuevo mandatario.

En la ausencia temporal del presidente (si solicita licencia por enfermedad u otra causa hasta por 60 días), asumirá la titularidad del Ejecutivo de manera provisional el secretario de Gobernación. Si la ausencia ocurriera en los dos primeros años de su encargo, el Congreso se constituirá en Colegio Electoral, nombrará por mayoría de votos a un presidente interino y convocará a elecciones para que se cumpla con el periodo respectivo, en un plazo de siete a nueve meses, según el artículo 84 de la Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia de la República no podrá remover o designar a los secretarios de Estado ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores.

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriera en los cuatro últimos años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión se conformará como Colegio Electoral y designará a un presidente sustituto que deberá concluir el periodo.

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República producto de elecciones o con el carácter de interino o sustituto, o que hubiera asumido provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En aras del equilibrio de poderes se contempla la ratificación por parte del Senado de nombramientos que haga el presidente en casos como el procurador general de la República; diplomáticos (embajadores y cónsules); empleados superiores de Hacienda; integrantes de órganos cole-

giados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; además de jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

La reforma política de fines del sexenio calderonista establece la figura de las candidaturas independientes, terminando con el monopolio de las postulaciones a cargos de elección popular sólo por parte de los partidos políticos. Tales candidaturas comenzarían a operar a partir de la elección intermedia de 2015 para diputados federales, al igual que a nivel local para elegir gobernadores, diputados locales y presidentes municipales.

Aunque esta reforma política contempla las candidaturas independientes, al término del gobierno calderonista no estaba definida en una ley reglamentaria la forma en que se aterrizaría este mandato constitucional, sobre todo en lo referente a las prerrogativas económicas y el acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos independientes.

También se añade lo referente a la consulta popular y las iniciativas legislativas ciudadanas, las cuales son herramientas que fomentan la participación política y permiten una toma de decisiones más abierta, de modo que no sean sólo los políticos los que se ocupen de la elaboración de leyes, con lo que se abren más espacios para una democracia participativa y ya no sólo electiva.

La consulta popular podrá ser convocada sobre decisiones trascendentes que tengan impacto nacional. La convocatoria a una consulta popular pueden formularla tanto el presidente de la República como el 33 por ciento o más de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, o bien los ciudadanos, cuando se reúnan las firmas del 2 por ciento o más de la lista nominal de electores y

esto sea verificado por el IFE. Para que el resultado de una consulta obligue a su cumplimiento, deberá haber una participación de cuando menos el 40 por ciento de los integrantes de la lista de electores. Las consultas deben realizarse el día de la jornada electoral federal y serán calificadas previamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evitar la consulta de temas que vayan en contra de la Constitución. El IFE tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, el desarrollo, el cómputo y la declaración de resultados de la consulta.

Mediante la iniciativa legislativa popular los ciudadanos podrán proponer leyes cuando se reúnan las firmas del 0.25 por ciento del listado nominal de electores. Estas iniciativas deberán ser analizadas a través de un trámite legislativo preferente.⁷³

Si bien es cierto que hubo avances importantes, en esta reforma política hizo falta retomar el tema de la reelección de legisladores y presidentes municipales, la ratificación del gabinete, las nuevas reglas del federalismo, la segunda vuelta electoral como un instrumento que facilitaría la construcción de gobierno y daría mayor certidumbre a los procesos electorales, abrir las puertas al Poder Judicial para presentar iniciativas de ley, así como la reducción del número de diputados y senadores plurinominales, que es otro imperativo.

Como se ha visto hasta aquí, las leyes electorales se han ido perfeccionando, aunque no siempre se ha garantizado ni facilitado la realización de elecciones limpias, legales y creíbles como sucedió en 2006 y 2012. Por ello, la experiencia de estas elecciones nos enseñan que se requiere ha-

⁷³ Miguel Carbonell, “Las novedades de la reforma política”, en *Este País*, México, núm. 257, septiembre de 2012, pp. 31-33.

cer nuevas reformas electorales que permitan mayores controles en el gasto de los partidos políticos, pasando por las figuras de la democracia directa, hasta quitar los candados para formar coaliciones, cambiar las reglas y los requisitos para evitar la proliferación de partidos concebidos como negocios familiares y, en algunos casos, sin representación e influencia política real, y cuidar que no haya regresiones en los espacios ganados ni en la forma de hacer política.

Los cambios políticos de fines del gobierno de Felipe Calderón fueron insuficientes sobre cómo garantizar la pluralidad, la gobernabilidad, la rendición de cuentas, la eficacia parlamentaria y la nueva representatividad parlamentaria. Es decir, dejó pendiente una reforma política o una serie de reformas de “nueva generación”, en donde la competitividad dejara de ser el centro de atención, para incluir otros aspectos que ayudaran a consolidar una mejor democracia como la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, la mejor regulación de las precampañas y las contiendas internas en los partidos, supervisar mejor la realización de las campañas electorales, flexibilizar las coaliciones partidistas y garantizar la equidad en las condiciones de la competencia, aspectos que esperamos sean contemplados por el gobierno de la segunda alternancia política y del retorno del PRI a la Presidencia de la República, encabezado por Enrique Peña Nieto (2012-2018).

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto en este libro, podemos hacer tres conclusiones:

1. *Sobre la reforma del Estado.* La reforma del Estado es un proceso complejo que persigue la liberalización económica, además de que implica la reinención de las diversas instituciones del Estado, que faciliten procesos políticos democráticos que garanticen la eficiencia, la responsabilidad y la participación democrática. Aunque hubo diversos intentos de aplicar la reforma del Estado en los contextos políticos de pasados gobiernos, al menos hasta 2012, lo que se han logrado son más bien modificaciones sectoriales coyunturales y no tanto estructurales.

Aunque las instituciones del Estado hayan modificado su funcionamiento, esto ha sido en muchas ocasiones de manera parcial, coyuntural y aislada, por lo que hace falta hacerlo de manera completa, estructural y global, y en esto juega un papel muy importante la reforma del Estado, la cual es imprescindible para hacerlo más funcional.

No hay un diseño final ni un camino último para la reforma del Estado, ya que las sociedades y sus instituciones están en constante transformación, por lo que deben estar en revisión y adaptación.

Hay que ver también a la reforma del Estado como una razón de Estado en el sentido de transformarlo para preservarlo, no como un debe ser, sino como lo mediatamente posible en aras de garantizar la gobernabilidad y evitar convertirlo en un Estado fallido, como se le ubicó en el gobierno de Felipe Calderón.

El éxito de las reformas económicas y políticas como parte de la reforma del Estado, exige una adecuada estrategia de gestión política, a fin de construir las mayorías legislativas necesarias que permitan convertir las iniciativas de cambio en nuevas normas y procedimientos, en instituciones renovadas.

Es por ello que en el México del siglo XXI la reforma del Estado debe implicar reformas estructurales acompañadas de un rediseño de las instituciones y del marco normativo para su funcionamiento, que haga que sean compatibles y generen un ambiente democrático, con el propósito de que garanticen, a su vez, un funcionamiento democrático de la sociedad, así como una mejor gobernabilidad, entendida ésta como gobernar con eficacia y eficiencia.

La realización de la reforma del Estado en el México actual, independientemente de qué partido gobierne, sigue siendo una necesidad imperiosa. Sin ésta, aunque haya habido una doble alternancia política (la de 2000 y la de 2012), no podrá haber la consolidación de la democracia ni la sustentación de la gobernabilidad.

2. *Sobre la alternancia política.* Antes de la primera alternancia política, la del año 2000, muchos consideraban que la derrota política del PRI al perder la Presidencia de la República se acompañaría de una crisis institucional. No ocurrió así porque como tal, este partido no perdió todo y, por lo tanto, no desapareció, simplemente dejó de ser hegemónico, ya que siguió manteniendo el poder en la

mayoría de los estados y municipios, así como buena parte de las gubernaturas, las diputaciones federales y las senadurías.

Como bien lo señala John M. Ackerman,⁷⁴ se equivocaron aquellos que imaginaban que con la derrota electoral del régimen del partido de Estado en las elecciones presidenciales de 2000 se desembocaría de manera automática en una convivencia política más democrática y una gestión gubernamental más eficaz. Durante los últimos 12 años de gobiernos panistas (2000-2012), el nuevo régimen y sus dos gobiernos no pudieron o simplemente no quisieron desterrar las principales inercias constitucionales y prácticas sociales del pasado autoritario.

Coincidiendo también con Guillermo Fabela Quiñones, “luego de dos sexenios de alternancia, el país comprobó que no hubo cambios de fondo de un partido a otro, porque ambos obedecen a los mismos intereses de clase y sus objetivos no difieren en lo sustancial: tanto el PRI como el PAN persiguen el fortalecimiento de la oligarquía, no el del Estado de bienestar”.⁷⁵

Aun con la doble alternancia en el poder presidencial (la de 2000 y la de 2012), sigue haciendo falta una renovada arquitectura legal para México, que derive en un régimen político con una democracia más funcional, que termine definitivamente con los resabios autoritarios y los estilos de hacer política del viejo régimen construido por el PRI.

⁷⁴ John M. Ackerman, “Prólogo” en Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo (coords.), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 5.

⁷⁵ Guillermo Fabela Quiñones, “El fracaso de la alternancia: sin democracia no hay futuro”, en *Trabajadores*, México, Revista de la Universidad Obrera de México, a. 16, núm. 93, noviembre-diciembre de 2012, p. 17.

El gran problema es que el PRI regresa al poder presidencial prácticamente sin haber cambiado. Durante los dos sexenios en que fue oposición a nivel federal (2000-2006 y 2006-2012), no realizó un debate interno que modificara su organización ni que redefiniera su ideología o su programa. Se concretó a mantener y reforzar sus tres vertientes de control político: la propiamente burocrática (manejar el PRI nacional y las candidaturas federales); la de los estados, donde tenía una fuerte presencia y mantenía el poder en varios de ellos; así como su relación con las corporaciones, sin renovarse realmente.

Con la segunda alternancia política en México a través del retorno del PRI al poder presidencial en 2012, se deberá dar también una alternancia al interior de ese partido en cuanto a los liderazgos, los grupos que lo dirijan y el proyecto que impulsen.

Enrique Peña Nieto y su grupo cometerán un gran error si gobiernan con la mentalidad, los esquemas y los atavismos de cuando el PRI era el partido hegemónico.

3. *Sobre la transición a la democracia.* La democracia mexicana sigue siendo pobre en resultados, ya que no basta sólo con hacer elecciones, competir y ganar o perder; también se necesita saber gobernar en democracia. No es lo mismo el acceso al poder que el ejercicio del poder. Sigue haciendo falta alcanzar un ejercicio del poder adecuado, eficaz y que ofrezca resultados.⁷⁶

Una de las razones principales del poco éxito de la transición mexicana a la democracia ha sido la falta de transformación de los partidos políticos, principal institución res-

⁷⁶ Eduardo Robledo Rincón, "El factor tiempo: entre el acceso al poder y el ejercicio del poder"; en *Este País*, México, núm. 257, septiembre de 2012, p. 16.

ponsable de la articulación y representación de los intereses e inquietudes ciudadanas en un contexto democrático, ya que no han sabido aprovechar el nuevo clima de mayor competencia política para acercarse a la población, democratizar sus procedimientos internos y rendir cuentas a la ciudadanía.⁷⁷

La transición democrática mexicana sufrió una grave herida a consecuencia de la forma en que se realizaron y se calificaron las elecciones presidenciales de 2006⁷⁸ y, en cierta medida, también en cómo se realizaron las de 2012. Tuvo una regresión, dio una vuelta en U,⁷⁹ porque sobrevivieron piezas fundamentales de un autoritarismo que se moderniza y porque la democracia funciona sólo para beneficio de unos cuantos, por lo que aun con los avances obtenidos hay una transición estancada y una democracia hasta ahora fallida, por lo que la democracia mexicana sigue siendo imperfecta y estando en una fase de construcción.

La democracia mexicana podría estar sometida a menores presiones y, sobre todo, podría producir mejores resultados, si los actores políticos se pusieran de acuerdo en un conjunto de reformas que les permitiera hacer su trabajo de manera más eficiente y expedita.

Basta revisar la amplia bibliografía que se presenta a continuación, para ver que por lo menos en las últimas tres décadas ha sido mucho lo que se ha discutido sobre la reforma del Estado y la transición a la democracia, sobre todo en la coyuntura de la alternancia política. Lo que hace falta

⁷⁷ John Ackerman, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁸ Roger Bartra, *La fractura mexicana. Izquierda y derecha en la transición democrática*, México, Debate, 2009, p. 9.

⁷⁹ Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010, pp. 16, 18 y 24.

ahora es pasar de la etapa reflexiva a la etapa de presentación de propuestas legislativas, que generen un nuevo marco legal e institucional que sustente las reformas estructurales que el país requiere.

SIGLAS

CD	Convergencia por la Democracia.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CNAO	Comité Nacional de Auscultación y Organización.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
FDN	Frente Democrático Nacional.
IFE	Instituto Federal Electoral.
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
MAUS	Movimiento de Acción y Unidad Socialista.
MOS	Movimiento de Organización Social.
PAN	Partido Acción Nacional.
PANAL	Partido Nueva Alianza.
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
PCM	Partido Comunista Mexicano.
PDM	Partido Demócrata Mexicano.
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
PMS	Partido Mexicano Socialista.
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores.
PNR	Partido Nacional Revolucionario.
PPM	Partido del Pueblo Mexicano.

PPS	Partido Popular Socialista.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRM	Partido de la Revolución Mexicana.
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores.
PSR	Partido Socialista Revolucionario.
PST	Partido Socialista de los Trabajadores.
PSUM	Partido Socialista Unificado de México.
PT	Partido del Trabajo.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.

FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John, “Prólogo”, en Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo (coords.), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- Aguayo Quezada, Sergio, *1968: los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998.
- , *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 2010.
- , *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus, 2010.
- Aziz Nassif, Alberto (coord.), *México al inicio del siglo XXI*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Bartlett Díaz, Manuel, “De Europa al error de Camacho y Salinas”, en Gastón Luken Garza y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- Barrio Terrazas, Francisco, “Yo soy un desobediente civil”, en Gastón Luken Garza y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- Bartra, Roger, *La fractura mexicana. Izquierda y derecha en la transición democrática*, México, Debate, 2009.

- Beltrones Rivera, Manlio Fabio, “Reflexiones en torno a la reforma del Estado”, en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, núm. 144, julio-agosto de 2007.
- Benítez Manaut, Raúl, “México 1982-1988. Los conflictos políticos en la crisis”; en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, nueva época, vol. 7, núm. 2, abril-junio de 1988.
- Bolívar Meza, Rosendo, *El Partido de la Revolución Democrática: antecedentes, nacimiento, conformación, desarrollo y problemas para la institucionalización de la izquierda partidaria moderna*, México, IPN, 2005.
- , *El primer gobierno de la alternancia política en México: saldos y retrocesos*, 2ª ed., México, IPN, 2009.
- , “El Senado mexicano: estructura, conformación y funcionamiento”, en *Con-Ciencia Política*, México, El Colegio de Veracruz, núm. 19, julio-diciembre de 2011.
- , *La construcción de la alternancia política en México*, 2ª ed., México, IPN, 2006.
- , *Las insuficiencias de la democracia y los problemas de la gobernabilidad*, México, Universidad Obrera de México, 2011.
- , “Los límites de una expresión independiente en el partido de Estado”; en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, núm. 3, abril-junio de 1994.
- Camacho Solís, Manuel, *La encrucijada*, México, Océano, 2001.
- Camou, Antonio (coordinador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés, 2001.

- Cansino, César, *El desafío democrático: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada A.C., 2004.
- Carbonell, Miguel, “Las novedades de la reforma política”, en *Este País*, México, núm. 257, septiembre de 2012.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Crespo, José Antonio, “La reforma electoral pendiente”, en *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 2000.
- Delgado, Álvaro, “El IFE: todo estaba arreglado...”, en *Proceso*, México, núm. 1632, 10 de febrero de 2008.
- Fabela Quiñones, Guillermo, “El fracaso de la alternancia: sin democracia no hay futuro”, en *Trabajadores*, México, Revista de la Universidad Obrera de México, año 16, núm. 93, noviembre-diciembre de 2012.
- Flores Olea, Víctor, *Entre la idea y la mirada ¿qué democracia para México?*, México, Océano, 1997.
- Fukuyama, Francis, “Más allá de la democracia”, en *Nexos*, México, núm. 293, mayo de 2002.
- García Medina, Amalia, “La ruta de la transición”, en *Coyuntura*, México, núm. 100, octubre-noviembre de 2000.
- García Montaña, Jorge, *El malestar de la democracia en México*, México, Plaza y Valdés, 2004.
- García Vázquez, Arturo, *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Miguel Ángel Porrúa, 2001.

- Garrido, Luis Javier, *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.
- Gómez Tagle, Silvia, “La transición mexicana”, en *Coyuntura*, México, núm. 100, octubre-noviembre de 2000.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1983.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1982.
- Hernández Avendaño, Juan Luis y Aldo Muñoz Armenta (coords.), *Democracia reprobada: la elección presidencial de 2006*, México, BUAP/Universidad Iberoamericana de Puebla/Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2010.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier, “¿Reforma del Estado o reforma política en México? La racionalidad de los jugadores”; en *Revista Elites y Democracia*, México, a. I, núm. 1, 2011.
- Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés Ugalde (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2005.
- Lujambio, Alonso, “Peculiaridades de una transición”, en Luken Garza, Gastón y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- Luken Garza, Gastón y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- Magallón Martínez, Sara, “El Instituto Federal Electoral: autonomía política y financiera de una institución en transición 1991-2000”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, núm. 34, septiembre-diciembre de 2003.
- Merino, Mauricio, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático*, México, Océano, 2007.
- Montemayor Seguy, Rogelio, *El cambio que no llegó*, México, Diana, 2005.
- Morales-Paulín, Carlos A., *Transición, alternancia y reforma del Estado*, México, Porrúa, 2007.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980.
- Pereyra, Carlos, “Estado y sociedad”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, 7ª ed., México, Siglo XXI, 1983.
- Ramos Torres, Daniel, “Del gobierno y la oposición democrática en México: el pacto institucional”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 4ª época, núm. 8, julio-septiembre de 1995.
- Raphael de la Madrid, Ricardo, “La reforma del Estado, again”, en *Nexos*, México, núm. 276, diciembre de 2000.
- Revels Vázquez, Francisco (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión*, México, UNAM/Gernika, 2007.
- Reyes Heróles, Jesús, “Discurso pronunciado como representante del poder ejecutivo ante la subcomisión relatora para la reforma política”, en *Reforma política*, t. I, México, Comisión Federal Electoral, 1977.
- , “Discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., el 1 de abril de 1977”, en *Reforma Política*, t. I, México, Comisión Federal Electoral, 1977.

- , *En busca de la razón de Estado*, México, mimeo, s/a/e.
- Rivas Leone, José Antonio, “Politología e ingeniería política”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, núm. 2, mayo-agosto de 2004.
- Robledo Rincón, Eduardo, “El factor tiempo: entre el acceso al poder y el ejercicio del poder”; en *Este País*, México, núm. 257, septiembre de 2012.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1992.
- , “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo”, en Sirvent, Carlos (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- , “Ponencia presentada ante la Comisión Federal Electoral el 28 de abril de 1977”, en *Reforma Política*, México, Comisión Federal Electoral, t. I, núm. 1, 1977.
- Rubio, Luis, “Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz”, en *Nexos*, México, núm. 293, mayo de 2002.
- Salazar Rojas, Jesús, *La transición mexicana: realidad y utopía*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- Salinas de Gortari, Carlos, “Reformando al Estado”, en *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990.
- Secretaría de Gobernación, *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*, México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio/Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Sirvent, Carlos, “Ponencia presentada ante la Comisión Federal Electoral el 28 de abril de 1977”, en *Reforma Polí-*

- tica, México, Comisión Federal Electoral, t. I, núm. 1, 1977.
- , *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- Sojo Garza-Aldape, Eduardo, *De la alternancia al desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Suárez-Iñiguez, Enrique (coord.), *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Trejo, Guillermo, “¿Por qué el funcionamiento de la democracia requiere de la alternancia?”, en *Nexos*, México, núm. 270, junio de 2000.
- Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz*, México, Editorial Aguilar, 2012.
- , “Vetocracia”, en *Nexos*, México, núm. 418, octubre de 2012.
- Valdés Ugalde, Francisco, “Concepto y estrategia de reforma del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, a. LV, núm. 2, abril-junio de 1993.
- Vilas, Carlos M., “El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre de 2001.
- Villoro, Luis, “La reforma política y las perspectivas de democracia”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, 7ª ed., México, Siglo XXI, 1983.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002.
- , *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

- Xelhuantzi López, María, “La Corriente Democrática: de la legitimidad y de las alianzas (junio de 1985 a julio de 1987)”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, nueva época, vol. 7, núm. 2, abril-junio de 1988.
- Zamitiz Gamboa, Héctor, “Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 9ª época, núm. 25, enero-abril de 2012.
- , “La reforma del Estado: eje de preocupaciones nacionales en la democracia y para la gobernabilidad de México”, en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 9ª época, núm. 17, mayo-agosto de 2009.
- Zárate, Alfonso, *et al.*, *Fox: los días perdidos*, México, Océano, 2004.
- Zermeño, Sergio, *México: una democracia utópica*, México, Siglo XXI, 1983.

ÍNDICE

Introducción	9
La reforma del Estado y sus limitaciones	13
La alternancia política como parte de la transición a la democracia	23
La reforma política y electoral de 1977	39
El Código Federal Electoral de 1986	63
El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y sus sucesivas reformas hasta 1996	71
México 2000-2006: el primer gobierno de la alternancia política y la incumplida reforma del Estado	81
La reforma del Estado 2007-2008	105
Los cambios políticos de fines del gobierno calderonista	135
Conclusiones.	143
Siglas.	149
Fuentes consultadas	151



*Reforma del Estado, alternancia política
y transición a la democracia en México*

Rosendo Bolívar Meza

Impreso en los Talleres Gráficos de la Dirección
de Publicaciones del Instituto Politécnico Nacional

Tresguerras 27, Centro Histórico,
Deleg. Cuauhtémoc, CP 06040 México, DF
Agosto de 2013. Edición 1000 ejemplares.