

# Reformar el escenario democrático: una moneda en el aire

**Alberto Vélez Valdés**

*La sabiduría no está ni en la fijeza,  
ni en el cambio,  
sino en la dialéctica entre ellos.*  
OCTAVIO PAZ

## Introducción

Lo único factible, constante y seguro en la política es el cambio. En México, las reglas del escenario democrático para acceder y ejercer el poder público ahora son unas y luego de pronto son otras. Esto se debe a la voluntad de los actores políticos de adecuar el marco legal en una circunstancia determinada y a su vez se explica por un amplio acervo de posturas encontradas. Por ello, comprender esta visión heterogénea es de gran utilidad, pues al final lo deseable es que las nuevas adecuaciones sean un certero avance democrático para la ciudadanía y no un lamentable retroceso. No obstante, cabe la probabilidad de que a largo plazo puedan tanto beneficiar como perjudicar y exista incertidumbre; que el futuro resultado de esos cambios sea similar a una moneda en el aire.

El propósito esencial de este ensayo versa sobre el resultado a futuro de la reforma en materia político-electoral de 2014 llevada a cabo por el Congreso de la Unión. Para responder a tal cuestión, primero se elabora una mirada retrospectiva a los antecedentes que la originaron junto con el contexto en el cual se circunscribe. Posteriormente, se analizan los cambios de mayor calado contenidos en las dos etapas de la reforma que tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados aprobaron. Con base en la información, se evalúa una visión heterogénea de enfoques para pensar que será un retroceso o un avance para el escenario democrático de México. De esta manera, se formula una hipótesis acerca de su futuro resultado. Por último, se concluye con un breve apunte al respecto.

## Antecedentes y contexto

El dinamismo en las formas de convivencia ciudadana ha dado pie a cambios en el marco legal de su sistema político-electoral, sobre todo en lo dispuesto por la Carta Magna. Un hecho que se da generalmente en contextos donde los intereses políticos se ven insatisfechos y la única vía para atenderlos es cambiar las reglas del escenario democrático mediante reformas político-electorales. Algunas en mayor medida electorales, otras en mayor medida políticas, es evidente que en cada una de ellas las circunstancias del país han sido muy variables. No obstante, el ánimo cambiante de los actores políticos ha prevalecido constante.

Rastrear los albores de la reforma político-electoral en México implica hacer referencia a una fecha inicial de la transición de un régimen autoritario a uno democrático: 1977. A partir de esa fecha se tiene registro de siete reformas de gran calado en la materia (Córdova Vianello, 2008, p. 655). Ésta y la de 1986 abrieron los espacios de competencia a la pluralidad de partidos. Prosiguieron las de 1989 y 1990, trascendentes por la formación del Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral -IFE-. Después, la de 1993 que estableció las reglas de fiscalización y límites al gasto en campaña. A su vez, la de 1994 introdujo al IFE los consejeros ciudadanos y fortaleció la figura del observador electoral. Cierra el siglo la de 1996 que da autonomía plena al IFE y establece un esquema de financiamiento equitativo a partidos políticos junto con cambios en la composición del Congreso de la Unión y el régimen político del Distrito Federal.

Ya en el siglo XXI, se tiene registro de dos reformas político electorales más. Se inicia con la de 2007, reconocida por modificar las reglas de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión. Dos años después la de 2011 que incluye nuevos mecanismos de participación ciudadana, como candidaturas independientes, consulta popular e iniciativa ciudadana (TEPJF, 2012). Finalmente, la octava de 2014 que se analiza en este ensayo.

Las circunstancias en que se da esta reforma político-electoral se componen por tres sucesos de gran calado para el país. Cada uno influyó en identificar vacíos al marco legal no previstos por las reformas

anteriores, sirvieron como referente para incorporar innovaciones que en un futuro se habrán de ensayar. Incluso actualizaron el sistema electoral a los cambios en la cultura política de la ciudadanía. Por orden cronológico, estos sucesos son los siguientes:

Inicialmente, el proceso electoral federal de 2011-2012. A nivel nacional se renovaron los poderes ejecutivo y legislativo el 1 de julio de 2012. Las experiencias vividas fueron paradójicas, por una parte de júbilo y por otra de desconfianza (Sonnleitner, Alvarado y Sánchez, 2013, p. 371). En plena campaña electoral, se llegó al grado en que los candidatos presidenciales firmaron un «Compromiso de civilidad y legalidad» días antes de la jornada electoral (IFE, 2012), y pese a ello, los resultados de las votaciones fueron impugnados judicialmente. Esto, sin duda, despertó nuevas cuestiones hacia las reglas e instituciones de la democracia representativa.

De manera posterior, un hecho relevante fue la firma del «Pacto por México». El 2 de diciembre de 2012 se inauguró una nueva etapa en el presidencialismo mexicano al formarse una especie de gobierno de coalición entre el Presidente de la República y los tres principales partidos políticos con mayoría en el congreso: el Partido Revolucionario Institucional -PRI-, el Partido Acción Nacional -PAN- y el Partido de la Revolución Democrática -PRD-. Consistió en la firma de 95 compromisos contenidos en cinco acuerdos, uno de ellos de carácter político-electoral: «Gobernabilidad Democrática» (Pacto por México, 2012, pp. 19-21). Este acuerdo coyuntural partió por reconocer el pluralismo dentro y fuera del poder público, así como la necesidad de formar mayorías para trabajar en una agenda en común. Su aportación a la reforma fue servir como un espacio de negociación de iniciativas de cambio al sistema electoral.

Por último, los procesos electorales estatales de 2012-2013. En 14 entidades federativas se renovaron poder ejecutivo y legislativo el 7 de julio de 2013. A pesar de sus aciertos, estas elecciones estuvieron marcadas en gran medida por el conflicto político, en medio de un entorno violento y de acusaciones (CNN México, 2013). A tal grado se llegó que estos hechos incidieron en la firma de un acuerdo más, dentro del Pacto por México. El 7 de mayo de 2013 el Consejo Rector convocó a la firma e incorporación de una agenda (Pacto por Méxi-

co, 2013), que comprendió 11 compromisos adicionales. En síntesis, los más relevantes fueron garantizar condiciones democráticas en las elecciones del 7 de julio e instalar una mesa encargada de presentar la iniciativa de reforma político-electoral. Por su trascendencia, este suceso fue el que mayor impacto tuvo en el contenido de la reforma, sobre todo porque derivó de procesos electorales locales.

Una vez expuestos los antecedentes y el contexto de la reforma, es posible reconocer que fue producto de hechos históricos que justificaron cada uno de los cambios que aquí se analizan. La lectura que los legisladores hicieron de ellos habría sido determinante no tanto por la perspectiva que emplearon sino por el periodo que vivieron durante el proceso de iniciativa, discusión y aprobación de la reforma en su totalidad. Dicho proceso es necesario dividirlo en dos etapas claves en donde se trataron, por una parte, los cambios en sentido lato, y por otra, sus especificidades a detalle.

## **1. Reforma constitucional**

La primera etapa se conforma por la reforma, adición y derogación a cerca de 30 artículos de la Carta Magna. El conjunto de iniciativas que la componen fueron presentadas en dos momentos. Uno el 24 de julio del año 2013 por parte de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN ante la Comisión Permanente, y el otro el 24 de septiembre del mismo año por parte de senadores y diputados de los mismos grupos parlamentarios en el Senado de la República y la Cámara de Diputados (Senado de la República, 2013a). Se aprobó por el congreso el 13 de diciembre del mismo año y culminó con la publicación de su decreto de reforma constitucional el 10 de febrero de 2014 (Diario Oficial de la Federación, 2014a).

Los cambios contenidos en las adecuaciones a la legislación federal versan sobre temas de sistema electoral y régimen político. Visto desde un ángulo teórico: sobre los procedimientos para acceder al poder público, su conformación y la manera de ejercerlo. En relación a ello, enseguida se resumen las modificaciones más importantes en el sentido que fueron aprobadas (Senado de la República, 2013b). Así mismo, se elabora una crítica desde perspectivas divergentes con respecto a su implicación para el escenario democrático.

### *1.1 Instituto Nacional Electoral*

El Instituto Federal Electoral –IFE– cambia su denominación por Instituto Nacional Electoral –INE–. Se integrará por 11 consejeros cuya selección se hará con base en una convocatoria pública emitida por la Cámara de Diputados, en la cual participará un comité técnico evaluador integrado por siete personajes destacados en el tema.

Entre las nuevas facultades del INE destacan la posibilidad de atraer el proceso electoral de las entidades federativas mediante un convenio con las autoridades competentes o bajo los supuestos previstos en la ley y la aprobación de cuando menos ocho votos del Consejo General. Este órgano interno estará encargado de fiscalizar los recursos asignados a los candidatos de todo proceso electoral federal o estatal de manera oportuna y durante la campaña. Asume también la capacitación electoral de funcionarios de casilla, selección y remoción de los consejeros de los 32 órganos electorales locales. En materia del procedimiento especial sancionador, al INE solo le corresponderá la investigación mientras que la resolución se traslada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –TEPJF–. Como cambio menor, ahora el día de la jornada electoral será el primer domingo de junio.

Es favorable para el fortalecimiento del sistema electoral que se exporte a entidades federativas el modelo organizacional de un IFE con un alto grado de confianza ciudadana y 23 años de experiencia reconocida (Ortega Ortiz y Somuano Ventura, 2013, pp. 127-128). Si bien es un acto de centralización, se justifica por el estado en que se encuentra el desarrollo democrático en la mayoría de las entidades del país. Como puede observarse en la tabla 1, de las 32 solo cinco califican como alto desarrollo democrático; las siguientes 12 mayoritarias, como medio; y las ocho y siete restantes, como bajo y mínimo respectivamente (IDD-Mex, 2013).

Tabla 1

ENTIDAD	PUNTOS	LUGAR	Desarrollo Democrático
Yucatán	10.000	1°	Alto
Baja California Sur	9.989	2°	Alto
Coahuila	8.336	3°	Alto
Distrito Federal	7.857	4°	Alto
Guanajuato	7.337	5°	Alto
Colima	6.721	6°	Medio
Querétaro	6.651	7°	Medio
Nuevo León	6.512	8°	Medio
Nayarit	6.142	9°	Medio
Morelos	6.134	10°	Medio
Hidalgo	5.764	11°	Medio
Oaxaca	5.674	12°	Medio
Campeche	5.043	13°	Medio
Tlaxcala	4.996	14°	Medio
Baja California	4.936	15°	Medio
Jalisco	4.927	16°	Medio
Aguascalientes	4.816	17°	Medio
San Luis Potosí	4.205	18°	Bajo
Tabasco	4.187	19°	Bajo
Veracruz	4.168	20°	Bajo
Sonora	4.011	21°	Bajo
Quintana Roo	3.895	22°	Bajo
Zacatecas	3.755	23°	Bajo
Chiapas	3.705	24°	Bajo
Sinaloa	3.356	25°	Bajo
Michoacán	3.168	26°	Bajo
México	2.948	27°	Bajo

Durango	2.877	28°	Bajo
Puebla	2.828	29°	Bajo
Chihuahua	2.534	30°	Bajo
Guerrero	1.938	31°	Bajo
Tamaulipas	1.789	32°	Bajo

Elaboración propia con base en datos del IDD-Mex 2013

No obstante, preocupa si acaso el nuevo INE tendrá la capacidad operativa para cumplir cabalmente con sus atribuciones. Ante un inevitable incremento en el presupuesto asignado al instituto, se deja al margen la reducción del costo del sistema electoral. Asimismo, se pone en riesgo la imparcialidad al recaer en cuando menos ocho consejeros el decidir por la función electoral de una entidad federativa constitucionalmente libre y soberana. Un posible acto de intervención a su régimen interior que mezcla la función política con la electoral.

### *1.2 Órganos Públicos Locales Electorales*

Prevalecen las instituciones encargadas de la función electoral en las entidades federativas, abreviadamente se les denominará Órganos Públicos Locales Electorales -OPLES-. Estarán integrados por un consejero presidente y seis consejeros electorales. Su duración será por un periodo de siete años sin posibilidad de reelección. Ahora serán electos y removidos por el Consejo General del INE. Entre sus nuevas facultades recaen la de impartir educación cívica y solicitar al INE la atracción total o parcial del proceso electoral. En favor de esta iniciativa hay que reconocer que se hayan preservado, con ello se reconoce su experiencia, estructura y reconocimiento público dentro de su respectiva entidad. Por el contrario, se sobrecarga al INE de labores al seleccionar a 224 consejeros electorales y asumir o atraer funciones electorales locales al mismo tiempo.

### *1.3 Servicio Profesional Electoral Nacional*

El Servicio Profesional Electoral Nacional -SPEN- pasa a ser un sistema enfocado a garantizar una lista de cualidades para el mejoramiento

de los recursos humanos tanto del INE como de los OPLES. Su funcionamiento y regulación se deja a cargo del primero. Por una parte es justificable que se integre a todo servidor público directivo del ámbito electoral en un sistema que garantice un clima laboral digno y públicamente reconocido. Incentiva la profesionalización de un órgano autónomo clave. No obstante, se omite la heterogeneidad institucional de cada entidad federativa al momento de incorporar al SPEN a los servidores públicos de los OPLES que ya cuentan con un servicio profesional electoral.

#### *1.4 Reelección consecutiva*

La reelección se permite y da paso a que los senadores y diputados federales y locales sean electos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos respectivamente. Solo podrán hacerlo mediante el mismo partido político o coalición que los haya postulado salvo que hayan renunciado o perdido su militancia a mitad de su cargo. Con respecto a las entidades federativas, se deja a su consideración la reelección de alcaldes, síndicos y regidores hasta por un tercer periodo, con excepción de aquellas en donde su mandato sea mayor a tres años. El punto favorable de esta iniciativa es que se retoma un tema que hasta 1933 se asociaba con el fortalecimiento del congreso frente al ejecutivo. (Meixueiro Nájera, 2014, p. 21). Así, se reanuda el proyecto de mejorar su desempeño mediante el incentivo a los legisladores que lo integran de hacer carrera parlamentaria. No obstante, implica una oportunidad para que los funcionarios permanezcan en su curul o escaño mediante prácticas clientelares, sin rendir cuentas a los ciudadanos que representen (Meixueiro Nájera, p.22).

#### *1.5 Paridad de género*

Se establece la paridad de género al postular candidaturas al Senado y Cámara de Diputados y legislaturas locales. Los partidos deberán distribuirlas en 50% para hombres y en 50% para mujeres. Esta medida es bienvenida ya que constituye un avance hacia la igualdad de derechos políticos entre los géneros en cuanto cumple con los convenios firmados por México y homologa a su interior la legislación en la materia. Sin embargo, se omitió crear un esquema de incentivos y castigos a los partidos políticos para garantizar su plena observancia.



### *1.6 Causales de nulidad*

Quedan previstas las causales de nulidad de una elección federal o local cuando exista alguno de los siguientes casos: *a)* exceder el gasto de campaña en 5% a la cantidad autorizada, *b)* comprar espacio y tiempo en medios de comunicación fuera de lo previsto en la ley, y *c)* recibir o utilizar recursos públicos o de origen ilegal. Además se aclara que tales violaciones se deberán acreditar de manera objetiva y material, siendo determinantes si la votación obtenida entre el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Es favorable el hecho de haber tomado esta medida drástica para prevenir o al menos reducir los delitos electorales respecto al financiamiento. Sirve para disuadir que los candidatos y su estructura partidista actúen al margen de la ley. No obstante se señalan los criterios que deberán probarse, al final se soslaya el hecho de que pueda o no representar incidencia en los principios que una elección debe cumplir para considerarse válida. Esto será injusto al derecho a votar de la ciudadanía ante la invalidez de un proceso electoral que haya sido desarrollado democráticamente, aunque solamente una parte de su totalidad estuviese viciado.

### *1.7 Gobierno de coalición*

La firma de convenios entre el titular del poder ejecutivo y otras fuerzas políticas ahora es constitucional. Se da facultad al Presidente de la República de formar en cualquier momento un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el congreso. Esta modalidad se registrará por un convenio y programa que deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Senado, mismo que también deberá especificar las causas de su disolución.

Por una parte, esta adición busca incrementar la productividad legislativa y aliar más al ejecutivo federal con el Congreso de la Unión. Rediseña un esquema de oposición política colaborativa e institucionaliza los contrapesos hacia el gobierno. Aunque la evidencia empírica muestra que esta especie de gobierno con mayoría en el congreso no era necesaria para lograr una mayor productividad legislativa. Por ejemplo, en los últimos quince años de gobiernos federales sin mayoría, la agenda de reformas ha sido aprobada mediante coaliciones de acuerdos (Casar Pérez, 2013, p. 248).

Un dato adicional a esta primera etapa fue que se discutió y aprobó de manera holgada dentro de un periodo ordinario de sesiones. Con respecto al dictamen, cabe añadir que contó con amplio respaldo a favor entre los grupos parlamentarios de ambas cámaras del congreso.

## 2. Legislación secundaria

La segunda etapa se caracteriza por la legislación secundaria acorde a lo previsto por los artículos transitorios del decreto constitucional. Consistió principalmente en la creación de tres nuevas leyes: Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General en Materia de Delitos Electorales; asimismo, adecuaciones a otros ordenamientos relacionados. Las iniciativas fueron presentadas por los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM a finales de marzo de 2014 y aprobadas el 14 de mayo del mismo año por el congreso, en el segundo periodo extraordinario del segundo año de sesiones (Cámara de Diputados, 2014a, 2014b y 2014c). Finaliza con la publicación de su decreto el 23 de mayo (Diario Oficial de la Federación, 2014b).

Un rasgo clave de esta segunda etapa fue que se aprobó fuera del plazo límite establecido por el régimen transitorio al 30 de abril de 2014. Esta omisión llevó a establecer otro plazo derivado de lo previsto por el Artículo 105 de la Carta Magna, el cual planteaba como acto de inconstitucionalidad el hecho de que se promulgaran y publicaran reformas dentro de 90 días antes de iniciar el proceso electoral en el cual fuese a entrar en vigor. Ante un eventual escenario de omisión a este plazo final existió la alternativa de operar con la legislación vigente pese a las nuevas disposiciones constitucionales. Aunque finalmente se descartó esta posibilidad.

A continuación se resume el contenido de mayor trascendencia en cada una de las leyes, así como un análisis crítico desde perspectivas encontradas sobre su implicación en el escenario democrático.

### 2.1 *Ley General de Partidos Políticos*

Consiste en 97 artículos, la mayoría de ellos tomados del libro segundo del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral –COFIPE–. Su función es regular todo lo concerniente a partidos y agrupaciones políticas nacionales y locales.

Entre los cambios más innovadores se encuentran los siguientes: los requisitos que los partidos políticos deberán reunir para obtener su registro será contar con tres mil militantes en al menos 20 entidades federativas. Para conservarlo y recibir financiamiento público deberán haber obtenido al menos 3% de la votación válida emitida en la elección. En caso de no cumplir con este y otros requisitos perderán el registro y se iniciará su proceso de liquidación. Ahora que son sujetos obligados del derecho al acceso a la información se enlistan los documentos que deberán transparentar, como la información reservada y la protección de los datos personales de sus militantes. También prevé los medios para su correcta observancia y sanciones en caso de incumplimiento.

Se prescribe la integración de siete órganos en su interior como asambleas deliberativas, comités de representación, instancias encargadas de administrar el patrimonio y organizar los procesos de selección de candidatos, de garantizar justicia intrapartidaria, transparencia y acceso a la información, y formación cívica de sus militantes y dirigentes. Además, se dispone el contenido y funciones de los tres documentos básicos que deberán acreditar. Estos serán: *a)* la declaración de principios, *b)* el programa de acción, y *c)* los estatutos.

Las modalidades de financiamiento privado se regirán por porcentajes límite que los simpatizantes, militantes y candidatos podrán aportar en dinero o en especie a las actividades ordinarias, campañas y precampañas. Ahora los rendimientos financieros que tengan de fondos o fideicomisos no estarán protegidos por el secreto bancario para el Consejo General del INE, dando facultades para acceder a información detallada acerca de su operación. A esto se suma un sistema de contabilidad sofisticado con mejores lineamientos que deberá reunir la documentación interna del partido, con objeto de llevar una gestión eficiente de su patrimonio.

Referente al prorrateo de gastos de campaña se aclaran las condiciones en que será aplicable a las campañas electorales beneficiadas. Asimismo, si se promocionaran dos o más candidatos se determinarán los porcentajes a distribuir según los 12 casos previstos de que se trate.

Por último, este ordenamiento define un nuevo esquema de coaliciones a procesos electorales federales y locales: total, cuando los partidos políticos postulen bajo una misma plataforma electoral a todos sus candidatos; parcial, cuando postulen al menos 50%; y, flexible, al menos 25%. Se deberá firmar un convenio y presentarlo ante el INE u órgano electoral local que se trate, un mes antes del inicio de precampañas.

En suma, esta ley ofrece el marco legal para un sistema de partidos más democrático al velar por los derechos políticos de los ciudadanos que los integran. Gamboa Montejano (2013) da cuenta de las iniciativas de ley presentadas al congreso desde mayo de 2008, lo cual evidencia un consenso importante entre partidos de diversa ideología por legislar al respecto. No obstante, será insuficiente mientras a los partidos políticos no se les dé el trato de institución pública y se les exija rendición de cuentas en su labor. Porque un 91% de ciudadanos todavía percibe que son instituciones afectadas gravemente por la corrupción (TI, 2013 p. 35) y para revertirlo se requiere de iniciativas que trasciendan el marco legal.

## *2.2 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

Está compuesta por ocho libros y 493 artículos de los cuales incorpora la mayoría del ya abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su finalidad es regular el nuevo sistema electoral híbrido. Entre las principales adecuaciones destacan las siguientes:

Esclarece lo relacionado a la facultad del INE de asunción de funciones electorales locales y atracción de asuntos relevantes que le competan. Procederá cuando se acredite uno de los siguientes dos supuestos *a)* existan factores que impidan la paz pública, pongan en riesgo a la sociedad y afecten los principios constitucionales electorales o *b)* exista un entorno político inadecuado para llevar a cabo el proceso electoral con imparcialidad por el órgano electoral local. En ambos casos la solicitud deberá acreditar las pruebas pertinentes y se iniciará a petición de al menos cuatro consejeros del INE o por mayoría del consejo del órgano electoral local.

Dispone la integración de dos instituciones clave: los tribunales electorales locales y los OPLES. En relación con los primeros, la Cámara de Senadores mediante una convocatoria pública iniciará el pro-

ceso de elección de sus integrantes. También describe los requisitos para ser magistrado, sus atribuciones, impedimentos para conocer de un asunto y los casos que ameriten su remoción. Con respecto a los segundos, incorpora de los códigos y leyes electorales locales los requisitos de elegibilidad de sus consejeros, su proceso de elección y remoción así como las atribuciones en su ámbito.

Con respecto al voto en el extranjero, ahora se permitirá sufragar por gobernadores y senadores. Este se realizará de manera postal o a través de embajadas y consulados. Incluso plantea las bases para realizarlo de manera electrónica. En relación a los temas que perfecciona, se dota de mayores atribuciones a la Unidad Técnica y a la Comisión de Fiscalización. Para la elaboración y entrega de propaganda electoral establece un plan de reciclaje así como la limitación de los artículos utilitarios a material textil. Define los lineamientos que deberán cumplir quienes realicen encuestas y sondeos de opinión al presentar un informe de costos y metodología empleada. De igual forma con la celebración de debates, al volver obligatorio organizar dos para candidaturas a cargos federales y locales. Asimismo, con la figura de observadores electorales y el Programa de Resultados Electorales Preliminares –PREP– en comicios federales y locales.

Finalmente, se detalla lo relativo a las candidaturas independientes. Para registrarse como aspirantes ante el INE contarán con un plazo de 120, 90 y 60 días para reunir una cantidad equivalente al 1% de la lista nominal de electores, y al menos en 17 entidades federativas, en firmas de respaldo para la candidatura a la presidencia; y del 2% para senador o diputado federal en la entidad y al menos en la mitad de los distritos o del distrito y al menos en la mitad de las secciones, respectivamente.

En suma, esta ley enmarca un mejor entorno para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano a votar y ser votado para cargos de representación. La única objeción a este ordenamiento es que deja al margen el incentivo a mecanismos de democracia participativa más allá de lo estrictamente electoral, sobre todo en las entidades de menor desarrollo democrático. Si bien abre la posibilidad a los ciudadanos a postularse por la vía no partidista, los requisitos vuelven compleja su factibilidad.

### 2.3 *Ley General en Materia de Delitos Electorales*

Se compone de 26 artículos, en su mayoría tomados del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal. Tiene por objeto definir los tipos de conductas que en materia electoral sean susceptibles de sanciones administrativas y penales.

Prevé sanciones más severas en el rango de días de multa y años de prisión. Asimismo, amplía el listado de delitos en que puedan incurrir ciudadanos, funcionarios electorales, partidistas o públicos y candidatos o precandidatos. Una añadidura importante a este ordenamiento es que define las sanciones administrativas y penales de las conductas ilícitas en que se pueda incurrir durante el procedimiento de consulta popular.

Distribuye competencias entre las autoridades de la federación y las entidades federativas para investigar perseguir, sancionar y procesar los delitos en su ámbito respectivo. Por último, las acciones en que deberán coordinarse la Procuraduría General de la República, el INE y las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas en lo relativo a investigación, capacitación de funcionarios e intercambio de información, así como en la difusión de programas para la prevención de las conductas ilícitas en materia electoral.

El acierto de reunir los ilícitos electorales en una sola ley es un paso para evitar su incidencia y combatir la impunidad que llegue a existir en caso de que se cometan. Llama la atención el papel que desempeñará en cada una de las entidades federativas la Fiscalía de Delitos Electorales dependiente de la nueva Fiscalía General de la República, ahora que ha adquirido autonomía constitucional (*Diario Oficial de la Federación*, 2014a).

Cabe agregar que en esta segunda etapa destaca la creación de leyes generales en lugar de federales. Esto tuvo como propósito distribuir competencias entre los órdenes federal y locales relativos a un tema coincidente para ambos: el político-electoral. Su fundamento tuvo como referente siete tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a su naturaleza y ámbito de aplicación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El Senado de la República como cámara de origen de las tres iniciativas de ley, en los dictámenes se fundamentó en las tesis P./J. 142/2001; P./J. 5/2010; P. XI/2010; 1a./J. 4/2008; P. VIII/2007; I.8o.A.67 A (2005); y Registro No. 228635

## Evaluación e hipótesis

Es complejo estimar si la reforma político-electoral representará un avance o un retroceso democrático. En el presente ensayo se han analizado los cambios en su aspecto instrumental al enfatizar las consecuencias que pueden implicar a futuro y dejar al margen su aspecto no-instrumental, como el empleado por López-Guerra (2010) en la anterior reforma política de 2011. Al tomar en cuenta perspectivas encontradas de igual validez, se dio un equilibrio que permitió ponderar ambas pero dificultó decidir por una sola.

De entrada, es necesario resumir los argumentos de apoyo y refutación con respecto a la reforma en su totalidad, pues al momento de haberse aprobado su resultado a futuro se percibía incierto, como si fuera una moneda en el aire en donde la probabilidad de que sea un gran éxito o un rotundo fracaso es la misma. La única excepción es que su futuro no depende del azar sino de la voluntad de ciudadanos con nombre y apellido. De tal forma que la incertidumbre no puede ser un futuro probable si se elabora una visión heterogénea de la misma. En ese sentido, con base en los siguientes dos enfoques se planteará una hipótesis acerca de su futuro para el escenario democrático de México.

### *Enfoque para pensar que será un avance*

El acierto fundamental fue que se introdujo un modelo híbrido de instituciones electorales cuya aportación es consolidar la democracia representativa. Predominó un enfoque de federalismo electoral que atendió el contexto de desarrollo democrático en cada una de las 32 entidades federativas. Se avanza en la calidad del derecho de los ciudadanos a la asociación política al mejorar el marco legal de los partidos políticos para volverlos más democráticos y construir un entorno de competencia equitativa. Además, abre la puerta al fortalecimiento del poder legislativo a nivel federal y local con miras a complementar y hacer contrapeso al sistema presidencial.

En mayor medida las iniciativas contaron con un amplio consenso por parte de legisladores de diversa ideología política. Esto infundió certeza acerca de su ánimo por trabajar y dejar de lado sus diferencias

partidistas. También debe reconocerse que la aprobaron en medio de dos iniciativas presidenciales de reforma polémicas: la energética y la de telecomunicaciones. Otro punto que habla bien de la reforma es que la culminación de su legislación secundaria le dio certeza al escepticismo planteado por especialistas (IETD, 2013) al especificar a detalle los cambios constitucionales.

Debe aplaudirse el papel que desempeñaron el INE y el TEPJF al firmar un convenio de colaboración institucional con la finalidad de dar cumplimiento a la reforma y así fortalecer la democracia (INE, 2014). Incluso, este último, como labor de difusión a la ciudadanía abrió un sitio Web para ofrecer información valiosa, actualizada y confiable sobre las dos etapas de la reforma (<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/>).

#### *Enfoque para pensar que será un retroceso*

Un problema inicial fue que se omitió la organización de un proceso deliberativo amplio y plural, como el llevado a cabo en la reforma de 2011 (Senado de la República, 2010). Esta carencia redundó en haber tomado decisiones sin la información suficiente ni la reflexión exhaustiva. El hecho de haber aprobado la segunda etapa fuera del plazo y a contrarreloj dejó en entredicho la capacidad de los principales partidos políticos en el congreso de ponerse de acuerdo en las reglas con las cuales compiten por representar a la ciudadanía. Esto puso en riesgo la estabilidad electoral del país.

Preocupa además que no fuera del todo explicada la exposición de motivos que llevó a la aprobación de los cambios más trascendentales. De ahí que se haya vulnerado el derecho a la ciudadanía a ser informada. Aunado a ello, la deuda que dejó fue disociar el tema de los derechos político-electorales con la aprobación ciudadana de la democracia. Según datos de Latinobarómetro 2013 (p.19), en México solo un 37% de la ciudadanía encuestada la aprobaba como forma de gobierno. Esto habla de una percepción generalizada de una ciudadanía que también valora los derechos económicos, sociales y culturales como forma de convivencia.

Ahora bien, al haber expuesto una visión desde enfoques divergentes se evidencia que el resultado de la reforma político electoral no



depende de qué tan innovadores o conservadores hayan sido sus cambios, su clara o confusa redacción ni lo poco justificada o muy discutida que haya sido, sino de la plena observancia e interpretación que se haga de las adecuaciones por parte de los actores políticos: ciudadanía, INE, partidos políticos, OPLES, gobiernos, TEPJF, etcétera. En ese sentido la hipótesis es que la reforma significará un avance más para la democracia de México solo si la voluntad de quienes la integran así lo demuestra en su etapa de implementación.

Esta tercera etapa será crucial dado que se probará quién es de espíritu dispuesto o resistente al cambio de las reglas del escenario democrático. Esto, en efecto, será natural para un país tan políticamente diverso como México cuya característica principal de la ciudadanía es su heterogeneidad en la forma de concebir la dialéctica del cambio político.

## Conclusión

En el proceso electoral de 2015 la reforma político-electoral se pondrá a prueba. Posterior a tal fecha podrá juzgarse con información pertinente si la hipótesis de que será un avance democrático se cumplió o se rechazó. Será menester recurrir a indicadores dedicados a medir la calidad democrática de México, tanto del desempeño gubernamental como de la cultura política de la ciudadanía. Sobre todo, hacer énfasis en esta última y estudiar cómo percibe, qué expectativas tiene y cuál es su actitud, conocimientos e identificación hacia la democracia, antes y después de la reforma política. Porque al final la razón de ser de la democracia son los ciudadanos de a pie.

## REFERENCIAS

- Cámara de Diputados. (2014a). «Dictamen de la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General de Partidos Políticos». En *Gaceta Parlamentaria*, 14 de mayo de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/398SQo>
- - -. (2014b). «Dictamen de la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Gene-

- ral del Sistema de Medios de Impugnación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos». En *Gaceta Parlamentaria*, 14 de mayo de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/WDpXoY>
- . (2014c). «Dictamen de la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales». En *Gaceta Parlamentaria*, 14 de mayo de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/NoO3Ac>
- Casar Pérez, María Amparo. (2013). «Quince años de gobiernos sin mayoría en el congreso mexicano». En *Política y Gobierno*, vol. XX, no. 2, pp. 219-263.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Córdova Vianello, Lorenzo. (2008). «La reforma electoral y el cambio político en México». En Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez J. Jesús (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM-IDEA.
- Diario Oficial de la Federación. (2014a). «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral». 10 de febrero de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/M5iOXc>
- . (2014b). «Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos; y, Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales». 23 de mayo de 2014. Recuperados de <http://goo.gl/kXWmeb>
- Gamboa Montejano, Claudia. (2013). *Partidos políticos: estudio de iniciativas presentadas en el tema en la LXI legislatura y de derecho comparado*. SAPI.ISS. Recuperado de <http://goo.gl/9r5UBl>

- IDD-Mex. (2013). *Índice de Desarrollo Democrático*. México: COPAR-MEX-Fundación Konrad Adenauer-Polilat. Recuperado de <http://goo.gl/knkyMn>
- Instituto Federal Electoral. (2012). *Firman candidata y candidatos presidenciales copromiso de civilidad*. Comunicado de prensa 202, 28 de junio de 2012. Recuperado de <http://goo.gl/CWZ8ZJ>
- Instituto Nacional Electoral. (2014). TEPJF e INE suscriben *Convenio de colaboración para fortalecer la democracia*. Comunicado de prensa 018. Recuperado de <http://goo.gl/K6RIRJ>
- Latinobarómetro. (2013). *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de <http://goo.gl/A1POCT>
- López-Guerra, Claudio. (2010). «Una visión no-instrumental de la reforma política». En Negretto, Gabriel (ed.) (2010). *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE.
- Meixueiro Nájera, Gustavo. (2014). «La reelección legislativa». En *Reporte CESOP*, no. 73, pp. 16-24.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen y Somuano Ventura, María Fernanda. (2013). *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*. México: El Colegio de México, pp. 127-128.
- Pacto por México. (2013). *Adéndum al Pacto por México*. Blog Pacto por México. 7 de mayo de 2013. Recuperado de <http://goo.gl/zWuYrl>
- - -. (2012). *Los 5 acuerdos*. Recuperado de <http://goo.gl/L5ZoX1>
- Senado de la República. (2010). *Reforma política: seminario de análisis*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- - -. (2013a). «Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral». En *Gaceta parlamentaria*, 3 de diciembre de 2013. Recuperado de <http://goo.gl/onnF22>
- - -. (2013b). «Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en rela-

ción con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». En *Gaceta parlamentaria*, 13 de diciembre de 2013. Recuperado de <http://goo.gl/K1Hmyo>

Sonnleitner, Willibald; Alvarado, Arturo y Sánchez, Arturo. (2013). «La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática». En *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 4, pp. 369-392.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2012). *Reforma constitucional en materia política*. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Recuperado de <http://goo.gl/q1QKS8>

- - -. (2014). *Consulta Reforma Electoral 2014*. Recuperado de <http://goo.gl/MD1s7k>

Transparency International. (2013). *Global Corruption Barometer 2013*. Recuperado de <http://goo.gl/uQIGir>

Torres, Mauricio. (2013). La «guerra sucia» y la inseguridad empañan las campañas en los estados. En CNN México. 29 de junio de 2013. Recuperado de <http://goo.gl/wZyHza>