

Claroscuros de la reforma político-electoral en México y su impacto en la democracia

Ángel López Galván

*Debe considerarse que no hay nada más difícil de llevar a cabo,
ni de más dudoso éxito, ni más peligroso de manejar,
que iniciar un nuevo orden de cosas.*
MAQUIAVELO

Introducción

Desde inicios del siglo XX nuestro país ha atravesado por una serie de cambios político-electorales, a partir de la creación de organismos encargados en la materia se presentaron una serie de reformas que trataban de fortalecer el sistema electoral mexicano. Tras el paso de un régimen autoritario en nuestro país, que alcanzó su máxima expresión en el lapso de 1946 a 1976, se propusieron nuevas formas para garantizar condiciones de equidad y pluralidad, y de este modo transitar hacia un régimen democrático.

En el año de 1977 se realizaron las reformas más relevantes que lograron importantes modificaciones estructurales, y dieron apertura al llamado proceso de democratización. Los cambios en materia político-electoral siguieron hasta finales del siglo XX y principios del siglo XXI, en donde se dio paso a la alternancia; es decir, se rompió la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional -PRI- ganando las elecciones presidenciales el Partido Acción Nacional -PAN-.

En el año 2006, después de un proceso electoral controversial, se genera otra serie de cambios que tenían como intención fortalecer la confianza ciudadana. En 2012 el PRI regresa al poder presidencial y propone una serie de reformas estructurales, entre ellas la reforma político-electoral que supuestamente culminaría con el proceso de transición democrática en nuestro país.

El propósito de este ensayo es analizar los aspectos que contempla la nueva propuesta de reforma y responder a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los principales cambios que propone? ¿Qué impactos tendría en el régimen democrático? Para entender lo anterior es necesari-

rio tener una referencia teórica de lo que es el régimen democrático y el sistema electoral mexicano, después saber cuáles fueron los principales antecedentes y posteriormente analizar el proceso de acuerdos, conflictos y negociaciones en el ámbito político para comprender el contenido de la reforma político-electoral y sus leyes secundarias. Por último, se mencionan las paradojas que fueron detectadas en el proceso de análisis y se indican los impactos que ha tenido dicha reforma en el régimen democrático.

1. Régimen democrático y sistema electoral mexicano

Según Guillermo O'Donnell (2004) el régimen político se podría entender como:

«los patrones, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales».

A partir del pensamiento anterior es posible entender el régimen democrático como aquel que se caracteriza por fomentar el pluralismo; permitir la competencia político-electoral; celebrar elecciones auténticas; respetar el principio de mayoría, así como la existencia de un Estado Constitucional (TEPJF, 2010).

La democracia moderna se funda en el principio de la mayoría y el de representación política, paralelamente, su análisis se realiza mediante las categorías distintivas de acceso y ejercicio del poder. En este tipo de democracia los ciudadanos eligen a sus representantes mediante elecciones libres, auténticas, competitivas, plurales y periódicas en donde se da cabida a la oposición, de manera que tenga oportunidad de acceso al poder; por otra parte, y haciendo alusión al ejercicio del poder político, los ciudadanos legitiman a los gobernantes que tomarán decisiones en su representación a través de las elecciones, los cuales tienen la obligación de rendir cuentas considerando los criterios de responsabilidad, justificación, información y sanción en caso de incumplimiento.

Con base en lo anterior, se considera de suma importancia la participación activa y constante de la ciudadanía en los procesos electorales y en la toma de decisiones, además de la relación de los gobernantes con la oposición debido a que son aspectos cruciales en el régimen democrático.

El sistema electoral mexicano es consecuente con un proyecto teórico-político que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Rodríguez Lozano, 1988), misma que en el Artículo 40 menciona que «es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal».

Para comprender el funcionamiento del sistema electoral es menester entender la forma de organización política, así como la integración y renovación de los poderes en los diversos órdenes de gobierno. El sistema de nuestro país garantiza un ejercicio libre de los derechos políticos de la ciudadanía así como su debida organización, y a los partidos políticos contendientes les avala la certeza de sus funciones y prerrogativas. Una premisa fundamental del sistema político mexicano y su consecuente sistema electoral es que los intereses de la nación y la patria se sobreponen a cualquier otro interés, sea de partido o de individuo (Rodríguez Lozano, 1988).

2. Antecedentes respecto a la organización de las elecciones en México previo a la creación del Instituto Nacional Electoral

Desde la promulgación de la Constitución Política en 1917, se instituyeron la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales (organismos que estaban encargados de la organización y calificación de los procesos para la elección del Presidente de la República, así como de los miembros del Congreso de la Unión); posteriormente, en 1946 se promulgó la Ley Federal Electoral bajo la cual se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; ésta desapareció en 1973 dando paso a la Comisión Federal Electoral.

Cabe destacar que en el periodo de 1946 a 1976 se dio la máxima expresión del régimen autoritario en nuestro país, en donde los comicios no eran competitivos ni ofrecían condiciones equitativas para los diferentes contendientes, muestra de ello aconteció en las

elecciones efectuadas en este lapso donde el PRI obtuvo resultados elevados, como ocurrió en 1976 donde José López Portillo logró 100% de los votos válidos efectivos, y esto se sabía con diez meses de antelación al ser el único candidato registrado (García Reyes y Valdez Castro, 2010).

Dadas las circunstancias anteriores en donde el PRI se presentaba como el partido hegemónico y, por tanto, no existían condiciones de equidad ni partidos reales de oposición, se dio un paso importante para el inicio de la transición hacia la democracia. En 1977 con la reforma electoral que promovió el entonces presidente José López Portillo, el Gobierno Federal expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -LFOPPE-.

Dentro de las modificaciones estructurales que se llevaron a cabo en la reforma de 1977, se podrían mencionar las siguientes: 1) el establecimiento de la representación proporcional en el órgano legislativo y con ello la creación de un sistema mixto de representación parlamentaria; 2) se elevó al rango constitucional a los partidos políticos como instituciones de interés público; 3) se estableció en 400 el tamaño de la Cámara de Diputados; 4) disminuyó el porcentaje de votación para participar de la representación proporcional, y 5) se dio acceso permanente de los partidos a los medios de comunicación (Valdés Zurita, 2010). En efecto, la LFOPPE generó cambios sustanciales que determinaron el punto de partida de la «primera generación de reformas electorales» así como el inicio de la apertura y del tránsito democratizador en México.

En 1990 se emprende una de las reformas trascendentales en materia electoral, en donde el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -COFIPE- y, para reconstruir una autoridad que diera certidumbre y confianza a los procesos electorales, se creó el Instituto Federal Electoral e inició lo que varios analistas han llamado su «ciudadanización» (Ugalde Ramírez, 2004). En efecto, la creación del IFE fue crucial ya que era necesario contar con una institución especializada que diera certeza, legalidad y transparencia a las elecciones.

En 1993 se dio una reforma al COFIPE en donde el Congreso de la Unión otorgó al IFE atribuciones para declarar la validez de las elec-

ciones de legisladores, expedir constancias de mayoría relativa para los que hayan resultado ganadores de estos cargos, así como establecer topes a los gastos de campaña de los partidos políticos.

Un año después, hubo un proceso de reforma donde se enfatizó que la función estatal de organizar las elecciones se realizaría a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración ya no sólo concurrirían los partidos políticos y los poderes legislativo y ejecutivo, sino también los ciudadanos, además se añadió a los principios rectores de la función electoral el de independencia, que al sugerir de manera indirecta límites a la influencia del gobierno u otros actores políticos, subrayó el componente ciudadano (Woldenberg Karakowsky, 2010). En esta reforma se instituyó la figura de «consejeros ciudadanos» que se concebían como una especie de vigilantes a la estructura permanente del IFE, eran propuestos por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y se elegían por las dos terceras partes de sus miembros.

Posteriormente, en la reforma de 1996 se suprimió el poder de decisión del poder ejecutivo -a través de la Secretaría de Gobernación- al interior del IFE, por consiguiente, se consolidaba una verdadera independencia y autonomía de la autoridad y del sistema electoral mexicano. Desapareció el último de los colegios electorales de las cámaras legislativas y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -TEPJF-, mismo que en lo sucesivo se haría cargo de la calificación de la elección del titular del ejecutivo, entre otras atribuciones fundamentales (Woldenberg Karakowsky, 2010).

En la reforma señalada se destacaron además los siguientes aspectos: se eliminan las figuras de director y secretario general del IFE; se creó la presidencia del Consejo General así como de la secretaría ejecutiva y se establecieron las comisiones permanentes a cargo de los consejeros electorales, de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; de prerrogativas, partidos políticos y radio-difusión; de organización electoral; del servicio profesional electoral, y de capacitación electoral y educación cívica.

Para el año 2007 el COFIPE aprobado por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones que tenían como objetivo el fortalecimiento de la confianza y credibilidad en las elecciones federales; la

promoción de la participación ciudadana; el aseguramiento de condiciones de civilidad y equidad en los resultados; la transparencia en los procesos de organización y difusión de los resultados electorales; la creación de la Contraloría General del IFE y la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General (IFE, 2014).

Uno de los acontecimientos significativos que se dio a finales del 2012 fue el Pacto por México, el cual se firmó el 2 de diciembre por el Presidente de la República y los líderes del PAN, PRI y PRD. Se argumentaba que las reformas que el país necesitaba solo podrían salir adelante a través de acuerdos; era necesario dejar a un lado las diferencias políticas y dar prioridad a los intereses de la sociedad que al de los partidos políticos.

En el Pacto por México se plantean los «Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática» que aluden al inacabado proceso de transición democrática del país y a la pluralidad política, además de plantear la necesidad de generar acuerdos mediante el diálogo y la negociación para impulsar reformas que fortalezcan el régimen político y de esta manera darle gobernabilidad al país.

Se proyectan como aspectos fundamentales los gobiernos de coalición; la toma de protesta del presidente el 15 de septiembre, la necesidad de un marco jurídico adecuado para los partidos políticos y elecciones, la reforma del Distrito Federal, la revisión global de los fueros, las leyes reglamentarias de la reforma política, revisar la reelección de los legisladores y, por último, en torno a los medios de comunicación, la propuesta para la creación de una instancia ciudadana para la supervisión de la contratación de publicidad en todos los órdenes de gobierno.

3. El proceso de acuerdos, conflictos y negociaciones en el ámbito político

Desde que se firmó el Pacto por México se generó una especie de incertidumbre en la ciudadanía en torno a los compromisos firmados, en particular por las negociaciones que tendrían que llevar a cabo los partidos políticos para llegar a acuerdos. Se pensaba que en algún mo-

mento, debido a un conflicto de intereses en el debate por aprobar ciertas reformas, se iba a generar una ruptura. En efecto, lo anterior llegó a ocurrir cuando se discutió el tema de la reforma energética en noviembre de 2013, donde el PRD anunció que se retiraba del pacto. Su dirigente nacional mencionaba que avalar la reforma política significaría hacerlo también con la energética.

Aunado a lo anterior, el líder nacional del PRD señalaba que no existían las condiciones necesarias para su aprobación, aparte de que no se incluía el tema de la consulta ciudadana. En estas condiciones, se predecía que la reforma política no iba a ser tan prometedora en materia electoral, al respecto, el especialista Jorge Alcocer Villanueva señala que los legisladores «nos estaban entregando un <Frankenstein>, donde los que están participando ya no saben ni lo que van a poner».

A inicios de mayo de 2014, cuando se discutían las leyes secundarias, se observaba que los senadores no habían tenido la voluntad política para ponerse de acuerdo y generar propuestas en temas concretos, a lo que respondían que no estaban legislando con prisas, dado que se hacía un análisis muy minucioso de cada temática planteada e incluso eran cuidadosos con la redacción de las propuestas. A mediados de mayo, tras un lapso de negociaciones, con atraso y en periodo extraordinario, el Senado aprobó en lo general y en lo particular las leyes secundarias de la reforma político-electoral.

4. Aspectos clave para el entendimiento de la reforma político-electoral de 2014

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral». En el dictamen se contemplan dos iniciativas eje, una presentada por los senadores del PAN y PRD el 24 de julio de 2013, y otra propuesta por senadores y diputados del PAN el 24 de septiembre de 2013; así como 36 iniciativas más relacionadas con

el tema político-electoral presentadas durante las LXI y LXII Legislaturas.¹

El decreto plantea diversos ejes fundamentales, los cuales analizaremos en los siguientes apartados:

a) Creación del Instituto Nacional Electoral

Se constituye un sistema nacional a través de una nueva autoridad denominada Instituto Nacional Electoral -INE- que pasa a sustituir al IFE y que se encargará de homologar los estándares con los que se organizan las elecciones en los tres órdenes de gobierno, además de las competencias y atribuciones que se le asignan en la Carta Magna y los Organismos Públicos Locales -o que anteriormente eran los institutos y comisiones de cada entidad federativa-. De acuerdo a lo analizado, en el decreto se destacan los siguientes aspectos en torno al INE:

- 1) Será una autoridad independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.
- 2) El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y 10 consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.
- 3) No sólo tendrá como función la organización de los procesos electorales, sino que también asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. También podrá organizar, a petición de los partidos políticos, las elecciones de sus dirigentes.
- 4) Cuenta con un servicio profesional electoral nacional que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de

¹ Véase: Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos del decreto de reforma en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&Asunto=3050393

los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los organismos públicos locales de las entidades federativas.

- 5) Le corresponde designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.
- 6) Entre otras de sus funciones se encuentran regular y garantizar el régimen aplicable a la postulación; registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes; establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, también deberá verificar la cancelación del registro al partido político local que no cumpla con el porcentaje mínimo contemplado.

b) Incorporación de la reelección consecutiva

Se aprobó la reelección legislativa consecutiva hasta por 12 años –los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos a partir de 2018, y los diputados federales hasta por cuatro periodos a partir de 2015-. La condición es que deberán tener el visto bueno de la propia cúpula partidista ya que solo podrán aspirar a reelegirse en el mismo partido que los postuló.

Por otra parte, se indica que los congresos locales deberán generar un proceso de homologación en sus constituciones. Deberán estar facultados para establecer la reelección consecutiva para los cargos de presidente municipal, regidor o síndico, por un periodo adicional siempre y cuando el periodo de mandato no sea superior a tres años. Es importante mencionar que la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En cuanto a los diputados de los congresos de los estados, las entidades federativas tendrán que establecer en sus constituciones la elección consecutiva a los mismos hasta por cuatro periodos de forma consecutiva, se establecen además las mismas condiciones que para los diputados federales.

c) Dotar de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL- ya no será dependiente del poder ejecutivo, ahora será autónomo de forma que pueda garantizar la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones.

En palabras del investigador Guillermo Cejudo:

No estamos solo ante la creación de un nuevo órgano autónomo, sino ante la oportunidad de reforzar una política pública en materia de evaluación para el conjunto del Estado mexicano, que lleve a una toma de decisiones más acertada en el diseño de los programas presupuestarios, que ayude a resolver los problemas de falta de coherencia entre políticas públicas, que haga realidad la promesa de como las asignaciones presupuestales toman en cuenta los hallazgos de las evaluaciones, que facilite la rendición de cuentas sobre la sustancia de la acción gubernamental, y que, en suma, lleve a mejores políticas, con mejores resultados para los ciudadanos (Cejudo, 2014).

d) Modificación de la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República

Se adelantó del 1 de septiembre al 1 de agosto como inicio del primer periodo ordinario de sesiones cuando el Presidente de la República inicie su cargo. Aunado a lo anterior, se adelanta del 1 de diciembre al 1 de octubre la toma de protesta del Presidente de la República.

e) Facultades a las cámaras del congreso para ratificar a determinados secretarios de Estado

En el decreto de reforma se realizó una modificación al Artículo 76 de la Carta Magna en su segunda fracción, en donde se señala que una de las facultades del Senado es ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

f) Creación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo

Se dio paso a la creación de una Fiscalía General de la República –en sustitución de la Procuraduría General de la República– como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios.

g) Gobiernos de coalición

Se le otorgan facultades al Presidente de la República para que, en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

h) Regulación de los partidos políticos

Se alude al porcentaje mínimo requerido para que los partidos políticos puedan conservar su registro, en este caso pasa del 2 al 3% y se indica que todo partido político que alcance este porcentaje tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales.

Otro de los puntos relevantes es la paridad de género que deberán garantizar los partidos políticos para que las mujeres puedan ocupar el 50% de las candidaturas a legisladores federales y locales.

5. Las leyes secundarias de la reforma político-electoral rumbo a las elecciones del año 2015

Después de su aprobación, el 23 de mayo de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el «Decreto por el que se expiden las leyes reglamentarias de la reforma constitucional en materia político-electoral». A continuación se presenta un análisis de las leyes secundarias expedidas:

a) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales –LGIPE– consta de 493 artículos y 24 transitorios. Los aspectos más relevantes son los siguientes:

- 1) Las nuevas atribuciones del INE para hacerse cargo de la organización de los comicios locales.
- 2) Se permite el voto a los mexicanos que residen en el extranjero para la elección de presidente, senadores y gobernador, o jefe de gobierno del Distrito Federal, dicho procedimiento se realizará de forma electrónica.
- 3) Se establece y regula la figura de «candidato independiente» para aspirar a presidente, senador o diputado, se determinan sus obligaciones y derechos así como la forma de obtener el registro.
- 4) Los partidos políticos deberán garantizar y promover la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 5) Se establece que los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones derivadas de infracciones cometidas por partidos, pre-candidatos y candidatos serán destinados al CONACYT y a los organismos estatales del desarrollo de la ciencia y tecnología.

b) Ley General de Partidos Políticos

Tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en diversas materias. La Ley General de Partidos Políticos –LGPP– consta de 97 artículos y nueve transitorios. Destacan los siguientes aspectos:

- 1) La constitución y registro de los partidos políticos, así como sus derechos y obligaciones –incluidas las referentes a la transparencia–.
- 2) La organización de los partidos políticos, considerando sus asuntos internos, los documentos básicos, derechos y obligaciones de los militantes, el funcionamiento de sus órganos internos, así como la justicia intrapartidaria.
- 3) El del acceso a la radio y a la televisión, que conforme a lo señalado en el Artículo 41 de la Constitución, corresponde al INE la administración de los tiempos del Estado para fines electorales, en los términos previstos en la LGIPE.

- 4) El financiamiento de los partidos públicos, tomando en cuenta el público y privado, pero considerando que el primero será el que prevalezca y se destinará para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.
 - 5) El régimen financiero de los partidos políticos, considerando las características del sistema de contabilidad y sus obligaciones en cuanto al régimen financiero.
 - 6) La fiscalización de los partidos políticos, tomando en cuenta lo que deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias, así como lo referente a los procesos electorales y sus informes de ingresos y gastos.
 - 7) Los frentes, coaliciones y fusiones. En este punto se destaca que los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
 - 8) Uno de los puntos relevantes de esta ley es la pérdida de registro de los partidos políticos, donde destaca entre sus causas no obtener el tres por ciento del total de la votación válida emitida.
- c) Ley General en Materia de Delitos Electorales

Tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el Artículo 35, fracción VIII de la Constitución. La Ley General en Materia de Delitos Electorales -LGMDE- consta de 26 artículos y siete transitorios. Entre los aspectos más relevantes se podrían destacar los siguientes:

- 1) Indica las reglas generales, en donde se menciona que el Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esta ley. En caso de tratarse de servidores públicos se les impondrá, además de las sanciones correspondientes, la inhabilitación de ocupar un empleo en el sector público por un periodo de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.

- 2) Señala todos los delitos electorales en materia electoral y sus respectivas sanciones.
- 3) Indica las competencias, facultades y coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

Aunado a las leyes expedidas, se presenta la reforma al Artículo 41 de la Constitución en materia de propaganda política. De igual forma, las reformas a diversos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con el propósito de realizar las adecuaciones pertinentes a las nuevas normas.

Con lo anterior se podría decir que se ha preparado el terreno rumbo a las elecciones del año 2015, aunque será importante visualizar lo que ocurre con las entidades federativas en torno al proceso de homologación.

6. ¿Gatopardismo electoral? Las paradojas de la reforma política y su impacto en la democracia

Sin duda, la reforma política marcó un parteaguas en el sistema electoral mexicano, no obstante, han surgido diversas posiciones al respecto: para algunos analistas representa un avance relevante y significativo, para otros genera dudas y confusiones en diversos aspectos.

Es evidente que las condiciones políticas de nuestro país son diferentes y que era necesario un cambio respecto al ámbito político-electoral. Sin embargo, puedo señalar que como tal no se cumplió uno de los propósitos en el Pacto por México donde se «pretendía» colocar los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario. Muestra de ello se dio cuando el PAN, en el contexto de negociación, aprovechó la coyuntura de la reforma política para condicionar su voto en favor de la reforma energética.

El PAN argumentaba que era necesario quitar el control de los procesos políticos a los gobernadores y mencionaba que no se ha generado una alternancia en el ámbito estatal, prueba de ello era que en algunas entidades federativas el PRI ha gobernado durante más de ochenta años.

Pasando al contenido de la reforma política y sus leyes secundarias, se analizará algunos de los aspectos más significativos y controversiales de la reforma el cambio del IFE al INE, la reelección consecutiva, el porcentaje mínimo para mantener el registro de los partidos políticos, las causas para la anulación de elecciones así como las candidaturas independientes.

Uno de los cambios más importantes de la reforma política fue, sin duda alguna, la sustitución del IFE por el INE, una organización enorme que ahora tendrá que resolver los conflictos electorales llevados a cabo en los tres órdenes de gobierno. En opinión de María Marván, quien en su momento fuera presidenta provisional rotativa del IFE «la reforma política traería más problemas que soluciones, la autoridad electoral pasó de un modelo que parecía ser sencillo y piramidal a uno bizarro y difícilmente administrable».

Respecto al INE podría destacar que se generan muchas dudas y tensiones, en específico, porque se piensa que abre la puerta a facultades discrecionales. A pesar de lo anterior, se puede observar que no hay un modelo descentralizado pero tampoco tan centralizado como se esperaba o se pretendía. La LGIPE logró atenuar el propósito constitucional de centralizar de forma no concentrada las funciones electorales en el país, por medio de lo que la propia ley llama ahora «atribuciones especiales del INE». Se pensaba que la fiscalización, la geografía, la capacitación electoral y la elección de consejeros locales habían quedado centradas y de esta forma se podría hablar de un federalismo electoral abiertamente centralista, aunque no ocurre tal cuestión, en tanto el resto de las funciones de administración y organización electoral quedarán en manos de las autoridades locales, según el Artículo 32, numeral 2, el Artículo 104 y diversos incisos de la LGIPE (Morales, 2014).

Aun tomando en cuenta las consideraciones anteriores, considero que se pudo haber conservado al IFE modificando los aspectos necesarios para mejorar su capacidad y desempeño como autoridad electoral. Es importante mencionar que el nuevo cambio al INE implicó un alto costo y lo seguirá teniendo con los cambios de formatos, la actualización de credenciales, entre otros aspectos.

En cuanto a la reelección consecutiva, se observó que fue uno de los mayores puntos de discusión que definen «los claroscuros» de la reforma político-electoral. En el caso de los legisladores se vislumbra como punto favorable el hecho de que permite que en el congreso haya al menos un grupo de legisladores que tengan experiencia y conocimiento de lo que se llevó a cabo en la anterior legislatura. En el caso de los presidentes municipales, resulta positivo debido a que permite que dar continuidad a las políticas y proyectos presentados por la administración pública municipal, además de que daría la posibilidad de que los ayuntamientos puedan realizar planes de desarrollo a largo plazo. No obstante, esto depende de la cúpula partidista antes que el voto de la ciudadanía, además de que, en el caso de los legisladores, se deja abierta la posibilidad del «trampolín político» un ejemplo de ello sería que un senador, al cumplir sus dos periodos, pueda ahora aspirar a estar seis años más en un puesto de representación como diputado.

El tema de la reelección de los legisladores generó una dicotomía en la posición de la ciudadanía y de los líderes de opinión, muestra de ello se dio en una de las encuestas aplicadas por el Grupo Reforma (2013) donde se preguntaba si estaban en favor o en contra de dicho aspecto, los resultados fueron los siguientes: en los ciudadanos el porcentaje de rechazo fue del 61% mientras que en los líderes de opinión fue en un 35%.

Pasando al aspecto del porcentaje mínimo para mantener el registro de los partidos políticos me parece que es un punto negativo que va en contra de los partidos minoritarios y de la pluralidad en la participación política. Es importante tener en cuenta que los partidos pequeños han jugado un papel fundamental en la participación política, aspecto que va más allá del número de afiliados o votantes que llegan a aglutinar.

Respecto a las nuevas causas señaladas para anular elecciones, me parece que son adecuadas sobre todo cuando hay un exceso en los gastos de campaña, sin embargo, como señaló el especialista en materia electoral José Woldenberg (2014) «si la diferencia entre el primero y segundo lugar es de menos del cinco por ciento de la votación, se apostaría a que los partidos no violen las reglas, no obstante, se puede convertir en un nuevo acicate para la impugnación infundada de comicios».

Otro aspecto susceptible de análisis es el de las candidaturas independientes que en cierto sentido tratan de atraer y permitir una mayor participación para la ciudadanía. Esta propuesta es controversial y paradójica, porque al tener en cuenta que un candidato «independiente» requiere de una organización, logística, financiamiento y un plan de acción, estaría actuando como si fuera como tal un candidato de un partido político. Es primordial resaltar que los partidos políticos son organizaciones ciudadanas que no son ajenas a la sociedad, sus candidatos son elegidos en función de diversos aspectos como su carisma, arraigo popular o por ser miembros reconocidos por la sociedad civil, entre otras cuestiones, sin embargo, los candidatos independientes de igual forma son propuestos en función de los aspectos ya señalados. Al respecto, me parece rescatable la opinión del especialista Rodríguez Araujo (2012) quien argumenta:

Por quien sabe qué razones los promotores de las candidaturas independientes parecen pensar que los partidos políticos no son creados por miembros de la sociedad civil –ciudadanos– y como partes de ésta sí, incluso en la clave *tocquevilliana*, son organizaciones voluntarias –o teóricamente voluntarias– que median entre los individuos y el Estado.

El tema de las candidaturas independientes también ha generado distintos posicionamientos. Tomando en cuenta la encuesta ya señalada del Grupo Reforma (2013) 47% de ciudadanos así como 85% de los líderes de opinión encuestados están en favor de las candidaturas independientes.

Recapitulando, la reforma política abarca diversos aspectos que son controversiales y que, a pesar de presentarse como mecanismos que consolidarían la transición de la democracia en nuestro país, son hasta cierto punto paradójicos. Quizá el principio del gatopardismo de «cambiar algo para que nada cambie» no sea del todo aplicable, empero, la reforma política no tuvo el impacto positivo que tenía previsto.

A manera de conclusión

Como se observó con anterioridad, para entender la reciente reforma político-electoral es preciso comprender diversos aspectos como sus

antecedentes, el propio dictamen y las leyes reglamentarias surgidas, aunque no basta con ello, se debe ser muy minucioso analizando el contexto político en el que se desarrollan, lo cual permitirá vislumbrar las paradojas o claroscuros de la misma.

Si bien la reforma político-electoral pretendía culminar con la transición democrática del país, se observa que el propósito que tenía se desmoronó y se le dio mayor importancia a los intereses de las cúpulas partidistas que a los de la sociedad.

En mi opinión, la reforma política generó como tal un cambio que tuvo efectos positivos y negativos, sin embargo, deja muchas dudas e incertidumbre a la ciudadanía. En realidad, el impacto positivo no se dio a la democracia sino a la partidocracia, la cual logró consolidarse.

La nueva autoridad electoral tendrá numerosos retos, darles solución será un proceso arduo, sobre todo en un contexto con indicadores alarmantes como algunos de los que refleja la quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del año 2012, algunos resultados relevantes en la materia son los siguientes:

- 1) Ocho de cada 10 ciudadanos perciben la política como un tema muy complicado o algo complicado.
- 2) El 65 por ciento de los ciudadanos entrevistados declaran tener poco interés en la política.
- 3) Cuatro de cada 10 ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno.
- 4) El 64 por ciento contestó que el país no va por el rumbo adecuado.
- 5) Sobre la necesidad que tiene nuestro sistema político de contar con partidos políticos, un tercio de los encuestados los percibe como poco o nada necesarios.
- 6) Ocho de cada 10 ciudadanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.

Por último, es pertinente señalar que la reforma política no era por se un mecanismo que transformaría y generaría de forma mágica impactos positivos a la democracia de nuestro país, debe considerarse también la participación activa y constante de la ciudadanía no solo en los procesos electorales, sino en la toma de decisiones y

la rendición de cuentas. Aunado a lo anterior, es necesario promover un esquema de buena gobernanza para poder garantizar un verdadero cambio en materia político-electoral y con efectos benéficos en el régimen democrático de nuestro país.

REFERENCIAS

- Alcozer Villanueva, Jorge. (2013). En entrevista con Carmen Aristegui. MVS. 28 de noviembre de 2013.
- Cejudo, Guillermo. (2014). *Implicaciones de la autonomía constitucional de Coneval*. Consultado el 2 de mayo de 2014 en <http://rendiciondecuentas.org.mx/implicaciones-de-la-autonomia-constitucional-de-coneval/>
- Diario Oficial de la Federación. (2014). «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral». 10 de febrero de 2014.
- - -. (2014). «Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos». 23 de mayo de 2014.
- - -. (2014). «Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos». 23 de mayo de 2014.
- - -. (2014). «Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales». 23 de mayo de 2014.
- García Reyes, Christian Uziel y Valdez Castro, Reyna Guadalupe. (2010). *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010)*. Serie Breviarios de Cultura Política. México: IEEM.
- Grupo Reforma. (2014). *Divide reelección*. Sección Gobierno y Política. Consultado el 12 de mayo de 2014 en: <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=3587?Titulo=61-de-los-ciudadanos-se-opone-a-la-reeleccion-legislativa>
- Instituto Federal Electoral. (2014). *Historia del Instituto Federal Electoral*. Consultado el 25 de abril de 2014 en: <http://www.ife.org.mx>
- Morales, Rafael. (2014). *Opinión: Los «cómo» del INE para atraer elec-*

- ciones locales*. Consultado el 26 de mayo de 2014 en <http://www.adnpolitico.com/opinion/2014/05/26/opinion-los-comos-del-ine-para-atraer-elecciones-locales>
- O'Donnell, Guillermo. (2004). «Acercas del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión». En *La Democracia en América Latina: contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD-Alfaguara.
- Presidencia de la República. (2012). *Pacto por México*. Consultado el 29 de abril de 2014 en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-México-TODOS-los-acuerdos.pdf>
- Rodríguez Araujo, Octavio. (2012). *Poder y elecciones en México*. México: Orfila.
- Rodríguez Lozano, Amador. (1988). «El Sistema Electoral Mexicano». En *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año III, número 8, México: IJ-UNAM.
- Secretaría de Gobernación. (2012). Principales Resultados: *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadana*. Consultado el 27 de mayo de 2014 en http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010). *Manual del participante: Régimen democrático*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- Ugalde Ramírez, Luis. (2004). «El IFE y la democracia en México». En *Revista Justicia Electoral*, número 19. México: TEPJF.
- Valdez Zurita, Leonardo. (2010). «Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México». En *Instituto Federal Electoral 20 años*. México: IFE.
- Woldenberg Karakowsky, José. (2010). «La ciudadanización del IFE». En *Instituto Federal Electoral 20 años*. México: IFE.
- - -. (2014). *De chile, dulce y manteca*. Consultado el 15 de mayo de 2014 en <http://am.com.mx/notareforma/11930>