

Sistema electoral mexicano: evolución, situación actual y perspectivas

Francisco Reveles Vázquez
Centro de Estudios Políticos de la UNAM

Introducción

Las reformas político-electorales que se llevaron a cabo en los años más recientes, en México, han afectado al sistema electoral en su conjunto, y en algunos casos, también a las características del régimen político. En consecuencia, no tan sólo debe considerarse una pequeña parte del sistema, sino ver cómo funciona dicho sistema electoral en su conjunto y cómo éste puede afectar o interactuar, en todo caso, con instituciones de régimen político.

En el régimen político — expresado de manera sintética — se ubican las instituciones políticas gubernamentales y las reglas que tienen todas ellas; y en el sistema electoral, el conjunto de normas, procedimientos e instituciones mediante las cuales la voluntad general se concreta en cargos de gobierno.

En este trabajo se revisa el régimen autoritario que vivió México durante décadas — únicamente como recordatorio — y para ubicar la profundidad o la superficialidad de las reformas político-electorales que se han aprobado en los años más recientes (2012, 2013 y 2014).

-50-

Régimen autoritario

Cuadro 1. Claves del régimen político autoritario

Poder ejecutivo fuerte	<ul style="list-style-type: none">• Presidente por encima del Poder Legislativo y del Poder Judicial• Actores sociales y políticos subordinados• Leyes informales• Renovación sexenal de élite
Sistema de partido hegemónico	<ul style="list-style-type: none">• Partido Revolucionario Institucional (PRI)• Partidos minoritarios débiles: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST)
Corporativismo	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones de trabajadores controladas por el Estado• Sociedad civil inexistente, disidente o endeble• Participación política limitada

Fuente: elaboración propia.

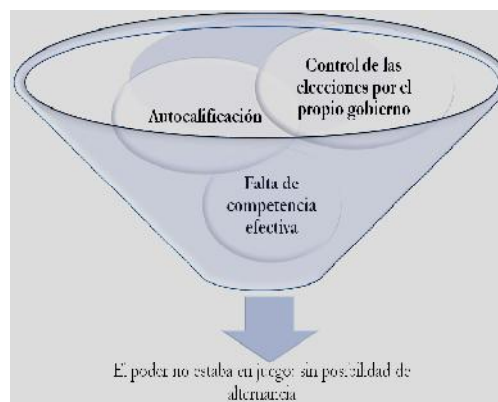
En el cuadro 1 se observan las claves del régimen político autoritario. Un régimen político que no era democrático, aunque efectivamente tenía diversas características y normas que parecían darle una consistencia democrática, pero en los hechos, había una transgresión de diferentes normas, así como prácticas mucho más sólidas y fuertes de corte autoritario.

En este régimen político existía un poder ejecutivo fuerte, un sistema de partido — PRI —, y finalmente, un corporativismo muy sólido, que en gran medida, afectó, influyó y determinó la cultura política de los mexicanos, particularmente, la falta de participación que actualmente se manifiesta, a pesar de que desde el año 2000 se observa un proceso de democratización muy claro y abierto. Por otro lado, la existencia de nuevas hegemonías en diversas entidades federativas, obedece más a la competencia electoral que a otros factores, como sucedía antaño; y si el PRI u otro partido político gobierna de manera aparentemente interminable cierto estado de la República, o tiene la mayoría de sus alcaldías o diputaciones locales, se debe, principalmente, al voto de los ciudadanos.

Al respecto, existen varios elementos que deben considerarse; sin embargo, fundamentalmente desde 1996, un aspecto importante que debe valorarse es que estas nuevas hegemonías ya no están construidas a partir de prácticas autoritarias, sino más bien desde una competencia que aún

tiene dificultades para ser efectivamente democrática, pero donde, ciertamente, el poder está en juego, justamente lo que establece una gran diferencia con respecto a lo que se vivía antes.

Esquema 1. Sistema electoral



-51-

Fuente: elaboración propia.

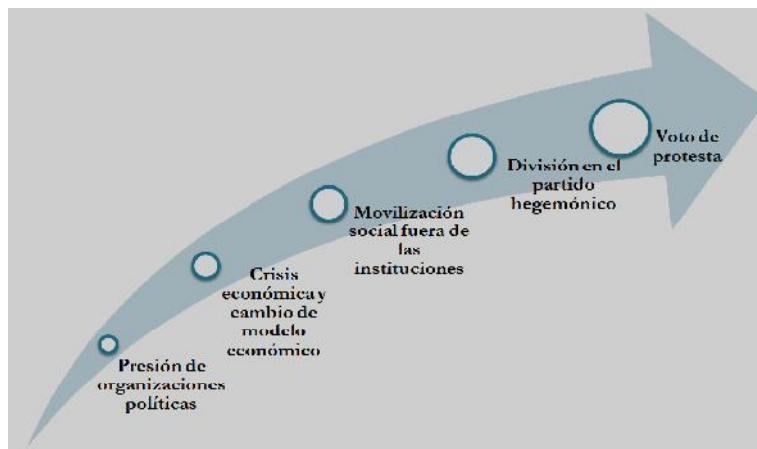
En el esquema 1 se muestran, lo que desde nuestra perspectiva, fueron los elementos fundamentales del sistema electoral del régimen político autoritario mexicano. La autocalificación ofrecía una gran ventaja al PRI; el control de las elecciones por parte del gobierno a través de la Secretaría de Gobernación, y después, mediante diversos mecanismos legales y la falta de competencia efectiva.

Había un partido fuerte, grande, con recursos vastos, así como una oposición débil en todos los sentidos, principalmente en su influencia en la sociedad; sin

embargo, dicha influencia se debía también a que los medios de comunicación estaban cerrados para la manifestación de sus ideas.

Esta situación, finalmente, resultaba, en lo que, consideramos, es el criterio fundamental por el que se afirma que era un régimen autoritario: en las elecciones no estaba en juego el poder político, servía para otras cuestiones, pero no para decidir quién gobernaría.

Esquema 2. Causas de transformación del sistema electoral



-52-

Fuente: elaboración propia.

El sistema electoral cambió resultado de varios factores como se observa en el esquema 2. La transformación del sistema electoral ocurrió en México en 1977 y a partir de este año hubo una serie de reformas que se cristalizaron y se hicieron más significativas y claras en 1996. De este modo, el proceso comenzó en 1977 derivado de la presión de organizaciones de oposición, de movilizaciones sociales que encendieron focos rojos para la estabilidad del régimen; por lo que los gobernantes, y particularmente el PRI, iniciaron debates en su interior con la finalidad de plantear salidas para los conflictos sociales y políticos que se hicieron presentes. De manera extraordinaria, el PRI aceptó un proceso de liberalización del régimen autoritario, que consistió en un proceso gradual de apertura que se manifestó en 1977 con la introducción de los diputados de representación proporcional — que actualmente se intenta reducir —. Este principio de elección abrió las puertas a la izquierda que encabezó, impulsó, promovió e hizo eco de los reclamos sociales,

los cuales, se dejaron sentir también a través de guerrillas rurales y urbanas o movimientos que pretendían escalar los conflictos, principalmente durante la década de los 80, tratando de generar alternativas a las instituciones políticas encargadas de la toma de decisiones. La inserción de la izquierda en la Cámara de Diputados Federal favoreció el proceso gradual de transformación del sistema electoral y del régimen político.

Las reformas provocaron, incluso, la división interna del PRI, y como resultado, la formación de un nuevo partido: el PRD. Dentro del PRI también se generó una pluralización de las corrientes, así como cierto debilitamiento del Presidente de la República; esta situación permitió posicionamientos proclives a la negociación con el PRD o con el PAN, cuya consecuencia derivó, en 1996, en el inicio del proceso de ciudadanización de los órganos electorales encargados de organizar las elecciones, pieza clave del sistema electoral mexicano porque comenzó a observarse efectivamente una competencia electoral más equitativa, más libre, y con mayor pluralismo, que había tardado ya muchos años en manifestarse en concreto.

Cuadro 2. Sistema electoral vigente antes de 2012-2013

Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos con recursos permanentes. 70-30 • Campañas equitativas
Candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> • Monopolio de partidos • Si no postulaban, pérdida de registro
Voto	<ul style="list-style-type: none"> • Sufragio universal y directo • Restricciones: corporativismo, clientelismo, compra de voto, inseguridad
Circunscripciones	<ul style="list-style-type: none"> • Mayoría relativa para ejecutivos • Mayoría relativa y representación proporcional en Poder Legislativo
Fórmulas de distribución de escaños	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecimiento de mayorías • Representación proporcional en Cámara de Diputados Federal, Senado, congresos locales y cabildos
Autoridad electoral organizadora	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanización / partidización. Falta de reconocimiento • Amplio financiamiento
Tribunal electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Calificación de elecciones • Protección de derechos políticos
Campañas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Spots</i> y medios masivos de comunicación • Reducción de tiempos

-53-

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 2 se aprecian los elementos fundamentales del sistema electoral de 1996 a 2012, debido a que las reformas recientes sí afectarán de manera sustantiva a dicho sistema electoral — aunque aún falta observarlo en la práctica, pero en el papel se perciben reformas profundas y de largo aliento —.

Sobre el primer rubro, en México, los partidos políticos dependen del financiamiento público, reciben dinero desde que obtienen su registro legal, en año no electoral y en año electoral, lo que no sucede en la mayoría de los partidos democráticos del mundo. En México prevalece una alta discrecionalidad para el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, a pesar de que es financiamiento público.

-54-

Se destaca la experiencia internacional con la finalidad de realizar una valoración del sistema electoral, ya que en otros países no existe financiamiento público para partidos políticos y no son los únicos que pueden participar en elecciones, porque también pueden hacerlo los movimientos sociales, los sindicatos, los candidatos ciudadanos, entre otros. Si bien, se trata de condiciones distintas, habría que considerarlo para efectivamente valorar este modo de financiamiento que apareció en México en 1977, de manera más clara, abierta, e incluso todavía no regulado, pero ya con esta consistencia. Originalmente la idea era que los partidos de oposición, al ser débiles, recibieran recursos para

fortalecerse y competir en términos de igualdad.; precisamente ese es el espíritu que animó la reforma de 1996 en ese ámbito. Actualmente, el financiamiento público para los partidos políticos es un argumento para promover la reducción del número de legisladores o para poner en duda que tres nuevos partidos se integren al sistema, porque representarían un gasto adicional para el erario público.

Acerca del tipo de financiamiento que tiene México no hay mayores modificaciones, lo que es cierto es que con la reforma más reciente, los partidos políticos, lejos de disminuir, incrementarán sus presupuestos porque el dinero que reciban en el ámbito local crecerá; al parecer es una consecuencia que no se previno; y que sucederá.

El rubro de las candidaturas es otro elemento fundamental del sistema electoral. Antes de 2012 sólo había candidatos de partido político, ahora existe la figura de candidatos ciudadanos independientes de los partidos, con recursos propios y aportaciones de la autoridad electoral y con espacios en medios de comunicación; sin embargo, aún en condiciones de desventaja para la competencia real por el voto, con partidos políticos que son maquinarias electorales, que pueden comprar votos y movilizar a miles de ciudadanos.

En 1946 se estableció el monopolio de los partidos políticos sobre las candidaturas; antes de este año había candidaturas

independientes; es decir, todos los ciudadanos podían ser candidatos. El monopolio comprendió de 1946 hasta 2012.

En México, el voto es universal, directo y secreto. Esta ha sido la pretensión, porque existe evidencia que indica que el ciudadano ha tenido problemas para emitir su voto libremente, aunque efectivamente es universal y haya las condiciones adecuadas para ejercerlo en secrecía. Hay varios factores que no han cambiado del sistema político mexicano tales como el corporativismo y el clientelismo, que se manifiestan, por ejemplo, a través de la compra del voto; además, existen condiciones de inseguridad muy graves en entidades federativas y municipios, donde la delincuencia organizada, y actualmente también las autodefensas, ponen en duda el hecho de que realmente el ciudadano pueda llegar a la casilla y ejercer su voto tranquilo y sin presiones.

Estudios que se han realizado desde la Academia, al revisar los casos de Sinaloa, Michoacán, y Tamaulipas, encontraron que el ciudadano se siente con incertidumbre para votar, o en ocasiones, ni siquiera tiene la intención de ejercer su derecho al voto por la situación de inseguridad. En conclusión, el voto es universal, directo y secreto, pero no se ejerce, en todos los casos, en condiciones de libertad.

En el caso de las circunscripciones se continúa bajo la misma situación. Una parte de los representantes se eligen por

mayoría relativa y otra parte por representación proporcional. Sin embargo, está la propuesta del PRI para reducir los diputados de representación proporcional.

Por su parte, las fórmulas para la distribución de escaños, usualmente favorecen a los partidos grandes — sea quien sea el partido grande — o a la coalición de los partidos.

Relacionado con la autoridad electoral organizadora, la ciudadanización, en 1996, tuvo una gran relevancia en México; aunque cabe destacar que en otros países del mundo no existe un ente como el Instituto Nacional Electoral (INE) — antes Instituto Federal Electoral — o como los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) ya que las elecciones son atendidas por el congreso o la policía, como es el caso de Estados Unidos donde la policía coloca y recoge las urnas.

La ciudadanización funcionó adecuadamente durante un tiempo porque después cayó en un proceso de partidización, en virtud de que los órganos electorales se fueron conformando cada vez más por cuotas partidarias lo que generó cuestionamiento a la autoridad a pesar de que en el papel apareciera como una autoridad ciudadana, libre de presiones y de la influencia de los partidos políticos. Esta situación generó, en el ámbito local, una de las reformas recientes, porque la presión no venía de los partidos políticos, sino del gobernador, quien decidía quienes integraban

los consejos electorales locales.

El Tribunal Electoral es una figura paralela al INE, cuya finalidad es dar certeza, garantía y calificar las elecciones; y a pesar de ser un caso trascendental, el Tribunal ha tenido múltiples conflictos así como veleidades que se han reflejado en ciertas decisiones. Y si bien, en términos generales, su trabajo ha sido adecuado y justo, ha estado presente el cuestionamiento e impugnación sistemática tanto a esta autoridad como al sistema electoral en su conjunto.

Reformas políticas y electorales de 2012 en México

Con las reformas políticas y electorales que se realizaron en 2012 se destacan cambios, en principio, que encaminan al régimen político en distinto sentido al que tradicionalmente se tenía. A continuación se examinan las reformas a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos de control, así como otras reformas relevantes en materia electoral.

Poder Ejecutivo

-56-

Cuadro 3. Reformas al poder ejecutivo (2012)

Reformas al Poder Ejecutivo	Ventajas:
a) Gobierno de coalición	Pluralismo en gobierno
b) Posibilidad de remoción del Fiscal General	Acuerdos trascendentes en gobierno y legislativo
c) Iniciativa preferente	Fiscalización (<i>versus</i> corrupción)

Fuente: elaboración propia.

a) Gobierno de coalición

La posibilidad de establecer un gobierno de coalición era una necesidad desde prácticamente 1988 cuando el voto se dividió en tres partes en el ámbito federal. Una parte para el PRI, partido donde se redujeron sus sufragios como no había ocurrido antes; una parte para la izquierda, encabezada, en ese momento por Cuauhtémoc Cárdenas con su Frente Democrático Nacional; y otra parte para el PAN. Esta situación se reprodujo en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012.

Ante esta circunstancia, el régimen político mantuvo la regla de oro: el gobierno

presidencial, con base en el principio de mayoría, se lo lleva todo. El PAN ganó en el año 2000 y por lo tanto, tuvo el derecho para designar, por ejemplo, a todos los integrantes del gabinete, sin necesidad de preguntarle ni al PRI, ni al PRD, ni a nadie. Lo mismo ocurrió en 2012 con el triunfo del PRI. Enrique Peña Nieto obtuvo 38.15% de los votos, lo cual no es mayoría sino primera minoría — en México, quien tenga más votos gana la presidencia de la República, así sea con 20% o 60% de ellos — aún con ello, también obtuvo el derecho, entre muchas otras cosas, de designar a su gabinete por sí solo.

Esta situación generó que no existieran incentivos para ningún tipo de coalición que permitiera la gobernabilidad; por ejemplo que hiciera posible que el Legislativo aprobara las reformas estructurales como se conocieron en su momento: fiscal, laboral, energética, entre otras, y hubiera periodos incluso de parálisis legislativa al no existir mecanismos legales para que se conformara un gobierno de coalición.

Con la reforma más reciente existe la posibilidad de que el Presidente ganador pueda conformar un gobierno de coalición con la aprobación del Senado; además de que el titular del Ejecutivo federal daría la pauta sobre cómo integrarlo en virtud de que todavía no está reglamentado. Al respecto es trascendental la construcción de una ingeniería institucional para el gobierno de coalición; sin embargo, se pueden

localizar experiencias internacionales donde este tipo de gobierno es la norma, donde hay partidos de izquierda y derecha, y en caso de haber conflictos para conformar un gobierno de coalición hay reglas que permiten que el gobierno en funciones se mantenga y no haya problemas de gobernabilidad. Italia es un caso ejemplar en este sentido.

Para las elecciones presidenciales de 2018, en caso de que los votos se distribuyeran en tres partes, se estaría en la antesala del gobierno de coalición, donde los partidos se verían representados en las principales secretarías de estado.

b) Posibilidad de remoción del Fiscal General

La posibilidad de remoción del Fiscal General está relacionada con las atribuciones y la importancia que tendrá la Auditoría Superior de la Federación (ASF) así como las atribuciones y funciones que tendrá la Procuraduría a partir de esta reforma, dado que su intención es que sea una entidad que realmente fiscalice, y, en todo caso, castigue al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, lo cual dependerá del reglamento en virtud del alcance que pudiera tener esta figura.

Con base en la experiencia internacional de las democracias más avanzadas, el espíritu de una fiscalía es que sirva de contrapeso y, principalmente, que fiscalice

los recursos; aunque sin castigo quedaría limitada dicha función.

Aun cuando el Ejecutivo ya no designe al Fiscal, la posibilidad de remoción refleja cierta influencia. De alguna forma es positivo, ya que significa mantener el equilibrio de poderes y establecer una especie de equilibrio en el funcionamiento de esta Fiscalía.

c) Iniciativa preferente

-58- La iniciativa preferente es una demanda que comenzó a sentirse con mayor ahínco desde el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) y principalmente en el periodo de Felipe Calderón (2006-2012). Finalmente, con las reformas recientes, la iniciativa preferente fue aprobada y representa la posibilidad de que el titular del Ejecutivo federal presente iniciativas preferentes para la discusión y aprobación en el Legislativo.

A pesar de que el actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto (2012-2018) ya presentó proyectos de reformas, éstas no son trascendentales, ni existe la audacia para poner en la mesa de los debates parlamentarios un tema de envergadura, porque se ha preferido que entre las dirigencias de los partidos se procesen las propuestas de reformas. Hasta cierto punto, esta decisión fue positiva dado que evitó una confrontación directa con la oposición (PAN y PRD), y probablemente, el descarrilamiento de varias

de las propuestas que finalmente ya fueron aprobadas. En conclusión, dentro del marco constitucional mexicano el Presidente tiene la posibilidad de lanzar iniciativas preferentes que pueden ser las más importantes o no.

La ventaja de las reformas recientes al Poder Ejecutivo es el pluralismo en el gobierno que puede verse manifestado más claramente, sin la necesidad de cambiarse de partido político, porque sencillamente un gobierno de coalición favorecería que hubiera, precisamente, la conjunción de corrientes políticas afines y que puede manifestarse en un gobierno con compromisos claros. Respecto de la fiscalización es una reforma muy importante en la medida que se espera que la Fiscalía combata la corrupción, problema que aqueja de manera muy severa a México.

Poder Legislativo

Cuadro 4. Reformas al Poder Legislativo

Reelección	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados, tres veces a partir de 2015 • Senadores, una vez a partir de 2018
Cámara de Diputados	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de barrera legal para representación proporcional: 3% • Aprobación de nombramientos de gabinete (en gobierno de coalición)

... continúa

... continuación

Cámara de Diputados	<ul style="list-style-type: none"> • Designación de integrantes y Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) • Nombramiento de consejeros del INE
Senado de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Designa magistrados electorales de estados • Nombramiento de Fiscal • Aprueba Estrategia Nacional de Seguridad Pública • Aprueba convenio de gobierno de coalición

Fuente: elaboración propia.

La reforma reciente, como se observa en el cuadro 4, es la reelección legislativa y de alcaldes. Los diputados federales podrán reelegirse hasta tres veces a partir de 2015, los senadores sólo una vez a partir de 2018. El espíritu de la reelección en esta reforma es que haya una mayor profesionalización de los legisladores y un mayor compromiso con sus electores. La reforma tuvo objeciones que no detuvieron la reelección dado que ya se encuentra en la normatividad; sin embargo, será importante observar cómo funciona.

Principalmente en el ámbito municipal es donde siempre hubo una exigencia, una demanda, incluso una preocupación de los presidentes municipales en el sentido de que tres años representaban poco tiempo para que efectivamente pudiera

haber resultados en ese nivel de gobierno. Por este lado, es positiva la reforma, aunque hubiera sido interesante que a la par se estableciera el mandato revocatorio. Es un tema que inquieta, pero que se podría discutir y trabajar para que no sea un arma de castigo para los políticos, sino una forma de evaluar el desempeño de un gobierno.

La reelección ofrece la posibilidad de que si el presidente municipal cumplió, el elector, sin necesidad naturalmente de un gasto excesivo en comunicación y propaganda, vote otra vez por él, caso contrario, si hay un mal desempeño, falta de contacto con los ciudadanos, entonces no será reelecto. Efectivamente es una reforma positiva y además le otorga mayor poder al ciudadano, aunque sea en un proceso electoral, en una coyuntura, porque puede evaluar el trabajo gubernamental o el trabajo legislativo.

En el caso de la segunda columna del cuadro 4, la reforma aumentó a 3% la barrera legal o umbral mínimo de votación para que los partidos políticos tengan derecho a diputados de representación proporcional en el Congreso.

3% es una barrera alta respecto a lo que se tuvo en el pasado, pero pequeña si se considera la experiencia internacional. En promedio, las barreras legales en otros países, por ejemplo en América Latina, es de 5%; mientras que en Rusia, que es un país geográficamente amplio, el umbral es de 10%, porque no existe una limitación

previa al número de partidos; en el caso de México sí, puesto que para poder participar en elecciones, el partido debe buscar su registro. En otros países los partidos políticos participan sin necesidad de contar con un registro previo, ni demostrar cierta cantidad de militantes, sencillamente se registran para participar en una elección, postulan candidatos sin tener que hacerlo en 100% de los espacios; y lo único que determina qué partidos llegan a la Cámara es la barrera legal, es el voto de los ciudadanos. Una barrera legal de 10%, en el caso de México, sería difícilmente cumplida por los partidos políticos, pero si no hubiera reglas para el registro, seguramente habría hasta 50 partidos políticos o más.

-60- ¿Qué es lo que determinaría que los partidos tengan representación? El voto de los ciudadanos, nada más que eso. Desde nuestra perspectiva, 3% es una barrera elevada respecto de lo que se tenía antes, pero la intención es que pocos partidos estén en la Cámara y en el sistema electoral.

La prueba de fuego para nuevas organizaciones será en las elecciones de 2015, donde además, la reforma establece que deberán buscar el voto con sus propios recursos, sin el apoyo de una maquinaria electoral; es decir, sin la alianza con un partido grande; lo cual les será muy complicado, pero finalmente es la intención de quienes formularon las reformas, que exista un sistema de partidos con tres partidos políticos fuertes.

Asimismo, otra atribución de la Cámara será la aprobación del nombramiento del gabinete en caso de gobiernos de coalición. El Presidente de la República enviará la lista de su gabinete a la Cámara de Diputados, quienes tendrán la posibilidad de aprobar dicha lista, lo cual representa una gran influencia por parte de los diputados.

También se observa la designación por parte de la Cámara de Diputados de integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Es un órgano que si funcionara efectivamente tendría un impacto notable en la definición de la política gubernamental. Aunque se desconoce hasta qué punto realizará sus funciones y cuál será su alcance e impacto, en principio la atribución es trascendente.

Por último, el nombramiento de los consejeros del INE. A pesar de ser una atribución que ya existía, ahora la definición de los Consejeros cobra mayor relevancia en la medida que el Instituto tiene más atribuciones.

En el caso del Senado de la República, ha sido muy importante que en paralelo con la reforma de los llamados OPLES se haya modificado también la ley para que el Senado designe a los magistrados de los tribunales electorales locales; así, el INE nombrará a los Consejeros Electorales, pero el Senado nombrará a los integrantes de los tribunales electorales. ¿Por qué? solamente ellos lo saben.

Aunque no se justifica, el nombramiento del Fiscal quedó establecido como atribución fundamental del Senado, en virtud de que la Procuraduría General de la República (PGR) se transformó en Fiscalía. Por ello, el hecho de que el Presidente pueda removerlo, establece un equilibrio entre el Senado y el Presidente de la República; en buena medida herencia de la nefasta experiencia con el expresidente Felipe Calderón (2006-2012) quien se lanzó a la guerra contra el narcotráfico por decisión propia, y en este caso, porque se señala clara y explícitamente que el Senado tendrá que aprobar por lo menos, la estrategia nacional de seguridad pública.

Por su parte, si el Presidente de la República decidiera hacer un gobierno de coalición, tendrá que ser con la aprobación del Senado, además de la aprobación del gabinete por parte de la Cámara de Diputados. Con esta reforma se observan varios controles que le corresponde aplicar al Poder Legislativo.

Poder Judicial

Cuadro 5. Reformas al Poder Judicial

De PGR a Fiscalía
Contra delitos electorales
Contra corrupción

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la Fiscalía, es muy importante — por lo menos también en el papel — que se le otorguen mayores atribuciones a los tribunales electorales y a las sanciones que se establecen para delitos electorales, incluso en materia penal. Sin embargo, por lo que evidencian los hechos, la reforma no favorece el optimismo ciudadano, ya que los delitos, a pesar de estar sancionados por la ley electoral y por el Código Penal, se practican y no hay castigo al respecto. La expectativa es que la Fiscalía castigue efectivamente al que debe ser castigado, y que los tribunales electorales hagan lo propio en materia de delitos electorales, aunque se observa que no hay mayor relevancia en los cambios.

Órganos de control

Cuadro 6. Reformas a los órganos de control

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI): mayor autonomía
Transformación de Instituto Federal Electoral a INE
Creación y autonomía del CONEVAL

Fuente: elaboración propia.

La pretensión de que los órganos de control sean autónomos es que no sean presionados ni influidos por los poderes públicos. Además, que ciertos órganos

tengan la capacidad — por lo menos — de indicar e influir para que haya un castigo por las decisiones de gobierno. La función principal de estos órganos autónomos es la de control; ya no basta con el equilibrio entre sí del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La teoría democrática más reciente y la práctica apuntan a la existencia de estos órganos, para que, por ejemplo, el IFAI, garantice un gobierno transparente, un gobierno que informe y que tome decisiones de cara a la sociedad.

En el caso de la autoridad electoral, el INE se convierte en un ente fundamental — por eso la reforma en el ámbito local — para evitar que el gobernador o los partidos políticos tengan una influencia decisiva en la integración de las autoridades electorales.

Por otro lado, si el CONEVAL tuviera atribuciones similares al IFAI, tendría una gran capacidad de influencia para hacer caminar por otro terreno la política de desarrollo social, en virtud de que México es un país con un grado enorme de pobreza y con una brecha muy amplia de desigualdad social. E independientemente del partido en el poder, la política social puesta en marcha no ha repercutido en la condición de pobreza de millones de mexicanos.

Otras reformas relevantes en materia electoral

En el caso del nombramiento de los integrantes de los Consejos Electorales Locales

se estableció la centralización del proceso, en virtud de que los 11 consejeros electorales del INE los designarán. No obstante, esta nueva forma de nombramiento no asegura que en efecto los OPLES sean autónomos y libres en su decisión; en primer lugar porque serán nombrados por un Consejo Electoral que de suyo está partidizado, en segundo lugar porque existe un factor grave, en virtud de que los órganos electorales locales serán financiados por los congresos locales, generalmente contralados por el gobernador, por un partido o por una coalición de partidos.

Cuadro 7. Reformas relevantes en materia electoral

INE nombra integrantes de órganos públicos electorales locales
Nulidad de elección por rebase de topes de gasto (si hay diferencia de hasta 5%)
Reelección en el ámbito local: alcaldes, síndicos y regidores una vez; diputados, cuatro veces
Aumento de barrera legal: 3% para partidos locales
Paridad de género en las candidaturas: 50% hombres y 50% mujeres

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, esta conformación de la estructura electoral en el ámbito local puede provocar que se nacionalicen los conflictos políticos. Por ejemplo, si un candidato considera que hubo fraude en las elecciones,

no acudirá a su instancia local, si no que protestará ante el INE como el principal responsable de la organización electoral en el ámbito local.

Aún más, si el INE atrae un proceso electoral — otra de las atribuciones que se le suman a esta autoridad federal — porque hay condiciones inadecuadas para que el OPLE las organice, cuántos conflictos tendrán que resolver de Oaxaca, Nuevo León, Guanajuato, por mencionar algunas entidades.

Un siguiente tema muy importante es la nulidad de la elección por rebase del tope de gasto. Si hubiese existido esta norma en 2012, se habría anulado la elección presidencial, y en el ámbito local, seguramente ya habría varias. Desafortunadamente, en materia de fiscalización no hay un avance sustantivo porque es muy difícil hacer una fiscalización en una campaña electoral gigantesca, millonaria en todos los sentidos, en ciudadanos, en electores, en funcionarios, en dinero que se puede gastar legal e ilegalmente, en las posibilidades que ofrece nuestro sistema de justicia y en el elevado grado de corrupción que existe en el país en todos los ámbitos. Frente a esta situación, la idea de que exista una norma que establezca que por rebase en el tope de gastos de campaña se anule la elección, aunque sea muy novedosa, será muy difícil de aplicar.

El aumento de la barrera legal a 3%, en el ámbito local, es una limitación para los partidos locales, quienes tendrían todo el derecho de participar. Antaño, esta situación no sucedía porque cada legislatura establecía el porcentaje de barrera legal y en varias entidades había y hay partidos políticos locales.

La paridad de género en las candidaturas es otro tema candente y de gran polémica, pero que indiscutiblemente su introducción era indispensable. Es probable que los partidos políticos tengan problemas para postular 50% candidatas y 50% candidatos, porque ya lo tenían con la cuota 30% mujeres y 70% hombres. No obstante lo anterior, esta reforma permite que en efecto exista una mayor probabilidad de participación para las mujeres.

Al respecto, representa una gran responsabilidad para las mujeres, en la medida en que habrá más vacantes que antaño porque su acceso está en la norma; y exige una gran responsabilidad en el ejercicio de la función legislativa debido a que las experiencias no han sido muy positivas. Por ejemplo, el desempeño de las mujeres que han llegado al congreso local mexiquense no ha sido el esperado, ya que las iniciativas de las legisladoras de todos los partidos políticos, su participación en las comisiones y en los comités, sea por decisión propia o por discriminación de género, ha sido débil.

-63-

Mecanismos de democracia directa

Las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa popular son mecanismos de democracia directa que se establecieron en el año 2012 y más tarde fueron reglamentados, aunque todavía falta la reglamentación de algunas materias específicas.

Consulta popular

-64- La consulta popular es un mecanismo de democracia directa en cuya reglamentación pueden observarse diversas restricciones. En primer lugar, se puede convocar una consulta popular a propuesta de: Presidente de la República; 33% de cualquiera de las Cámaras (165 diputados o 43 senadores); ciudadanos: 2% del padrón electoral (un millón 600 mil). Por ejemplo, el partido Movimiento de Regeneración Popular (MORENA) presentó dos millones 103 mil 53 firmas para la consulta popular sobre la reforma energética, por lo que superó el porcentaje requerido. Asimismo la consulta popular será organizada por el INE y deberá contar con la participación de 40% de empadronados. Sin embargo, la consulta tiene que ser convocada por el Congreso y aprobada después por la Suprema Corte de Justicia para analizar su constitucionalidad y para que en efecto se pueda cristalizar. Así, se vuelve un problema de filtros, que evidentemente establece restricciones; aun

con esto, la consulta popular ofrece la posibilidad de una mayor deliberación, de una mayor difusión de las propuestas a favor o en contra, y por lo menos, de la conformación de cierto criterio entre los ciudadanos para que en efecto se apruebe o no cierta propuesta: en materia energética, en materia de salario mínimo, en materia de reducción de la representación proporcional, etcétera. Excepto en los siguientes temas: restricciones a derechos humanos, federalismo, materia electoral, ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional, fuerzas armadas.

En la medida en que se realice una consulta popular, se abrirá la discusión, el debate, la difusión de información, independientemente del tema y su resultado; lo cual es muy positivo y valioso, porque los ciudadanos se verán involucrados en el debate público, porque ya no será únicamente la decisión del Presidente de la República reformar leyes o hacerlo en algún tema de la agenda pública; entonces, es la posibilidad de que la gente se informe acerca de un conjunto de reformas que se plantearon acerca de varias materias y las opciones que al respecto se establecen; lo cual significa, fomentar ciudadanía.

Candidaturas independientes

Las candidaturas independientes son para todos los cargos. En el caso del Presidente de la República, senadores y diputados

federales, los requisitos son los siguientes. Para Presidente de la República se requiere 1% de firmas de electores (780 mil) — a los partidos políticos se les pide 2% para obtener el registro — y contarán con 120 días para recolectar las firmas y deberán estar distribuidas en la mitad del territorio. Para ser senador se requiere 2% de firmas de electores, con un tiempo de 90 días para recolectarlas. De igual forma, para ser diputado federal se requiere 2% de firmas del padrón de su distrito, con 60 días para conseguirlas. Curiosamente, la ley electoral establece que las firmas no deben ser buscadas a través de los medios de comunicación, sino que deben obtenerse mediante mítines, asambleas, etcétera; además, para recabar el apoyo ciudadano, se deben financiar con recursos privados de origen lícito (Título Segundo. Del Proceso de Selección de Candidatos Independientes, art. 367-378, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

¿Cuál es la pretensión de este período corto de tiempo? Que no haya candidatos propuestos por un partido político, que renuncien un año o seis meses antes para ser candidatos independientes.

Iniciativa ciudadana

En principio no se ha reglamentado. Para presentar una iniciativa ciudadana, que puede ser de cualquier tipo de tema — aunque es probable que no sea así —, se requieren

aproximadamente 105 mil firmas de ciudadanos empadronados (0.13% de la lista nominal de electores). La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas (Art. 71, fracción IV, CPEUM). Por su parte, los congresos locales, por disposición legal, deberán reconocer las iniciativas ciudadanas. Al respecto, la experiencia es muy pobre, no ha habido iniciativas trascendentales, se han presentado de manera mínima y el impacto que han tenido ha sido reducido.

Lo anterior no significa que sea una figura inservible, por el contrario, si los ciudadanos efectivamente logran hacerla suya y logran apropiarse de ese derecho, podría tener un impacto muy grande. Lo mismo podría decirse de las candidaturas independientes, aunque actualmente pareciera que la competencia está cuesta arriba para un candidato ciudadano, podría convertirse en una figura que trastocara la competencia electoral en un proceso de sucesión muy conflictivo. Ha sucedido en varias naciones, particularmente de Latinoamérica, donde, a través de la figura de candidato independiente, han llegado al poder presidentes de la república, muy fuertes, muy importantes, que incluso disolvieron legislativos en ciertos casos, pero en otros no; hay un reconocimiento a la norma, son gobiernos legítimos, porque en ocasiones han llegado con una votación elevada destruyendo el sistema de partidos tradicionales.

-66-

En el caso mexicano pareciera impensable e inimaginable; sin embargo, en otros países ha sucedido, no mediante golpes de estado, ni técnicos, ni militares, ni de fracturas políticas severas, sino producto del voto ciudadano y de procesos democráticos. Y de los presidentes que han llegado al poder por esta vía, ninguno de ellos ha establecido un régimen autoritario, ni ha llevado a procesos de ingobernabilidad. Todo lo contrario, ha sido positivo. Por ejemplo en Argentina, Néstor Kirchner llegó al poder con 22.24% de los votos; ahora su esposa, Cristina Fernández, es Presidenta de la República desde 2007, con conflictos políticos sí, pero comunes; a su vez, el sistema de partidos cambió con la llegada de Néstor Kirchner al poder, ahora hay un esquema de fuerzas más funcional, de corte democrático, con dificultades, pero con gobierno democrático todavía.

Entonces, estas figuras de democracia directa: la iniciativa ciudadana, la candidatura independiente y la consulta popular, ofrecen expectativas promisorias en el papel — aunque aún no se sabe el alcance que tendrán —, brindan posibilidades que antes no tenían los ciudadanos comunes y corrientes. Entonces, cualquiera puede ser candidato ciudadano, las condiciones de la competencia no le serán propicias, pero puede serlo.

Conclusiones

Las reformas político electorales de los últimos años, en México (a partir de 2012), pueden tener un impacto en el régimen político y en el sistema electoral. En el régimen político, principalmente, por la posibilidad del gobierno de coalición y la redistribución de ciertas funciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La creación de la Fiscalía Nacional ofrece una excelente oportunidad para combatir la corrupción, y fundamentalmente para establecer un equilibrio más real, más auténtico entre los poderes, puesto que en la medida que haya sanciones, ni el Legislativo, ni el Ejecutivo, se saltarán las reglas, con el objetivo de que efectivamente prevalezca un mejor desempeño gubernamental, que no favorezca a unos o a otros, sino que favorezca a la sociedad. Asimismo, se destacan las reformas que se encaminan hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo, dentro del esquema de gobierno de coalición.

Otro aspecto interesante es la aparición de las figuras de democracia directa, que pueden ser manipuladas, controladas, incluso partidizadas, pero que son un espacio de oportunidad para abrir la participación ciudadana.

Pese a todo, se reconocen avances importantes con estas reformas; sin embargo, corresponde a la ciudadanía y a los partidos políticos, profundizarlas, ampliarlas, aprovecharlas, para que efectivamente exista un régimen más democrático y un

gobierno más responsable, que responda a las necesidades de la sociedad, un gobierno entendido como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Más allá de lo electoral, es importante fortalecer la democracia, profundizarla, y atender la cuestión social, que es, indiscutiblemente, la asignatura pendiente más relevante para todos.

Asimismo, es importante aprovechar al máximo la serie de reformas que se aprobaron, debido a que, si las prácticas son las mismas, valdrá poco que haya candidatos independientes o que haya una Fiscalía. Si no hay denuncias, si no hay participación, si se convoca a una consulta popular y no se acude al llamado, de nada servirá y al final, quienes seguirán tomando las decisiones serán las élites partidistas.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2014), *Artículo 71, fracción IV*, México.

Instituto Nacional Electoral (INE) (23/05/2014), *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México.

Reveles Vázquez Francisco y Miguel Ángel Sánchez Ramos (coords.) (2012), *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*, México, IEEM, UAEM, UNAM, Gernika.

FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ. Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor investigador Titular C de tiempo completo, definitivo, adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) desde junio de 2006 a la fecha. Responsable del proyecto de investigación: “Gobiernos, partidos y democracia: el caso del PRD en el Distrito Federal”, de enero de 2013 a la fecha, auspiciado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM. Catedrático con veinticinco años de experiencia. En los últimos semestres ha sido responsable de las siguientes materias en los niveles de doctorado, maestría y licenciatura: Partidos políticos y sistemas electorales; Los partidos políticos en México; Sistema político mexicano; Estado, instituciones y procesos políticos.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 10 de septiembre de 2014, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.