

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN

CEE 

XV

CERTAMEN
DE ENSAYO POLÍTICO

DÉCIMO QUINTO
CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

DÉCIMO QUINTO CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León
Avenida Madero 1420 poniente,
64000, Monterrey, Nuevo León, México
www.ceenl.mx

© Autores: Antonio Faustino Torres, Oscar Ochoa González, Alberto Vélez Valdés, Ángel López Galván, Cecilia Martínez González, José Luis Gallegos Quezada, Kenia Godínez Noguera, Roberto Ángeles Hernández.
Número de Registro: 03-2014-090410070200-01
ISBN : 978-607-7895-22-0

Editado e impreso en México.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

CONTENIDO

Mensaje del Comisionado Ciudadano Presidente en funciones de Consejero Presidente	11
Mensaje del Jurado Calificador	15
Convocatoria	17
Prólogo	19
Ensayos ganadores	
Primer Lugar El Instituto Nacional Electoral y los círculos de desconfianza política en México Antonio Faustino Torres	23
Segundo Lugar La gobernabilidad en Nuevo León Oscar Ochoa González	43
Tercer Lugar Reformar el escenario democrático: una moneda en el aire Alberto Vélez Valdés	61
Menciones honoríficas	
Claroscuros de la reforma político-electoral en México y su impacto en la democracia Ángel López Galván	83
Democracia a la mexicana. Educación cívica para transitar de la teoría de la democracia a su práctica Cecilia Martínez González	103
Reforma política en México: ¿avance o retroceso democrático? Reección legislativa y consulta ciudadana José Luis Gallegos Quezada	119

Trabajos sobresalientes

Reforma política 2014, alcances y límites

Kenia Godínez Noguera

139

La democratización digital, la nueva cara
de la democracia en México

Roberto Ángeles Hernández

151

MENSAJE DEL COMISIONADO
CIUDADANO PRESIDENTE
EN FUNCIONES DE CONSEJERO
PRESIDENTE

La libre manifestación de las ideas contribuye a desarrollar, fortalecer y consolidar la democracia; mientras que la reflexión a través de la expresión escrita es un medio para exponer propuestas y argumentos que fomentan el debate público.

En el transcurso de estos casi cuatro años en los que he tenido el honor de presidir este organismo electoral, he podido constatar que el Certamen de Ensayo Político, que inició la Comisión Estatal Electoral en 1999 y se ha consolidado a lo largo de estos quince años, juega un papel importante en el desarrollo de la cultura política-democrática. Este certamen es una pieza clave que nos posiciona como un referente de nuestra institución en el país.

Este año, que celebramos el decimoquinto aniversario del Certamen de Ensayo Político, se abordaron las siguientes temáticas: «La nueva cara de la democracia: el papel de la paz y la gobernabilidad en México», «La reforma constitucional en derechos humanos y su impacto en la democracia», «La reforma política en México ¿avance o retroceso democrático?», «La incidencia del sector privado en las elecciones», y «Educación cívica: teoría y praxis para una mejor calidad democrática».

Por segunda ocasión este certamen convocó a jóvenes y ciudadanos de la República Mexicana; entregaron ensayos un total de 50 participantes, de los cuales 12 corresponden a otros estados: cuatro del Estado de México, tres del Distrito Federal, dos de Coahuila, uno de Guerrero, uno de Michoacán y uno de Morelos.

Del total de participantes, 39 son hombres y 11 mujeres; de los 50 ensayistas 30 son jóvenes entre los 17 y 29 años de edad. Un dato a destacar es que de los ocho ensayos que integran esta edición, dos autores son de Nuevo León y seis de otros estados del país.

Sin más preámbulo, invito a cada uno de ustedes a leer las aportaciones y el análisis crítico que nos presentan los autores a través de un lenguaje claro y sencillo, lleno de contenido. Es un gusto presentarles al primer lugar de este compilado, Antonio Faustino Torres, del Distrito Federal, con su ensayo «El Instituto Nacional Electoral y los círculos de desconfianza política en México», al segundo lugar otorgado a Oscar Ochoa González, quien radica en nuestro estado, con su obra titulada «La gobernabilidad en Nuevo León», y al tercer lugar que corresponde a Alberto Vélez Valdés, originario de Saltillo, Coahuila, con su ensayo «Reformar el escenario democrático: una moneda en el aire».

En esta ocasión el Jurado Calificador otorgó tres menciones honoríficas, la primera a Ángel López Galván, joven residente del Estado de México, con su obra «Claroscuros de la reforma político-electoral en México y su impacto en la democracia», la segunda fue para Cecilia Martínez González, originaria de Nuevo León, con su ensayo titulado «Democracia a la mexicana. Educación cívica para transitar de la teoría de la democracia a su práctica», y la tercera para José Luis Gallegos Quezada, oriundo del Distrito Federal, con su ensayo «Reforma Política en México: ¿Avance o Retroceso Democrático? Reelección Legislativa y Consulta Ciudadana».

Quiero destacar la participación de dos jóvenes que obtuvieron el reconocimiento por ensayo sobresaliente, Kenia Godínez Noguera, originaria de la Delegación Iztapalapa, Distrito Federal, con su obra «Reforma política 2014, alcances y límites», y Roberto Ángeles Hernández, de Nezahualcóyotl, Estado de México, con su ensayo «La democratización digital, la nueva cara de la democracia en México».

A su vez, quiero agradecer el empeño, la dedicación y el profesionalismo del Jurado Calificador de este certamen, integrado en su totalidad por mujeres académicas de las diferentes universidades del estado, un reconocimiento por su participación a la Mtra. Anabela Olivia Sánchez Martínez, a la Dra. Guillermina Benavides Rincón, y a la Dra. Aída Figueroa Bello, en su calidad de Presidenta del mismo, ya que se reunieron para revisar, deliberar y elegir los ensayos ganadores, menciones honoríficas y trabajos sobresalientes recopilados en esta edición.

Por último, quiero reconocer a cada uno de los participantes por su valiosa colaboración, que ha permitido que hoy tengamos un Certamen de Ensayo Político de reconocido prestigio en el país. Muchas gracias.

Lic. Luis Daniel López Ruiz
Comisionado Ciudadano Presidente
en funciones de Consejero Presidente
Comisión Estatal Electoral Nuevo León

MENSAJE
DEL JURADO CALIFICADOR

Señor Comisionado Ciudadano Presidente, señor Comisionado Ciudadano Secretario, directivos y personal de la Comisión, distinguidas integrantes del Jurado Calificador, estimadas y estimados jóvenes ensayistas ganadores y participantes, señoras y señores, muy buenos días.

Me resulta sumamente grato poder compartir con todas y todos ustedes esta ceremonia de entrega de premios y reconocimientos a las y los jóvenes ensayistas ganadores y participantes en el XV Certamen de Ensayo Político convocado por la Comisión Estatal Electoral Nuevo León el pasado mes de febrero del año en curso.

Como bien sabemos, el compromiso que tiene la Comisión Estatal Electoral Nuevo León es el de contribuir y fomentar el desarrollo, promoción y difusión de la vida y cultura democrática ciudadana, muestra de ello es precisamente la realización de este tipo de certámenes convocando a las y los jóvenes –tanto de Nuevo León como de todos los rincones de la República Mexicana– a participar y expresar sus inquietudes y preocupaciones en el ámbito político. De ahí mi respetuoso reconocimiento a la valiosa labor desarrollada por la Comisión como institución política cada vez más consciente del papel que la juventud mexicana desempeña en la vida democrática de nuestro país.

Como miembro del Jurado Calificador quiero destacar que por primera vez ha sido integrado por mujeres, académicas e investigadoras de las tres instituciones universitarias más reconocidas de nuestra entidad federativa. Puedo manifestar mi satisfacción de haber participado y compartido diversas impresiones y opiniones con ellas, mediante un ejercicio gratamente armónico en la calificación de un total de 50 ensayos participantes, la gran mayoría de ellos merecedores de reconocimiento y felicitación por su notable calidad y originalidad. De igual modo, ha resultado una experiencia especialmente interesante que la Comisión haya otorgado las facilidades necesarias para que por primera vez se haya hecho uso de las tecnologías de la información y comunicación para llevar a buen puerto tal encomienda, por lo que no fue un obstáculo ni el horario ni la ubicación física de las integrantes del jurado.

Es de llamar la atención las constantes temáticas que prevalecieron en el conjunto de los trabajos participantes: la reciente creación

del Instituto Nacional Electoral, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la grave crisis de confianza y legitimidad institucional en México, gobernabilidad democrática, educación cívica como instrumento democrático, etcétera; áreas que bien merecen ser atendidas y que reflejan la realidad y actualidad sociopolítica de nuestro país.

Siempre he estado convencida de la imperiosa necesidad de que las instituciones políticas se acerquen a la ciudadanía, en este caso a las y los jóvenes, numeroso sector social y en gran medida excluido de representatividad política, por lo que considero este certamen como una estrategia y vía indispensable para difundir valores imprescindibles de una cultura democrática cada vez más participativa.

Por último, felicito a las y los jóvenes ensayistas, participantes y ganadores que han mostrado su entusiasmo, dedicación y esfuerzo, con entera iniciativa e interés en temas de la vida política mexicana, motivándoles a ser partícipes y contribuir a los profundos cambios democráticos que nuestro país requiere.

Finalmente, quiero expresar mi atento agradecimiento a la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, a sus representantes y al personal operativo por haberme invitado a formar parte del Jurado Calificador de su XV Certamen de Ensayo Político.

Muchas gracias.

Dra. Aída Figueroa Bello
Presidenta del Jurado Calificador



CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



CONVOCATORIA

La Comisión Estatal Electoral, con fundamento en los artículos 66, fracciones I y VI; 81, fracción VI; y 91, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León; así como en los artículos 6, fracciones I y VI; y 76, fracciones III y VIII, del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, convoca a los ciudadanos y jóvenes mexicanos radicados en la República Mexicana al Décimo Quinto Certamen de Ensayo Político.

Bases

1. Los trabajos deberán sujetarse a las características del género ensayo.
2. El enfoque del ensayo podrá ser histórico, jurídico, sociológico o político.
3. El contenido del trabajo deberá apegarse al formato APA (material bibliográfico, citas, etc.).
4. Los participantes optarán por una de las siguientes temáticas:
 - a) La nueva cara de la democracia: el papel de la paz y la gobernabilidad en México.
 - b) La reforma constitucional en derechos humanos y su impacto en la democracia.
 - c) La reforma política en México ¿avance o retroceso democrático?
 - d) La incidencia del sector privado en las elecciones.
 - e) Educación cívica: teoría y praxis para una mejor calidad democrática.

En la medida de lo posible, los trabajos tendrán como referencia al estado de Nuevo León.

5. La extensión será de 12 cuartillas como mínimo y 24 como máximo, en papel tamaño carta, cada cuartilla deberá estar escrita a doble espacio, en tipografía Times New Roman de 12 puntos.
6. Los trabajos deberán ser originales e inéditos, además de no haber sido ganadores en otros concursos; o que se encuentren participando en otros certámenes o esperando dictamen.
7. Los participantes deberán firmar su ensayo con seudónimo, mismo que se escribirá en la parte exterior de un sobre cerrado, en cuyo interior deberán incluirse:
 - a) Nombres y apellidos completos del concursante, edad, domicilio, teléfono particular y de oficina, y correo electrónico.
 - b) Fotocopia legible de la credencial de elector o identificación oficial.
 - c) Fotocopia legible de comprobante de domicilio (luz, agua, teléfono).
 - d) Formato "Carta excluyente de responsabilidad final", la cual estará disponible en la página www.ceenl.mx o en las oficinas de la CEE.
 - e) En caso de ser menor de edad, deberá entregar una carta de autorización para participar en el certamen por parte del padre, madre o tutor.
8. La participación en este certamen implica la cesión de derechos de autor, por lo que los ensayos pasarán a ser propiedad de la Comisión Estatal Electoral, quien los podrá difundir—sin fines de lucro— en los medios que considere convenientes, respetando y reconociendo la autoría de los mismos en todo momento.
9. En el caso de que un trabajo sea seleccionado por el Jurado Calificador para su publicación, el participante se compromete a entregar en tiempo y forma la documentación correspondiente.
10. El ensayo deberá ser entregado en original y tres copias fotostáticas. Además, se deberá entregar en Disco Compacto (CD).
11. En el caso de los trabajos remitidos por mensajería, no se aceptarán aquéllos con fecha del mata sellos posterior al 13 de junio de 2014, tampoco aquéllos cuya fecha de recepción en las instalaciones de la CEE sea posterior al 18 de junio de 2014; el costo del envío lo paga el participante.

12. No podrá participar en este certamen el personal de la Comisión Estatal Electoral.
13. No podrán participar las personas premiadas con los tres primeros lugares de los tres últimos certámenes anteriores realizados por este organismo electoral.
14. Los asuntos no previstos en la presente convocatoria serán resueltos por la Coordinación Técnica Electoral.
15. La evaluación de los trabajos será realizado por los integrantes del Jurado Calificador y su fallo será inapelable; en su caso, el certamen podrá declararse desierto.

Recepción de trabajos

La recepción de los trabajos será del 3 de marzo al 13 de junio de 2014. El horario de recepción será de 8:30 a 16:30 horas, de lunes a viernes, en la Oficina de Partes de la Comisión Estatal Electoral, ubicada en avenida Francisco I. Madero 1420 poniente, colonia Centro, C.P. 64000, en Monterrey.

En el caso de los trabajos remitidos por mensajería la fecha límite del mata sellos será el 13 de junio de 2014 y la fecha de recepción en las instalaciones de la CEE será hasta el 18 de junio de 2014.

Para mayores informes se pondrán a disposición los teléfonos (81) 1233 1515 y 1233 1504, así como el 01 800 CEENLTX (2336569) y en el correo electrónico contacto@ceenl.mx

Jurado Calificador

El Jurado Calificador estará integrado por personalidades de amplio reconocimiento y sus nombres se harán públicos al momento de emitir el resultado final. El fallo será inapelable y, en su caso, el certamen podrá declararse desierto.

Resultados

Los resultados se darán a conocer el 20 de julio de 2014 en la página www.ceenl.mx

La ceremonia de premiación se llevará a cabo en las instalaciones de la Comisión Estatal Electoral el 9 de octubre de 2014, con la presencia del Jurado Calificador.

Premios a otorgar

Primer Lugar: \$30,000.00

(Treinta mil pesos 00/100, moneda nacional)

Segundo Lugar: \$25,000.00

(Veinticinco mil pesos 00/100, moneda nacional)

Tercer Lugar: \$20,000.00

(Veinte mil pesos 00/100, moneda nacional)

Se hará entrega de un reconocimiento a cada participante.

Monterrey, Nuevo León, febrero de 2014.

Lic. Luis Daniel López Ruiz
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE
Rúbricas

Lic. Manuel Gerardo Ayala Garza
COMISIONADO CIUDADANO SECRETARIO
Rúbricas

PRÓLOGO

1

El ciudadano únicamente existe en plural, lo mismo en la antigüedad que ahora. Fueron famosas las confederaciones de ciudades griegas, mayas y hanseáticas, por citar tres casos. La revolución francesa obtiene el triunfo para la burguesía, es decir, los burgos.

A mitad del siglo XX se presenta El Ciudadano Kane por la vía cinematográfica. Orson Welles interpreta al negociante William Randolph Hearst, dueño de una cadena de periódicos en Estados Unidos. En el año 1896 su fotógrafo Frederic Remington le comunicó, desde La Habana, que volvía a New York por su inactividad, Hearst le respondió: «por favor quédese, usted pone las fotografías, yo pongo la guerra». Y Hearst puso la guerra.

Después, a partir de Sierra Maestra, Cuba es libre, excepto Guantánamo.

2

Una sencilla secuencia de conceptos dice:

ciudadano-ciudad

ciudad-polis

polis-cultura

cultura-cultivo del ser humano

Antes de la globalización mcluhiana eran imperios o feudos militarizados. La academia prefiere internacionalizar las reuniones de población hasta la Organización de las Naciones Unidas. La ONU trasciende los cuarteles y los mercados y opta por los estados que firmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Las entidades políticas se desarman con lentitud pero no tienen cotización bursátil.

3

El hombre solo, perece. La soledad exige brevedad. Así el ermitaño es un caso aparte, la necesidad nos asocia. Somos cada vez más, ciudadanos del mundo.

La vida es común. En nuestra caminata las ciudades se dan gobiernos y eligen representantes para distintos espacios y tareas. La política se define como dirección de la comunidad en la historia.

Los ciudadanos votamos y podemos ser votados según ideas, partidos y candidatos. Un sistema democrático incluye campañas de reclutamiento, discusión de principios y plataformas, organización,

propaganda, etc. Toda una estructura para el proceso electoral y de gobierno.

La pobreza, la ignorancia y el temor anulan la verdad política. Las asambleas y las leyes construyen los acuerdos en términos de cooperación. Y siempre los votos. Aquí está la razón de la ciudad.

4

El debate comienza en las exposiciones, luego las voces van y vienen. La audiencia presencial o a control remoto conoce y tal vez juzga, a veces pregunta.

Los procesos electorales y los ejercicios de gobierno han aumentado como el incremento demográfico y la velocidad de los medios de comunicación. Un spot es muy caro, sea en radio, cine o TV, en medios impresos, letreros y hasta en redes sociales. El teléfono vuelve a la punta tecnológica.

¿Y qué dicen los spots?

Bajo diversas vestiduras y colores se abusa de autoelogios. Una epidemia de sobreestima inunda los mercados de especuladores. Algunas campañas son meros carnavales.

Las prerrogativas legales deben ser limitadas y equitativas.

Si queremos una nueva política con sentido democrático urge debatir propuestas de valor. El ciudadano, en plural, ciudanizan toda la sociedad.

5

La Comisión Estatal Electoral Nuevo León inició en 1999 su Certamen de Ensayo Político que cumple quince años de vida y que promueve una cultura democrática. Los mejores escritos son premiados y reconocidos.

(Para cerrar el episodio de El Ciudadano Kane, sucedió que Patricia Hearst, hija del magnate, fue secuestrada y después se casó con el plagiario).

Horacio Guajardo Elizondo

ENSAYOS GANADORES

El Instituto Nacional Electoral y los círculos de desconfianza política en México

Antonio Faustino Torres

Introducción

La reforma político-electoral de 2013 introdujo un cambio fundamental en la organización de las elecciones: se transitó de un modelo federalizado hacia un semicentralismo electoral. Precisamente, la indefinición es la principal característica de la reforma que introdujo una nueva legislación electoral federal en la que se dejan varios temas fundamentales a discreción de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, lo cual representa una involución en la certidumbre de los plazos y procedimientos que establecía el sistema electoral anterior. El principal motivo de la reforma –de acuerdo con los partidos que la impulsaron– fue el cuestionamiento de la independencia de los institutos electorales estatales a los que se les acusaba de estar controlados por los gobernadores. En otras palabras, se cuestionaba la capacidad de los órganos electorales para organizar elecciones libres y justas.

Sin embargo, cabe preguntarse en primer lugar si el diagnóstico realizado por los partidos políticos es correcto y, en un segundo momento, si la centralización de la organización de las elecciones puede considerarse como una efectiva solución. Desde nuestro punto de vista, la modificación fue resultado del mantenimiento de la desconfianza interpartidista por un amplio periodo de tiempo, misma que se explica al menos por dos razones: por el mantenimiento de un régimen electoral donde los partidos políticos se han convertido en instituciones preponderantes en la vida de los órganos electorales, y por la tendencia a desconfiar de las instituciones electorales que surgió en la etapa en que el gobierno tenía en sus manos la organización de las elecciones y que ha permanecido a pesar de que las instituciones políticas han evolucionado hacia un modelo de autonomía.

En adelante realizamos un análisis sobre los modelos de administración electoral en México poniendo de relieve que el nuevo instituto electoral tuvo como fundamento la desconfianza política entre partidos y no un desempeño faccioso de los órganos electorales.

La estructura de este ensayo está organizada en los siguientes apartados: primero, una revisión teórica sobre los tipos de órganos electorales y la confianza política; segundo, la creación del IFE y el cambio de la organización electoral de un modelo gubernamental a uno independiente; tercero, la centralización e incertidumbre que significó la creación del INE; y cuarto, los problemas de la desconfianza interpartidista y la involución electoral con la nueva reforma.

Los órganos electorales y la confianza política

Los órganos electorales -OE en adelante- tienen al menos dos fines específicos que ayudan a conceptualizarlos, uno administrativo y otro jurisdiccional. A partir de este primer acercamiento podemos advertir que un OE no tiene solo un significado particular, sino que puede tratarse al menos de dos: un ente encargado de la administración de los procesos electorales; o bien, de un ente que se encarga de lo contencioso electoral. Por lo anterior, es preciso señalar que el análisis que desarrollaremos se enfocará exclusivamente en los administrativos, mismos que son conceptualizados como entes encargados de la administración del proceso electoral (Hernández Becerra, 1989).

El origen de los OE administrativos se produjo en Europa después de la I Guerra Mundial, cuando se sustrajo de los parlamentos la facultad de autocalificar las elecciones y decidir sobre los reclamos electorales, con el argumento de que eran competencias que debían separarse de la influencia de los poderes públicos por su naturaleza jurisdiccional (Urruty Navata, 2007, p. 14). Mientras que en América Latina datan de los años veinte del siglo pasado cuando surgieron OE especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del ejecutivo -Uruguay y Chile fueron los primeros en la región- (Orozco Henríquez y Zovatto, 2008, p. 117).

Los OE son instituciones fundamentales para la democracia, ya que en última instancia aseguran la gobernabilidad política. Su im-

portancia se observa de mejor manera en los países en transición debido a que contribuyen, entre otras cuestiones a «la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia, y el Estado de derecho» (López Pintor, 2004, p. 42).

Ahora bien, en cuanto a los modelos de OE se presentan fundamentalmente tres: el independiente, el gubernamental y el mixto (Wall, 2006, p. 7).

- a) El independiente lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del poder ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, poder judicial o al jefe del Estado –en el caso de un sistema parlamentario-. Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno;
- b) El tipo gubernamental. El poder ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado y;
- c) El diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes –una política y una local-. La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

La tendencia a nivel mundial es incorporar OE autónomos, «independientes del ejecutivo, que incluyen a representantes de los partidos políticos, y cuyo personal está compuesto, en su mayoría, por profesionales y funcionarios del Estado» (López Pintor, 2004, p. 13). Mientras que el modelo gubernamental es considerado como históricamente residual, ya que cada vez se presenta en menos países.

Uno de los principales aspectos para analizar es cómo se integra el máximo órgano de dirección de los OE, de acuerdo con Estévez Fernández y Magar Meurs (2008, p. 258) se pueden ubicar claramente dos modelos de integración: el party watchdog y el ombudsman. El pri-

mero está basado en una integración partidizada, donde lo importante es que todas las fuerzas políticas tengan representación; idealmente por medio de la suma de parcialidades se llegaría a un equilibrio de posiciones y por lo tanto a la confianza electoral. Por otra parte, el ombudsman es un modelo que privilegia la integración del máximo órgano de dirección por profesionales expertos en materia electoral y apardistas insertos en modelos de administración electoral independientes.

Ahora bien, en cuanto a las funciones que los OE deben cumplir sobresalen dos principalmente. La primera es la administración del proceso electoral, que incluye desde el registro de los involucrados hasta el cómputo de los resultados, pasando por la contienda electoral. La segunda, y más a largo plazo, es generar confianza entre los partidos políticos y también en el electorado (López Pintor, 2004, p. 140). Es decir, por medio de un desempeño profesional a lo largo del tiempo dan certidumbre de que existen condiciones equitativas y que los triunfos se deciden por la voluntad popular; sin embargo, para ello resulta fundamental una clase política comprometida con los valores democráticos. Específicamente, se requiere de un mínimo grado de confianza entre los representantes políticos.

Respecto al OE, sobre el análisis de la confianza política existen al menos tres vertientes: 1) La perspectiva culturalista. Explica la confianza como un proceso amplio en el que la interiorización de valores democráticos o autoritarios resulta fundamental (Del Tronco Paganelli, 2012, p. 229). 2) La perspectiva racional-culturalista. Sostiene que la desconfianza hacia las instituciones y actores políticos se explica por el deficiente desempeño de estos en relación con las expectativas generadas (Del Tronco Paganelli, 2012, p. 229). 3) La perspectiva institucionalista. Señala que la confianza está íntimamente ligada a la respuesta racional de los individuos ante el desempeño institucional, y es determinada por el éxito o fracaso de políticas públicas y por el desarrollo económico general (Przeworski, 1995a).

Los enfoques teóricos antes descritos nos ayudarán a explicar nuestra realidad, poniendo énfasis en las modificaciones al OE con la reforma política de 2013. Precisamente, en el apartado siguiente se analizan el surgimiento del IFE y los problemas de la desconfianza hacia el gobierno y entre partidos.

La creación del IFE: un efímero acuerdo interpartidista

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico se hizo de la victoria en un contexto de fuertes acusaciones de fraude minaron la confianza en la administración de las elecciones que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal Electoral -un OE gubernamental-. Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la creación del Instituto Federal Electoral -IFE- en el que se redujo la influencia del gobierno, aunque no se eliminó por completo.

Fueron necesarias dos reformas electorales más (1994 y 1996) para sustraer la influencia del gobierno en el máximo órgano de dirección del IFE y para que se lograra consolidar el modelo de independencia. Este modelo generó confianza entre los partidos así como en la sociedad y permitió que se transitara de un sistema de partido hegemónico al pluralismo limitado (Becerra Laguna, Salazar Ugarte y Woldenberg Karakowsky, 2000, p. 209).

El acuerdo que dio origen al IFE estuvo fuertemente influenciado por la crisis política de 1988 que reclamaba elecciones limpias sin la intervención del gobierno; por lo anterior, se consiguió un piso mínimo desde el cual se pretendía resolver el que hasta ese momento se vislumbraba como el principal problema para el funcionamiento democrático. Así, el IFE surgió con gran legitimidad por el acuerdo de los tres principales partidos políticos nacionales y logró consolidarse como ente garante de elecciones confiables en la elección intermedia de 1997 y principalmente en la presidencial del año 2000.

Sin embargo, el acuerdo que puso en manos de los partidos la integración del Consejo General del IFE pronto entró en crisis debido a la desconfianza interpartidista que se reflejó en la intención de reservarse el mayor número de patrocinios de consejeros, con lo cual se distorsionó el modelo de integración que supone una representación igualitaria. Ello se debe a que la clase política mantiene la idea de que controlando el OE puede asegurarse triunfos electorales, como lo hacía el entonces partido hegemónico; es decir, los dirigentes partidistas aún no han adquirido un compromiso con los valores democráticos para aceptar que la democracia es un régimen que institucio-

naliza la incertidumbre de los resultados electorales. Como lo señala Przeworski (1995b, p. 86):

La democracia está consolidada cuando la mayor parte de los conflictos se dirimen por medio de las instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados, ni antes ni después y estos se dan dentro de ciertos límites predecibles, a pesar de ser inciertos, y son acatados por las fuerzas políticas significativas.

Sin embargo, un rasgo autoritario de la clase política mexicana es la idea errónea de que a través del control de los OE se pueden modificar los resultados y asegurar victorias, así como el que la derrota electoral se deba a un desempeño faccioso de dichos órganos. Debido a lo anterior, podemos explicar que las instituciones electorales vivan en un permanente cuestionamiento por parte de los partidos políticos y que sean las renovaciones del Consejo General los momentos de mayor tensión, como ocurrió en 2003, 2008 y 2010.

Precisamente, en 2003 es cuando se hizo patente que el problema de la desconfianza no había sido superado, ya que se excluyó a un partido político nacional del patrocinio de consejeros electorales, lo cual fue un aspecto grave debido a que el modelo de integración del consejo requiere la distribución entre los principales partidos políticos –party whatchdog–. La falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, encargados de la nominación y aprobación de los consejeros electorales, condujo a una integración sin ningún patrocinio del Partido de la Revolución Democrática –PRD–.

Lo anterior dio lugar a que el Partido Revolucionario Institucional –PRI– y el Partido Acción Nacional –PAN–, se adjudicaran cuatro consejeros cada uno, y uno el Verde Ecologista de México –PVEM– (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 54). La situación se agravó luego de que ese consejo fue el que se encargó de desarrollar las elecciones presidenciales del 2006, cuando el estrecho margen de victoria respecto al segundo lugar derivó en que se le acusara de parcialidad al instituto.

Mientras que en la primera renovación parcial de 2008 el PAN logró presentar la candidatura de Leonardo Valdés Zurita como un perfil sin veto por el PRD, sino que se asumiera como una figura afín a este último, aunque en los hechos tuviera vínculos cercanos al PAN. Este últi-

mo partido se vio beneficiado al también lograr incluir a Benito Nacif dentro del consejo (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 64), por lo que de nuevo se volvió a excluir al PRD en el patrocinio de consejeros, lo cual resultó grave debido a que el candidato perredista acusó al consejo de un desempeño faccioso en las elecciones presidenciales de 2012.

En lo referente a la segunda renovación parcial (2008) se llegó a un acuerdo equitativo en el cual cada fuerza política nacional propuso un consejero: por el PAN, María Macarita Elizondo Gasperín; por el PRI, Francisco Javier Guerrero Aguirre; y por el PRD Alfredo Figueroa Fernández (Flores Vera, Jaramillo Aranza y Zamitiz Gamboa, 2010, p. 79).

En 2010 las posiciones de los partidos parecían irreconciliables, en el proceso electoral federal de 2012 urgía contar con el Consejo General completo. Las negociaciones en torno a la designación de los tres consejeros electorales se prolongaron casi por 14 meses, debido a la intención de los partidos de reservarse la propuesta de dos de los tres consejeros (La Jornada, 16 de diciembre 2011).

Ante dicha crisis, los partidos políticos recurrieron a una «comisión de personajes» con prestigio social para destrabar las negociaciones.¹ La comisión propuso una representación igualitaria, misma que fue aceptada por los partidos políticos, cada partido propuso a un consejero: el PRD a Lorenzo Córdova Vianello; el PAN a María Marván Laborde; y el PRI a Sergio García Ramírez (El Universal, 16 diciembre de 2011).

Por último, con la integración del Consejo General del INE no se repitieron las condiciones previas debido a que se introdujo un «comité de evaluación», similar al de 2010, integrado por personajes con amplio prestigio social que incluían a tres representantes de la Cámara de Diputados, dos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos -CNDH- y dos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos -IFAI-.² Lo anterior fue una innovación establecida

1 Los encargados de la designación fueron José Narro, rector de la UNAM; José Paoli Bolio, académico miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Cuauhtémoc Cárdenas, político, miembro fundador del PRD; y Jorge Carpizo, ex procurador de la República y ex rector de la UNAM (La Jornada, 16 de diciembre 2011).

2 Por parte del IFAI se nombró a Enrique Cárdenas Sánchez y Soledad Loaeza; por la CNDH se designó a José Antonio Lozano Diez y a Tonatiuh Guillén López; mientras que por la Cámara de Diputados se nombró a Jorge Moreno Collado, Alejandro González Alcocer y Ricardo Becerra Laguna (Milenio, 20 de febrero 2014).

por los partidos que permitió que el proceso estuviera exento de los problemas de renovaciones anteriores; sin embargo, la decisión final seguía en manos de la Cámara de Diputados.³

Lo anterior se explica porque los partidos estuvieron especialmente comprometidos por la trascendencia de cambiar a un instituto con más de dos décadas de existencia, lo cual fue una presión que impedía retirarse de la mesa de negociación y los impelía llegar a acuerdos. Además, el número de consejeros se amplió de nueve a 11, y se estableció un sistema de escalonamiento. Es decir, por nueve años se designó a Lorenzo Córdova Vianello, Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón; por seis años a Marco Antonio Baños, Enrique Andrade, Alejandra Pamela San Martín y Benito Nacif; y por tres años a Beatriz Eugenia Galindo, Arturo Sánchez y Javier Santiago Castillo⁴ (El Universal, 4 abril de 2014).

No obstante, aún falta observar su desempeño y no resultaría extraño que persistieran las acusaciones de subordinación y control del partido con más patrocínios. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

3 También cabe decir que en la reforma constitucional publicada en febrero de 2014 se preveía que de vencerse el plazo para que la Cámara de Diputados nombrara a los consejeros (por el voto de al menos dos terceras partes), se realizaría la elección en dicha cámara por insaculación y en caso necesario lo haría la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el mismo método (CPEUM, reforma de 2014, Artículo 41, apartado A, a).

4 Los consejeros fueron electos por 417 votos a favor de diputados de PRI, PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza y un sector del PT, hubo cuatro abstenciones de legisladores perredistas y petistas, y 41 en contra de Movimiento Ciudadano y de integrantes del PRD y del PT (La Jornada, 4 de abril de 2014).

Cuadro 1
Consejeros electorales por partido político patrocinador 2003-2014

PARTIDO	2003	2008 A	2008 B	2010	2014
PAN	4	2	1	1	3
	María Teresa González Luna, Arturo Sánchez Gutiérrez, Andrés Alba Márquez y Rodrigo Morales Manzanares	Benito Nacif y Leonardo Valdés	María Macarita Elizondo Gasperin	María Marván Lobarde	José Roberto Ruiz, Benito Nacif Hernández y Arturo Sánchez Gutiérrez
PRI	4	1	1	1	5
	Luis Carlos Ugalde, Alejandra Latapi, Virgilio Andrade Martínez y María de Lourdes López Flores	Marco Antonio Baños	Francisco Javier Guerrero Aguirre	Sergio García Ramírez	Lorenzo Córdova Vianello, Margarita Favela, Marco Antonio Baños, Beatriz Galindo, Enrique Andrade González
PRD			1	1	3
			Alfredo Figueroa Fernández	Lorenzo Córdova Vianello	Ciro Murayama, Pamela San Martín y Javier Santiago
PVEM	1			—	—
	Marco Antonio Gómez Alcántar				
TOTAL	9	3	3	3	11

Fuente: Elaboración propia con datos hemerográficos y de Flores Vera, Juan Antonio, Jaramillo Aranza, Marianna y Zamitiz Gamboa, Héctor. (coords.). (2010). La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009: Informe, México: Fundación Estado y Sociedad.

Es decir, el acuerdo político fundador del instituto no fue lo suficientemente sólido para perdurar más allá de la primera renovación de los consejeros electorales post-alternancia. Lo cierto es que los partidos políticos no resistieron la tentación de culpar al OE de las derrotas electorales, sin importarles que esas manifestaciones públicas erosionaran su institucionalidad.

Con base en lo anterior, podemos entender que el principal problema de las instituciones electorales –federal y locales– es la disonancia entre el modelo independiente y la integración de los Consejos Generales basada en el acuerdo de los partidos. Es decir, ante las renovaciones de consejeros electorales los partidos políticos evidencian que mantienen una serie de valores no democráticos que los llevan a desconfiar en los demás y por ello intentan controlar el órgano a

través del patrocinio del mayor número de integrantes con la idea de beneficiarse de este predominio. Dicha estrategia se observa en todos los partidos políticos, lo cual lleva a preguntarnos el motivo de este afán de control de un ente que por definición debe ser independiente.

Una respuesta razonable es que los partidos no están acostumbrados a vivir con instituciones autónomas, ya que consideran que las instituciones electorales «o están conmigo o en mi contra». Es decir, para la clase política aún persiste un tipo de cultura política autoritaria cuya principal expresión es la desconfianza en organismos independientes.

El INE: centralización de las elecciones e incertidumbre electoral

La reforma que introdujo un nuevo modelo de organización electoral estuvo basada en un acuerdo entre los tres principales partidos políticos nacionales denominado «Pacto por México», en cuyo compromiso 90 se establecía el objetivo de cambiar el sistema de administración electoral, eliminar el IFE y los 32 institutos electorales locales para crear una sola autoridad, el Instituto Nacional Electoral -INE-, encargado de organizar todos los comicios.

Las razones que fundamentaban el cambio eran dos: 1) la supuesta colonización de los institutos electorales locales por los gobernadores; y 2) lo costoso de mantener dos tipos de autoridades electorales administrativas que coexisten simultáneamente (Peschard Mariscal, 2014). A pesar de que los tres principales partidos políticos estuvieron de acuerdo en el diagnóstico, fueron el PAN y el PRD quienes presentaron la propuesta y el partido en el gobierno la asumió como propia.

Precisamente, las propuestas de los partidos de oposición permiten observar que no se realizó un diagnóstico profundo, ya que se hizo considerando un hipotético beneficio electoral derivado de evitar la «intromisión de los gobernadores» -priistas- en las elecciones estatales, lo cual se observa en las iniciativas presentadas por el PAN y el PRD. El primero señala que en muchos estados del país las elecciones no se desarrollan de manera libre y equitativa, pues «muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su congreso local, responsable del nom-

bramiento y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido» con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales (Grupo Parlamentario PAN, 2013, p. 6).

La propuesta presentada por el PRD resulta muy similar, en la exposición de motivos se señala que «La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatadas por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados» (Grupo Parlamentario PRD, 2013, p. 6).

Por lo anterior, el PAN y el PRD veían en el IFE al ente capaz de realizar elecciones confiables, de ahí la conveniencia de que organizara también las locales. Sin embargo, el resultado de las negociaciones no llevó al centralismo, sino a un modelo intermedio en el que si bien coexisten el OE federal y los locales, estos últimos pierden su carácter autónomo y sus funciones pueden ser atraídas por el INE cuando «no existan las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones» o cuando por el voto de al menos ocho consejeros lo juzguen necesario.

Además de que los consejeros electorales de los institutos locales serán nombrados por los integrantes del INE (CPEUM, Artículo 41, apartado c). Mientras que en el mismo artículo se señalan las funciones de los órganos locales, entre las que destaca la educación cívica y, en caso de no ser atraídas las elecciones por el INE, se les faculta para desarrollarlas como hasta antes de la reforma.

Por otra parte, para integrar el Consejo General del INE se añadió que la Cámara de Diputados tendría que convocar a la elección de un comité técnico de evaluación que reciba y evalúe a los candidatos, quien seleccionará 11 quintetas con los mejores evaluados. Un elemento que contribuye a reducir el problema de la selección de consejeros, que señalamos en el apartado anterior, aunque no lo soluciona debido a que sigue latente el problema de la falta de acuerdos en el número de patrocinios por partidos políticos, cuyos grupos parlamentarios deben aprobar por las dos terceras partes, y eventualmente volver a vivir una situación como en 2003, 2008 y 2010.

En resumen, se crea un súper OE con capacidades incluso mayores que las que tenía el modelo de administración gubernamental, previo

al surgimiento del IFE. Especialmente porque se le faculta atraer elecciones locales y se le confiere la responsabilidad de designar a los consejeros electorales estatales, además de que se establecen una serie de indefiniciones, contrario al principio de certeza, por medio de las cuales el INE puede «decidir» si hace uso o no de dichas facultades.

De acuerdo con Woldenberg Karakowsky (2014):

Se les ha dado a los consejeros del INE grados de discrecionalidad terribles, ahora se lee en la constitución «deberá» nombrar consejeros y «podrá» removerlos. Nuestra ley electoral iba en un camino hacia la certeza, y con la ley electoral nueva se introduce una incertidumbre enorme al establecer numerosos temas en los que se introdujo la palabra «podrá».

Concretamente, en el apartado C, numeral 11 constitucional, se señala que con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral, podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a del apartado B sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Es decir, la discrecionalidad e incertidumbre se derivan de que el instituto tiene la facultad de:

- a) Organizar las elecciones estatales cuando no existan las garantías para que el ente local las desarrolle, lo cual queda a juicio de los consejeros del INE y bajo las modalidades de «asunción» y «atracción» (LEGIPE, art. 120), en el primer caso de forma total y en el segundo ya iniciado el proceso electoral se puede solicitar que se haga cargo el INE. En ambos casos se establece que la petición partirá de los consejeros del INE -por al menos cuatro de ellos- o por la mayoría de los integrantes del consejo general local. Ello, previsiblemente, será un tema de discordia entre los partidos políticos, ya que no existen los medios necesarios

para asegurar que una entidad tiene un OE «subordinado» o independiente, debido a que depende del lugar que ocupe cada partido -oposición o gobierno- en la entidad; por lo que es probable que este tema sea uno de los más discutidos y rebatidos en detrimento de la confiabilidad del INE.

- b) «Asunción» y «Atracción», los cuales quedan a juicio de los consejeros de INE (LEGIPE, art. 120). En ambas modalidades se establece que tendrán que ser aprobados por los consejeros del INE, el primero, con la votación mínima de cuatro consejeros; el segundo por ocho consejeros.
- c) En cuanto al segundo tema, el apartado B, inciso a, se refiere a funciones como la de fiscalización, por ejemplo, que eventualmente puede ser «delegada» a los organismos locales, a juicio de los consejeros del INE por al menos el apoyo de ocho de sus miembros, aunque posteriormente establece que «puede reasumir su ejercicio directo en cualquier momento». Esto último significa que los partidos políticos tendrán -aun iniciado el proceso electoral por un órgano local- la capacidad de impugnar su comportamiento y recurrir al INE para que reasuma el papel de organizar las elecciones, lo cual solo podría entenderse en un contexto de nula confianza entre los partidos y las instituciones.
- d) Finalmente, la posibilidad de atraer decisiones de los órganos locales y crear criterios de interpretación se observa como un recurso más para cuestionar la presencia de órganos que en cualquier momento pueden ser rebatidos, sus decisiones anuladas y sus integrantes removidos.

Sobre este último punto, hay que añadir a las amplias facultades del INE la del nombramiento, y en su caso remoción, de los consejeros electorales locales -seis consejeros electorales y un consejero presidente por cada uno, es decir 224 en los 32 estados (LEGIPE, art. 44, h)- la fiscalización en los estados y en lo federal de precampañas y campañas (LEGIPE, art. 195) así como la posibilidad de que realicen las elecciones de autoridades intrapartidistas cuando así lo decidan los partidos políticos (LEGIPE, art. 144, ff).

Lo anterior indudablemente convertirá al INE en un órgano que sea el objeto de críticas ante procesos competidos en cualquier cargo de elección popular, lo cual podría restarle confianza debido a que además de los «397 procesos electorales federales -una elección presidencial; 96 de senadores; y 300 de diputados federales- se sumarían 3,576 procesos más del nivel estatal -691 de los distritos locales; 2,456 de los municipios y delegaciones; y 32 de las gubernaturas y del jefe de gobierno del DF-» (Mirón Lince, 2013, p. 75). Sin considerar las elecciones internas de los partidos políticos que podrían sumarse al calendario en caso de atraer todas las elecciones en el nivel federal y local.

El INE, contrario a lo que necesitan la democracia y los partidos, reviste mayor incertidumbre en la dirección de las elecciones y por lo tanto menores condiciones para el surgimiento de la confianza interpartidista. Es decir, si bien el problema de la designación de los consejeros electorales se atendió hasta cierto punto, se creó un problema más grande que tiene que ver con la organización de las elecciones, un tema que ya estaba superado con el modelo federalizado en donde cada instituto estatal era responsable de ello en su estado. Con el INE se introducen elementos que minan la confiabilidad de los OE y con ello surgen mayores excusas para que los partidos sigan señalándolos como entes colonizados por el gobierno, caracterizados por un comportamiento parcial.

Los problemas de la desconfianza interpartidista y la involución electoral

La desconfianza sobre el tema electoral en México ha sido un problema permanente entre la clase política, lo cual evidencia una cultura política autoritaria que aspira al control del OE como medio para asegurarse triunfos electorales. Si bien con la creación del IFE y su paulatina independencia efectiva del gobierno se consiguió superar un legado de manipulación y fraudes electorales, pronto el problema de la designación de consejeros electorales echó por tierra la confianza entre partidos.

Desde la lógica de los dos partidos políticos que impulsaron la reforma al OE, estos «han contribuido» a sostener la hegemonía priista, aunque cabe mencionar que en la integración de los OE «manipulados» han votado a favor de los consejeros que los integran, como ejemplo podemos mencionar la conformación del Consejo General del INE, en la que se estableció una mayoría priista avalada por PAN, PANAL, PVEM y una parte del PRD y PT, como se mencionó más arriba.

De acuerdo con Alarcón Olguín (2013) «desde que se instituyó el sistema federal de organización electoral no ha existido un solo caso de conducta dolosa de la autoridad electoral local o federal en la declaratoria de ganador, ni en algún otro aspecto que implique una subordinación a gobierno alguno». Lo anterior hubiera sido posible de identificar en caso de haber realizado un proceso de análisis serio sobre cómo mejorar al OE federal. Del mismo modo dicho diagnóstico hubiera mostrado la urgencia de revitalizar el compromiso democrático y federalista a través del fortalecimiento de los institutos locales y de reglas más claras sobre la designación de consejeros electorales, que ha sido el principal problema del instituto.

Sin embargo, desde una perspectiva amplia podemos observar la repetitiva dinámica de reformas a la ley electoral debido a la desconfianza interpartidista que cuestiona los defectos de las leyes que ellos mismos se dieron, como lo afirma Zuckermann Behar (2014):

Siempre he imaginado a los partidos diseñando la nueva ley electoral en un cuarto, y en el de junto a expertos en tretas buscando la manera de darle la vuelta a la legislación electoral que está a punto de aprobarse. He ahí el problema de este asunto: mientras los partidos tengan una cultura de engañar al otro utilizando lagunas dentro de la ley, no habrá manera de que finalmente haya confianza entre ellos. Y a mayor desconfianza, más reglas.

Con la reforma político-electoral de 2013 los partidos políticos han evidenciado que prefieren seguir moviéndose en espacios de incertidumbre respecto al OE, antes que plantear cambios más profundos que trasciendan la desconfianza permanente. Al respecto resulta elocuente el diagnóstico que Alarcón Olguín presentó en el foro «Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática» en el que destaca los problemas de desempeño y desconfianza entre

partidos. De acuerdo con su análisis se trata de elementos que se relacionan: el cuestionable desempeño de los partidos políticos genera desconfianza, misma que se expande hacia los OE:

El problema de desempeño, primero, hacia los propios partidos políticos. Evidentemente se percibe que el desempeño no corresponde a las expectativas, y por lo tanto, los partidos políticos generan un primer círculo de desconfianza que extienden a los consejeros electorales, a los magistrados, a la opinión pública, y así sucesivamente. Los círculos se vuelven concéntricos, como una piedra que hubiéramos echado en el estanque (Alarcón Olguín, 2013, pp. 189-190).

La desconfianza interpartidista se ha convertido en una constante gracias al régimen electoral que surgió a partir de 1990, en el que los partidos políticos trataron de compensar el control gubernamental que caracterizó la organización de las elecciones hasta antes de la creación del IFE. Ello implicó que se le permitieron tener representantes en las estructuras colegiadas de decisión de manera equitativa -independientemente de su porcentaje de votación- con voz pero sin voto (Becerra Chávez, 2003, p. 49). Del mismo modo, permitió que fueran las fracciones parlamentarias quienes propusieran a los integrantes del Consejo General en lugar de ser propuestos por el Presidente de la República a partir de 1996 (Becerra Chávez, 2003, p. 60).

Si bien, a partir de 1996 se estableció un OE federal independiente, lo cierto es que los partidos políticos no se adaptaron al cambio institucional y su comportamiento obedece a valores no democráticos -como lo sugiere la corriente culturalista sobre la confianza de la que se habló más arriba-. Lo anterior se puede observar en el comportamiento que guardan con los OE, principalmente en dos aspectos: la sistemática aspiración de controlar el órgano para «mejorar las garantías de triunfo» y evitar que otros partidos se coloquen por encima, y porque ante la derrota electoral los candidatos culpan al árbitro, ya que lo consideran al servicio del partido ganador.

Por todo lo anterior, en este trabajo planteamos que para superar la dinámica de desconfianza interpartidista se tienen que considerar los siguientes elementos:

- a) Desconcentración de funciones del OE federal, tales como las jurisdiccionales, las de fiscalización, desarrollo de elecciones

locales e intrapartidistas. Con lo anterior no se trata de eximirlo de responsabilidades sino de que sea la función administrativa la principal y las relacionadas con litigios sea adoptada por entes capaces de resolverlas, como los Tribunales Electorales; mientras que la fiscalización podría ser atraída por la Auditoría Superior de la Federación; las elecciones locales deberían ser desarrolladas por los órganos estatales, en colaboración con el federal, y finalmente, las elecciones de autoridades interpartidistas deben ser resueltas por las instancias partidistas, ya que ello es responsabilidad de su vida interna que varía en cada caso.

- b) Un piso mínimo de confianza entre partidos que permita integrar los consejos de los OE de manera equitativa, estableciendo el sistema *party watchdog* de manera explícita donde cada partido con representación en el congreso tenga la posibilidad de patrocinar a un consejero electoral. Además de comprometerse a un desempeño profesional que evite descalificaciones sin fundamento, es decir, exigir que los representantes partidistas practiquen valores democráticos y no autoritarios.

A manera de conclusión

Los círculos de desconfianza política en México han atravesado por varias etapas: primero, la relacionada con el control gubernamental del desarrollo de las elecciones -que entró en crisis con la elección de 1988-, el segundo, a partir de 1990 con el surgimiento del IFE los partidos políticos asumieron el control del régimen electoral a través de reformas electorales y se arrogaron la responsabilidad de designar a los consejeros electorales -lo que tuvo un momento crítico en 2003 al dejar a un partido político nacional sin representante en el Consejo General-, tercero, con el establecimiento del INE se produjo una involución respecto a la organización de las elecciones al semicentralizar y concentrar las atribuciones que anteriormente estaban distribuidas en órganos locales.

Sobre esta última etapa, aún más grave resulta que en la integración del INE el PRI se reservara el patrocinio de cinco consejeros electorales, mientras que el PAN y el PRD solo se quedaron con tres cada uno. Con

dicha integración el PRI se reservó el cargo de consejero presidente con el consentimiento de los otros partidos, lo anterior pareció significar un nivel de «compromiso» elevado –ya que a diferencia de las anteriores renovaciones no hubo conflictos y además se cumplieron con los plazos previstos– aunque aún falta observar su desempeño donde la desventaja en el número de patrocinios podría dar lugar a imputaciones de «subordinación» como ha sucedido antes.

Además, es de cuestionar que se recurra a una latente centralización de la organización de las elecciones como remedio a supuestos contextos donde los gobernadores han colonizado los OE, ya que este fenómeno podría replicarse en el recién creado INE. Especialmente si consideramos que quienes promovieron la reforma fueron los partidos de oposición al que se encuentra en la presidencia de la república. Del mismo modo, es cuestionable que la reforma fuera más allá de la posibilidad de atraer la organización de las elecciones locales, ya que se le otorgaron nuevas atribuciones con altos grados de discrecionalidad, es decir, se establecieron leyes que no dan certidumbre ni a los órganos locales ni a los partidos políticos.

En resumen, el INE surge como una consecuencia de una clase política que no ha logrado establecer niveles mínimos de confianza interpartidista. Por lo que la última reforma electoral no significa mejores condiciones para asegurar la confianza en la organización de las elecciones; por el contrario, da amplios espacios para que se siga reproduciendo la lógica no democrática de los partidos políticos que desconfían de una actuación independiente al intentar centralizar la responsabilidad de las elecciones en el país.

REFERENCIAS

- Alarcón Olguín, Víctor. (2013). «Hacia la evaluación del desempeño de las instituciones electorales» en el marco del foro *Reforma electoral 2013: Los retos para la gobernabilidad democrática*. Recuperado de http://diputadosprd.org.mx/libros/LXII/reforma_electoral_2013_web.pdf
- Becerra Laguna, Ricardo; Salazar Ugarte, Pedro y Woldemberg Karakowsky, José. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, pp. 209–491.

- Becerra Chávez, Pablo Javier. (2003). «El Instituto Federal Electoral: la ruta de las reformas recientes y la agenda actual». En Becerra Chávez, Pablo Javier, et al. (coords). *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*. México: UAM/Senado de la República, pp. 41-82.
- Birch, Sarah. (2007). *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. University of Essex, p. 20.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2013). En *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2013.
- Del Tronco Paganelli, José. (2012). «Causas de la desconfianza política en México». En *Perfiles Latinoamericanos*. FLACSO, núm. 40, julio/diciembre, pp. 227-251.
- El Universal. 16 de diciembre de 2011.
- - -. 4 de abril de 2014.
- Estévez Fernández, Raúl Federico y Magar Meurs, Eric. (2008). «Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Election Institute». *Electoral Studies* 27.
- Flores Vera, Juan Antonio; Jaramillo Aranza, Marianna y Zamitiz Gamboa, Héctor (coords.). (2010). *La actuación de los consejeros electorales del IFE: observación electoral 2009, Informe*. México: Fundación Estado y Sociedad, pp. 54-224.
- Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. (2013). *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura. (2013). *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En *Gaceta Parlamentaria*, 24 de septiembre de 2013.
- Hernández Becerra, Augusto. (1989). «Organismos electorales». En *Diccionario Electoral*. Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral -CAPEL-.
- La Jornada. 16 de diciembre de 2011.

- - -. 4 de abril de 2014.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

En Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

López Pintor, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: IDEA, pp. 13-140.

Milenio. 20 de febrero de 2014.

Mirón Lince, Rosa María. (2013). «Reforma electoral 2013. Modelo de autoridad electoral». En *Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática*. México: PRD/SOMEE.

Orozco Henríquez, José de Jesús y Zovatto, Daniel. (2008). «Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada». En Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: IJ-UNAM, p. 117.

Peschard Mariscal, Jacqueline. (2014). «La virtual anulación del federalismo electoral». En *El Universal*, 19 de mayo de 2014.

Przeworski, Adam. (1995b). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 155.

- - -. (1995a). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. (2008). «Vacuidad socialdemócrata». En *Voz y Voto*. núm. 188, octubre.

Urruty Navatta, Carlos Alberto. (2007). «La importancia de los organismos electorales». En *Revista de Derecho Electoral*, no. 3, primer semestre 2007, pp. 1-26.

Wall, Alan, Ellis, Andrew, Ayoub, Ayman, Dundas, Carl y Rukambe, Joram. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*, IDEA. Sweden, p. 373.

Woldenberg Karakowski, José. (2014). Entrevista en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, llevada a cabo el 20 de enero de 2014. Distrito Federal: Ciudad Universitaria.

Zuckermann Behar, Leo. (2014). «Los partidos en México, un ogro voraz». *Excélsior*, 19 de mayo de 2014.

La gobernabilidad en Nuevo León

Oscar Ochoa González

Nuevo León reviste características especiales en cuanto a su posición geográfica territorial, la cultura sociopolítica de sus habitantes, el liderazgo de personajes emprendedores en la industria y el comercio, y por los gobiernos que ha tenido a lo largo de su historia, lo cual, en su conjunto, ha moldeado una comunidad con personalidad propia.

Los nuevoleonenses siempre han luchado contra la adversidad manteniendo una actitud positiva hacia el trabajo y desarrollando una visión de futuro orientada al progreso. Se han esforzado por transformar la naturaleza regional vertida en un suelo árido y semi desértico, rodeado de montañas y cerros. Nuevo León es hoy producto y resultado de su constante evolución a lo largo del tiempo.

1. Antecedentes históricos de algunos gobiernos de Nuevo León

En la página electrónica del Gobierno del Estado de Nuevo León (http://www.nl.gob.mx/?P=nl_gobernadores) aparecen clasificados, de manera muy somera, los gobiernos que ha tenido el estado agrupados en las siguientes 11 etapas: Nuevo Reino de León (1580-1810), Guerra de Independencia (1810-1821), México Independiente (1821-1854), movimiento separatista (1851-1864), Intervención Francesa (1864-1867), Segunda República (1867-1876), periodo del Porfiriato (1877-1910), Revolución Mexicana (1910-1917), los gobiernos emanados de la Constitución (1917-1928), los regímenes del Partido Revolucionario Institucional -PRI- (1929-1997 y 2003-2015) y, por último, la etapa de la alternancia (1997-2003).

Por cuestiones de espacio, en el presente ensayo no haremos un análisis extenso de todas y cada una de estas etapas pero nos permitiremos hacer uno breve, considerando que la administración del poder público de cada momento debió tener sus propias dificultades y

circunstancias, y bajo el supuesto de quienes rigieron los destinos del estado lo hicieron seguramente tomando en cuenta las opciones más asertivas.

El recorrido inicia en la etapa del Nuevo Reino de León (1580-1810) y la dificultad de consolidar asentamientos humanos, debido a que el territorio estaba dominado por tribus que veían amenazada su supervivencia por la llegada de los invasores. En 1582 Luis Carvajal y de la Cueva realizó un intento fundacional, aunque dominó el territorio no fructificó porque fue acusado, detenido y entregado a la Inquisición. Años después, el siguiente empeño fue el efectuado por Diego de Montemayor y 12 familias que se establecieron en la zona, sortearon toda una serie de dificultades para finalmente, en 1596, lograr la fundación. Con el paso del tiempo se irían integrando las primeras comunidades hasta constituir importantes poblados, con Monterrey a la cabeza como su capital.

Posteriormente, durante la Guerra de Independencia (1810-1821), gobernaron ocho diferentes mandatarios que en periodos breves administraron el destino de Nuevo León. Luego, en la etapa del México Independiente (1821-1854), hubo diversos gobiernos con distintas visiones e incertidumbres acerca de lo que sería la nueva nación, los cuales, sin embargo, le fueron dando forma al estado y buscando solución a las carencias de las todavía pequeñas comunidades y villas.

Y si una independencia, la de Estados Unidos, llevó a otra, la de México ¿Por qué no tener otra independencia más? En dicho contexto surge un movimiento separatista (1851-1864) cuando Santiago Vidaurri (1808-1867), quien fue gobernador entre 1855 y 1864, decretó la unión de los estados de Nuevo León y Coahuila como parte del proyecto separatista República de la Sierra Madre; defendió y mantuvo su gobierno casi con total independencia del gobierno federal, tanto del presidido por Ignacio Comonfort como por el de Benito Juárez; sin embargo, mantuvo simpatías hacia el imperio de Maximiliano I de Austria, episodio que culminó con el fusilamiento de Vidaurri como consecuencia de esta vinculación (Cavazos Garza, 1996).

Vendrían luego los gobiernos nuevoleonenses de la etapa de la Intervención Francesa (1864-1867), presididos por cinco gobernantes que ejercieron su mandato por breves periodos. Luego cinco más du-

rante la denominada Segunda República (1867-1876) y el periodo del Porfiriato (1877-1910), cuya figura más relevante para Nuevo León sería la del general Bernardo Reyes.

La Revolución Mexicana (1910-1917) trajo para Nuevo León una docena de gobernantes que por breves periodos administraron el estado. En la etapa de la Constitución (1917-1928) ocurriría lo mismo, con 14 gobernantes, cada uno con una gestión de un par de años a lo más, hasta que llegó el PRI (1929-1997 y 2003-2015), donde se fueron sucediendo los gobiernos, al inicio por breves periodos hasta llegar a consolidarse en turnos de seis años.

Más tarde, en las postrimerías del siglo XX e inicio del XXI, se registra una etapa de alternancia de partido político (1997-2003) con un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, encabezado por Fernando Canales Clariond, quien estuvo al frente cinco años y tres meses, y por Fernando Elizondo Barragán, sucesor en los últimos nueve meses del sexenio.

2. La gobernabilidad en Nuevo León

Si bien Nuevo León ha sido un polo de desarrollo industrial y comercial, gobernar el estado no ha sido tarea fácil. Nuevo León «Siempre en ascenso» como reza el lema de su escudo, o bien, «Estado de progreso», como bautizó Natividad González Parás a su administración (2003-2009) o «Nuevo León unido», como lo designó el actual gobernador Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015), han sido algunos de los lemas mediante los cuales nuestros gobernantes han sintetizado la visión y orientación de sus decisiones y acciones. Cada ejecutivo estatal ha tenido que enfrentar durante su gestión las circunstancias propias de las condiciones bajo las que gobierna.

La gobernabilidad, entendida como «un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político -estado/gobierno- para responderlas de manera legítima y eficaz» (Camou y Di Virgilio, 2009, p. 145) representa un reto para todo gobernante, pues no es lo mismo un gobierno que actúa en un sistema rígido, que no da posibilidades a la intervención de otros

actores políticos o de la ciudadanía, que uno que privilegia el diálogo, la interacción y se somete al escrutinio público.

Un concepto complementario al de gobernabilidad es el de «gobernanza», que la Organización de Estados Americanos define como «la estabilidad institucional y política y la efectividad en la toma de decisiones y la administración» (Fundación para el Desarrollo de Guatemala, 2011). Lo anterior supone la interacción entre demandas sociales y resultados de gobierno.

Ambos conceptos se prestan a confusión e incluso diversos autores varían en sus definiciones, pero a grandes rasgos y simplificando los conceptos podemos entender que gobernabilidad son las circunstancias que rodean, intervienen e influyen, positiva o negativamente, o ambas, al gobierno de que se trate, mientras que la gobernanza es la capacidad o pericia que aplica quien está al frente de la administración del gobierno.

El Banco Mundial ha propuesto seis indicadores (Worldwide Governance Indicators, 1996-2007) que permiten medir la gobernanza -governance-, señalando que el término se refiere al conjunto de instituciones formales e informales que determinan el modo en que es ejercida la autoridad en cada país. Para la evaluación de los seis indicadores se tienen que tomar en cuenta las siguientes dimensiones:

- 1) El proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas a la población -accountability-.
- 2) La capacidad de los gobiernos para formular e implementar las políticas más adecuadas para garantizar el crecimiento económico sostenible.
- 3) El respeto hacia las instituciones que rigen las relaciones económicas y sociales de un país.

La propuesta señala que muchos estudios han demostrado que cuando los ciudadanos cuentan con mecanismos eficientes para manifestar sus inquietudes y demandas, y exigir que sean atendidas, se ha logrado aminorar la corrupción y auditar la gestión pública, lo que ha permitido lograr mejor desarrollo económico y social.

Cada una de las dimensiones del ejercicio de la autoridad, que según el Banco Mundial caracterizan a la gobernanza, es considerada

mediante dos indicadores que aportan información específica al respecto. Para su cálculo se toman en cuenta no solo datos numéricos de cada país, sino también información cualitativa proveniente de encuestas, lo cual arroja como resultado seis índices con valor comprendido entre -2.5 y 2.5, donde -2.5 representa el peor desempeño y 2.5 el mejor. También se incluyen aspectos cualitativos.

Los primeros dos indicadores proveen información acerca del proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos:

- 1) **Voz y rendición de cuentas.** Este índice mide en qué grado los ciudadanos de un país cuentan con libertades civiles y derechos políticos para participar en la selección de sus gobernantes. Y cuán preparado está el gobierno para rendir cuentas y ser auditado tanto por los ciudadanos como por las distintas instituciones democráticas y medios de comunicación.
- 2) **Estabilidad política, ausencia de violencia, crímenes y terrorismo.** Este aspecto se refiere a la percepción de la población acerca de posibles acontecimientos, no pacíficos o inconstitucionales, que puedan desestabilizar al gobierno actual. Incluye el caso del terrorismo y la violencia por motivaciones políticas.

Los siguientes dos indicadores tienen que ver con la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas efectivas.

- 3) **Efectividad del gobierno.** Refleja la calidad del servicio público; el nivel de compromiso del gobierno con la implementación de políticas públicas adecuadas y la provisión efectiva de bienes públicos; así como el grado de independencia del gobierno con respecto a presiones políticas.
- 4) **Ausencia de carga regulatoria.** Se refiere a la habilidad del gobierno para implementar reglas y políticas que no obstaculicen el correcto funcionamiento de los mercados -tales como controles de precios o regulación excesiva- y que por el contrario favorezcan e impulsen el desarrollo adecuado de los negocios y el comercio externo.

Los últimos dos indicadores se relacionan directamente con el respeto del Estado y los ciudadanos a la red institucional vigente:

- 5) **Estado de derecho.** Refleja en qué medida las relaciones sociales y económicas de un país están regidas por reglas justas y pre-

decibles. Incluye el nivel de confianza de la ciudadanía en las reglas existentes -y su disposición a respetarlas-, así como su percepción acerca de la eficiencia del sistema judicial y de la existencia de ambientes violentos, entre otros.

- 6) **Control de la corrupción.** Refleja en qué medida los ciudadanos perciben que existe corrupción en su país. La corrupción, definida a grandes rasgos, se refiere al uso abusivo del poder público con el fin de satisfacer intereses personales.

Hasta aquí la propuesta del Banco Mundial.

Tras un breve y limitado análisis de los anteriores indicadores, aplicados a los distintos niveles de gobierno de Nuevo León, podemos señalar lo siguiente:

- 1) **Voz y rendición de cuentas:** Los ciudadanos y algunos medios de comunicación impresos tienen la percepción de que quien gobierna el estado tiene interés en intervenir en las elecciones de 2015. Se ha denunciado en los medios de comunicación la asignación de contratos millonarios a una empresa fantasma ubicada en Jalisco, la cual vendió variados servicios al gobierno estatal y a algunas administraciones municipales. Las autoridades no han dado explicaciones al respecto.
- 2) **Estabilidad política, ausencia de violencia, crímenes y terrorismo:** Si bien durante los primeros tres años de gobierno se percibió una escalada de violencia, en la cual fueron asesinados incluso escoltas del propio gobernador, mucho de ello se atribuyó a la política federal del gobierno de Felipe Calderón en contra del narcotráfico y el crimen organizado. Tal percepción ha cambiado, en los últimos meses la situación se ha revertido.
- 3) **Efectividad del gobierno:** Se han promovido obras públicas importantes que han permitido mejorar las condiciones de los servicios que recibe el ciudadano; sin embargo, el crecimiento de la mancha urbana en la zona metropolitana de Monterrey y la densidad de población exigen cada vez mayor cantidad de recursos y la planeación prospectiva del crecimiento urbano.
- 4) **Ausencia de carga regulatoria:** Se han implementado políticas proclives a mejorar los beneficios del mercado; sin embargo, se ha castigado a la clase trabajadora con aumentos en la tarifa del transporte público.

- 5) **Estado de derecho:** El ciudadano común considera que sigue habiendo corrupción en los cuerpos judiciales y de tránsito.
- 6) **Control de la corrupción:** Se han descubierto fraudes, como el robo de 175 mil placas de autos en el Instituto de Control Vehicular, y no se ha castigado a los responsables.

Sirva este breve repaso para poner de relieve algunas aproximaciones al análisis de la gobernanza, sin ánimo de ser exhaustivos, provocar polémica y menos juzgar o sancionar con ello a la autoridad, sino más bien para llamar la atención sobre los aspectos de calidad, eficiencia y eficacia de quienes nos gobiernan.

3. Gobernabilidad y democracia

No perdamos de vista que la gobernabilidad debe darse en el marco de un régimen democrático, porque tal como lo señala Mariñez Navarro es así como adquiere legitimidad:

Una política democrática en el proceso de consolidación de la democracia mexicana debe basarse en indicadores clave de la calidad democrática tales como el Estado de derecho, la participación ciudadana, la competencia electoral y la *accountability* o rendición de cuentas. Vistos como instituciones procedimentales de una convivencia política estos indicadores proporcionarían la suficiente legitimidad para la actuación gubernamental (Mariñez Navarro, 2008, p. 187).

En el caso de Nuevo León la alternancia de partido político gobernante, aunque por una sola vez, propició la competencia de partidos y consolidó las posibilidades de acceso al poder a nuevos actores; de ahí que la gobernanza no debe descuidar los criterios propios de un régimen democrático:

En toda democracia diferentes funciones de gobierno son desempeñadas por órganos diferentes basados en dos principios fundamentales que se entrecruzan; uno, el de la separación de poderes; y el otro, el del control y equilibrio que garantiza el mecanismo de mutua responsabilidad entre las ramas del gobierno» (Mariñez Navarro, 2011, p. 90).

Las diversas funciones que ejerce el gobierno, en Nuevo León se han visto fortalecidas precisamente con la interacción de funcionarios emanados de distintas fuerzas políticas. Es preciso resaltar que no

es el gobernante y sus características, ni su estilo, quien se impone a la modalidad democrática, sino que por el contrario es la democracia la que exige aplicar criterios de gobernabilidad:

Una democracia implica una relación de poder entre gobernantes y gobernados determinada por dos características singulares, ausentes en los demás sistemas políticos: en ella los gobernados, la parte materialmente más débil de la relación, constituyen la fuente de legitimidad de los gobernantes y, además, son titulares de derechos y deberes irrenunciables. En otras palabras, el poder de los gobernantes está intrínseco y eficazmente constreñido por partida doble: primero, por ser un poder derivado de la autoridad que les es concedida por los gobernados y, segundo, porque estos retienen en todo momento una esfera de poder frente a la autoridad legítimamente constituida, pues tienen derechos que efectivamente pueden ejercer a voluntad, sujetos a ciertas restricciones legales, tanto frente a esa autoridad como a otros gobernados (Vargas Cullell, 2008, p. 16).

Otros aspectos que no debemos pasar por alto son el equilibrio del poder y su relevo temporal en una democracia, ya que sirven para garantizar el que otros ciudadanos también accedan al poder:

En teoría, la democracia es un sistema político que debe garantizar el acceso al poder de cualquier ciudadano. Otra característica es la representatividad de la sociedad. Y otra más, la limitación en el tiempo durante el cual se ejerce el poder. Un factor de influencia en este contexto es que los medios de comunicación masiva poseen mayor tiempo de pervivencia que el poder legítimo en una democracia, ya que ésta se basa en periodos limitados de ejercicio del poder y de su gestión pública, mientras que los medios permanecen inalterables durante largos periodos en la preferencia del auditorio ciudadano. Y aunque las decisiones se encuentren divididas y hasta polarizadas en dos tendencias mayoritarias, lo importante en la democracia es que nadie tiene ni todo el poder, ni el poder por todo el tiempo (Ochoa González, 2008, pp. 204-205).

Lo anterior aplica bien en Nuevo León, pues en la entidad existen poderosos medios de comunicación y, en contraparte, la preponderancia de los grupos políticos ha variado a lo largo de la historia, de tal forma que no han podido consolidarse como una sola élite en el poder.

Por otra parte, la democracia requiere de un diseño apropiado a la cultura política y las expectativas de los ciudadanos involucrados:

El diseño de instituciones democráticas y transparentes en su ejercicio, la construcción de un legislativo más racional y eficiente en su labor de legislar, el construir un verdadero Estado de derecho, e incluso, el construir una ciudadanía más activa y racional en sus formas de participar y en su propia toma de decisiones, requiere modificar gran parte de las bases que se construyeron bajo el anterior régimen político, sin embargo, con muchas dificultades se han ido modificando estos aspectos, los cuales no van a transformarse de forma automática ni inmediata, requerirán un proceso largo de transformaciones estructurales y sociales en el país (Villafuerte Valdés, 2008, pp. 33-34).

Este proceso de transformación es una tarea que preocupa a los ciudadanos nuevoleonenses pero que igualmente se ha ido fortaleciendo y consolidando. El tiempo va transformando todo y cada época conlleva cambios de fondo y de forma, por citar un ejemplo se encuentra el tema de la transparencia:

Alguna vez la responsabilidad estuvo del lado de los defensores de los derechos a la libre información quienes teníamos que argumentar a favor la transparencia, hoy el balón está en el terreno de los gobiernos y las organizaciones públicas quienes, por fortuna cada vez en menor medida tienen que argumentar a favor la conveniencia de la secrecía y la opacidad. Los papeles se han invertido y ello es un gran logro de la larga lucha por la transparencia que efectivamente constituye uno de los ingredientes indispensables para la profundización democrática y democratizadora del Estado en el México actual (Sandoval Ballesteros, 2008, p. 161).

Este cambio cultural ha impactado particularmente en Nuevo León, donde muchas instituciones que permanecían en la opacidad y se negaban a cumplir con los criterios de transparencia han modificado su actitud y hoy satisfacen este requisito.

Antaño los actos de poder y autoridad eran evidentes. Hoy la acción política se ha vuelto más sofisticada y por ello los actos referidos suelen ser más subjetivos:

Crucial es la voluntad de no aceptar que la política se vuelva solo un hecho de poder o de conveniencia, insubordinado a las exigencias de la razón valorativa y empírica e indiferente a las aspiraciones de una vida en

sociedad segura, próspera y justa. Se trata de un análisis comprometido con valores humanistas y cívicos (Aguilar Villanueva, 2009, p. 33).

Las circunstancias actuales así lo señalan.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– la gobernabilidad significa el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. De ahí que esta visión se basa en el marco normativo que deriva en instituciones que a su vez imponen conductas previamente establecidas, a fin de crear las condiciones suficientes para el ejercicio de la función de gobierno. En Nuevo León quienes han ejercido la función pública, en su mayoría, han estado vinculados a estos factores de normas e instituciones, fallando en algunos casos los comportamientos. Tal visión se complementa con la de Vargas Hernández quien señala:

La gobernabilidad es inherente al funcionamiento del Estado y se refiere a la calidad y tipo de las instituciones, de las políticas y de los arreglos sociales que orientan la evolución del país. Gobernabilidad es la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. La gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del poder del gobierno (Vargas Hernández, 2004).

Consideremos otros aspectos de la gobernabilidad. El gobernante actúa, la mayoría de las veces, de buena fe. La buena fe se presume y la mala fe se demuestra, dirán los abogados. Pero quizás las deficiencias en la actuación de un gobernante bien podrían estar asociadas al aspecto de capacidad, o más bien, de incapacidad para el ejercicio de la función pública:

La incapacidad directiva y administrativa exhibida por nuestros gobiernos para diagnosticar problemas y formular políticas públicas adecuadas, resolver los primeros y prestar servicios de calidad, obedece a múltiples causas que van desde la insuficiencia de recursos hasta la ineptitud para gobernar contra las inercias y resistencias del anterior presidencialismo autoritario o, simplemente, por corrupción o porque no saben cómo hacerlo (Tapia Salinas, 2009, p. 51).

El aspecto de la capacidad para gobernar es difícil de percibir en los candidatos durante el periodo de campaña electoral, como lo demuestran varios casos ocurridos en repetidas ocasiones en Nuevo León.

Es importante considerar que quienes llegan a ejercer la autoridad no tienen la experiencia deseable debido a que no hay forma de lograr dicha capacidad de experto. Como señalaba Aristóteles, la política es la más difícil de las ciencias. Además cada época y cada entorno conlleva situaciones diferentes. Surgen nuevos grupos, diferentes necesidades, otras visiones y todo ello se va agregando y volviendo más complejo. Por ello los gobernantes de hoy tienen que enfrentar una serie de obstáculos diferentes a los que tenían las pequeñas comunidades del pasado; la densidad de población ha generado complejidad y ha pasado la responsabilidad de las decisiones sociales a otros conglomerados.

Si bien nos encontramos en una sociedad compleja donde la competitividad, ya no solo a nivel nacional sino global, genera una serie de exigencias impensables en el pasado, también hay que considerar que los gobiernos no pueden hacerlo todo y requieren de la participación de nuevos actores. Prats i Catalá (2008) señala que la gobernanza se explica considerando que «los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas».

¿Cuál es entonces el mejor modelo de gobernanza? Prats i Catalá señala que no hay un modelo único de gobernanza:

La gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error... la clave está en organizar un espacio público deliberativo... puesto que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas (Prats i Catalá, 2008).

Involucrar a la sociedad en las acciones y decisiones de gobierno ha sido una alternativa posible en las democracias:

La acción comunitaria organizada para solucionar problemas públicos, genera una conciencia cívica que puede movilizarse responsablemente como mecanismo de control social sobre los efectos de la exclusión. De tal modo, se verifica una relación importante entre el desarrollo del capital social y el fortalecimiento de la democracia (Agosto Riera, 2004, p. 73).

Sin embargo la «implementación –llevar ideas de política a la práctica– es frecuentemente la parte más difícil e incierta del proceso de la política» (Grindle S., 2009, p. 33). El ciudadano nuevoleonés suele ser activo cuando se trata de participar en asuntos públicos.

La participación se ha puesto de moda y la sociedad exige hoy espacios de intervención en las tareas de gobierno y los procesos burocráticos. Sin embargo la creación de espacios deliberativos no es garantía de resultados, pues Tapia Salinas (2009, p. 58) al referirse a la participación de los consejos consultivos de Nuevo León como experiencia llevada a cabo durante el gobierno de Natividad González Parás (2003-2009) muestra su pesimismo al señalar que «Debemos entender que la participación ciudadana no es la solución para todos los males que aquejan a nuestra dispareja sociedad, pero sí es una manera de prepararnos ante la incertidumbre de nuestra incipiente democracia y su amenazado gobierno».

Mariñez Navarro (2007, p. 50) al estudiar y analizar el capital social y las redes de políticas en la zona metropolitana de Monterrey concluye que se «necesita coordinar acciones públicas en varios municipios conurbados. En este sentido la sociabilidad y la relación o el capital social –intercambios, conexiones institucionales e interacciones– son clave al momento de identificar los problemas, componente importante para la definición de la política pública».

Un factor determinante para lograr la gobernabilidad, por lo menos en el estado de Nuevo León, es contar con el auxilio ciudadano, ya sea en forma de sociedad civil o de un conjunto de voluntades encauzadas a una tarea pública.

El Estado ya no se constituye en el centro único del lazo del bienestar, sino que debe proveer las condiciones para que los diferentes actores logren constituirse en redes de gobernanza cuya funcionalidad y legitimidad van a depender de la capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas, así como la profundización democrática en clave ciudadana y participativa respectivamente (Mariñez Navarro, 2011, p. 78).

Camou y Di Virgilio al reflexionar sobre su experiencia de investigación en cuanto a la participación ciudadana en Argentina en los primeros años del presente siglo señalan que:

La apertura de espacios de participación ciudadana en el ámbito local, vinculados a la intervención de los actores sociales más o menos organizados en el diseño y la implementación de las políticas sociales, sumada a los servicios y a los recursos que proveen los programas, se constitu-

ieron en poderosos instrumentos de legitimación de la propia acción del gobierno (Camou y Di Virgilio, 2009, p. 175).

Mariñez Navarro es optimista en cuanto al equilibrio del poder logrado para la gobernabilidad, al respecto apunta lo siguiente:

...en la democracia el poder está más distribuido y está sujeto a contrapesos y vigilancia; existe control en todas las ramas del gobierno; hay tolerancia ante los disidentes; las organizaciones civiles y los partidos políticos gozan de autonomía frente al poder del Estado; las instancias representativas como el congreso y los mecanismos electorales funcionan con independencia; la educación y la participación política son fomentadas; el acuerdo como fórmula de agregación ocupa un lugar fundamental en la actividad política (Mariñez Navarro, 2011, p. 37).

El mismo autor propone una visión basada en la gobernanza vertical o multinivel:

...otra forma de ver el proceso de la nueva visión gubernamental es la gobernanza vertical o multinivel. Esta se podrá ver como el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo los niveles institucionales, financieros y de información, así como la construcción de capacidades institucionales nacionales y subnacionales como elementos cruciales para mejorar la calidad y coherencia de las políticas públicas y de la gestión pública (Mariñez Navarro, 2011, p. 37).

Los elementos mencionados van ligados y muy acordes con el estilo gerencial del empresariado nuevoleonés; sin embargo, lo anterior nos parece más propio de funcionar en esquemas rígidos ubicados en el pasado, para ello citamos las palabras de Uvalle Berrones:

En la sociedad contemporánea los Estados no tienen condiciones ni capacidades para funcionar de modo autárquico, sino que han de convocar, coordinar, incentivar y regular las iniciativas, movimientos y organizaciones civiles, considerando la funcionalidad de la economía de mercado, el vigor de los espacios públicos y la relevancia de la acción cooperativa sobre la base de nuevos arreglos institucionales, a fin de construir la dirección consensuada en un sentido en que lo público contribuya al diseño e implementación de las políticas que potencien esquemas interactivos y deliberativos de conducción, con el objeto de estructurar metas colectivas que sean producto de la intervención de la autoridad y los procesos de corresponsabilidad que se gestan en la vida asociada (Uvalle Berrones, 2009, p. 13).

Una situación que priva en Nuevo León es el creciente aumento de población indígena que se siente atraída hacia nuestro estado en busca de mejores condiciones de vida, tal como lo señala Aguirre Sotelo (2014, p. 197) en su investigación «Políticas públicas para la integración de los indígenas en el estado de Nuevo León y la percepción de los mismos acerca del trato que reciben en la comunidad». Llama la atención que una de las conclusiones del estudio es que, a pesar de evidentes muestras de actitudes discriminatorias por parte de quienes contratan los servicios de miembros de estas comunidades –no se les retribuye por la misma actividad con igual salario que a quienes no son indígenas y no se les proporcionen las mismas prestaciones y garantías laborales– ellos no se sienten discriminados. Otro dato que agrega el investigador es que solo el 25 por ciento de la población indígena que actualmente habita en Nuevo León posee estudios de educación básica terminada.

El perfil de los gobernantes de Nuevo León durante los últimos años bien podría ser no tanto de aventureros en la política sino de profesionistas de clase media y media alta, con fama pública de honorabilidad, con estrechos vínculos con la iniciativa privada y los grupos de poder económico, en ocasiones con actitudes de marcada disidencia hacia el poder federal central y poco preocupados por mostrar actitudes populistas, aspecto éste último que quizás genere desencanto a las clases populares. Y es que no se puede entender de otra manera cuando inicialmente se busca en la elección la mayoría de votos. Una vez ganada la contienda se requiere del apoyo de los grupos dominantes, y mantener en el proceso la confianza en el sistema de democracia, pues como señalan Fernández Santillán y Mariñez Navarro (2014, pp. 27-28) «Hay una diferencia, pues, entre el populismo clásico y el nuevo populismo: uno combatió a los grandes oligárquicos; el otro se mueve, simple y llanamente, en contra de la democracia».

Gobernanza y administración pública van unidas en una dinámica cada vez más estrecha.

La relevancia de que la administración pública, desde la óptica de la complejidad democrática, responda con eficacia a los imperativos de una vida pública más intensa, interactiva y cooperativa, aludiendo más

a su utilidad a favor de las tareas de gobernar, para dejar atrás la visión instrumentalista propia de la cultura piramidal y que es fundamental superar para ubicarla en el centro de las capacidades de gestión que aluden al vínculo dinámico que se nutre con la intervención de la sociedad y el Estado en el ámbito de los problemas públicos, destacando que las soluciones a diseñar e implementar exigen calidad directiva y operativa en un marco de negociación política y acuerdos institucionales (Uvalle Berrones, 2011, p. 57).

A manera de conclusión

Es importante considerar la necesidad de afinar y avanzar en los terrenos de la gobernabilidad en Nuevo León, y en su contraparte la gobernanza, con una clase política mejor preparada y con valores no solo democráticos sino humanistas y éticos. Para lograrlo se requiere del involucramiento de profesionistas egresados de las muchas universidades con las que contamos.

Nuestra historia política social nos demuestra que hemos sido capaces de transformar nuestro entorno y organizar un modelo de sociedad compleja basada en la industria y el comercio. Falta quizás elaborar modelos de participación política que nos permitan combatir las desigualdades, mejorar nuestros niveles de vida y adaptarnos al entorno global sin riesgo de perder nuestra identidad como miembros de la comunidad nuevoleonesa.

Los gobernantes de Nuevo León, además de gobernar para las clases económicas dominantes, deben procurar crear mejores condiciones de vida para las clases menos favorecidas a fin de lograr un equilibrio entre quienes tienen más y quienes sobreviven. Lo anterior no mediante técnicas orientadas al populismo sino mediante políticas públicas adecuadas. El gobernante debe considerarse parte central de la comunidad a la que sirve y no mero administrador temporal de los recursos públicos.

Mayor transparencia en las acciones del gobierno y un Estado de derecho más eficiente que garantice la seguridad y la justicia de los ciudadanos.

REFERENCIAS

- Agosto Riera, Gabriela. (2004). «Actores sociales, capital social y democracia». En *Análisis político y estrategia de actores*. México: Limusa-EGAP, pp. 61-75.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (2009). «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal. *Política pública y democracia en América Latina*. México: M.A. Porrúa-EGAP-CERALE, pp. 11-33.
- Aguirre Sotelo, Víctor Néstor. (2014). *Políticas públicas para la integración de los migrantes indígenas en el estado de Nuevo León y la percepción de los mismos acerca del trato que reciben en la comunidad*. Tesis de doctorado. Monterrey: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-UANL.
- Banco Mundial. *Worldwide Governance Indicators, 1996-2007*. Consultado en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Camou, Antonio y Di Virgilio, María Mercedes. (2009). «Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad en Argentina: gobernando el conflicto a nivel local». En Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal. *Política pública y democracia en América Latina*. México: M.A. Porrúa-EGAP-CERALE, pp. 145-182.
- Cavazos Garza, Israel (coordinador). (1996). *La enciclopedia de Monterrey*, tomo 3. México, D.F.: El Diario de Monterrey.
- Fernández Santillán, José y Mariñez Navarro, Freddy. (2014). *La perspectiva internacional de los partidos políticos en México*. México: Ed. Fontamara.
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (2011). Consultado en <http://www.fundesa.org.gt/cms/>
- Grindle S., Marilee. (2009). «La brecha de la implementación». En Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal. *Política pública y democracia en América Latina*. México: M.A. Porrúa-EGAP-CERALE, pp. 33-51.
- Leal García, Humberto. (2009). «Gobernanza: el retorno del ciudadano». En Mariñez Navarro, Freddy. *Compromiso Ciudadano*. México: Fondo Editorial de Nuevo León, pp. 109-124.
- Mariñez Navarro, Freddy. (2004). «Análisis político y reflexión prospectiva». En Mariñez Navarro, Freddy. *Análisis político y estrategia de actores*. México: Limusa-EGAP, pp. 39-60.

- - -. (2007). «Capital político y redes de políticas». En *Revista Región y Sociedad*, vol. XIX, no. 39. México: El Colegio de Sonora, pp. 31-54.
- - -. (2008). «Política democrática, gobernabilidad y transparencia. Bases de las prácticas democráticas ciudadanas». En Ochoa González, Oscar. (2008). *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*. México: M.A. Porrúa, pp. 163-190.
- - -. (2011). *Hagamos entre todos la política pública*. México: M.A. Porrúa-Tecnológico de Monterrey.
- Mata, M. A. (2012). «La democratización en un contexto de crisis y cambio cultural». En Pineda, Javier; Alejandre, Gonzalo y Ramírez, Vicente Manuel. *Estado y procesos de la democratización en América Latina*. México: Ed. UAEN Zumpango, pp. 275-300.
- Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Monografía no publicada. Policopiado, pp. 1-18.
- Ochoa González, Oscar. (2008). «Los medios de comunicación en la democracia mexicana». En Ochoa González, Oscar. *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*. México: M.A. Porrúa, pp. 191-215.
- PratsiCatalá, Joan. (2008). *Pero ¿Qué es gobernanza?* Consultado en http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=46031_201&ID2=DO_TOPIC
- Ruiz Valerio, José Fabián. (2004). «Política y poder: Fundamentos para el análisis político». En Mariñez Navarro, Freddy. *Análisis político y estrategia de actores*. México: Limusa-EGAP, pp. 21-38.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. (2008). «Los retos de la transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción en México». En Ochoa González, Oscar. *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*. México: M.A. Porrúa, pp. 149-161.
- Tapia Salinas, Claudio. (2009). «Hacia la gobernanza en Nuevo León». En Mariñez Navarro, Freddy. *Compromiso Ciudadano*. México: Fondo Editorial de Nuevo León, pp. 51-68.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2009). «Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática». En Ochman, Marta y Rodrí-

- guez-Oreggia, Eduardo. Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En *busca de un gobierno eficiente*. México: EGAP-M.A. Porrúa, pp. 13-24.
- - -. (2011). «Complejidad democrática y administración pública». En *Revista Venezolana de Gestión Pública*, año 2, no. 2. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes, pp. 17-57.
- Vargas Cullell, Jorge. (2008). «Democratización y calidad de la democracia». En Ochoa González, Oscar. *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*. México: M.A. Porrúa, pp. 11-41.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. (2004). «Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional». En *Memorias del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Democrática y Buen Gobierno*. Consultado en [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT29/VARGAS-HERNANDEZ-JoseGpe.\(InstitutoTecnologicoCdGuzma.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT29/VARGAS-HERNANDEZ-JoseGpe.(InstitutoTecnologicoCdGuzma.pdf)
- Vilches, Amparo; Gil Pérez, Daniel; Toscano, Juan Carlos y Macías, Oscar. (2006). *Gobernanza Universal*. Consultado en <http://www.oei.es/decada/accion16.htm>
- Villafuerte Valdés, Luis Fernando. (2008). «¿Qué régimen para México?» En Ochoa González, Oscar. *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México*. México: M.A. Porrúa, pp. 85-120.

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.¹

¹ 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 cuáles 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>

MENCIONES HONORÍFICAS

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 –LGIFE– 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 per 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

- Alcoer 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). «Acerca 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>

Democracia a la mexicana. Educación cívica para transitar de la teoría de la democracia a su práctica

Cecilia Martínez González

Introducción

El décimo cuarto capítulo de la sexta temporada de *El ala oeste de la Casa Blanca –West Wing–*, una famosa serie de televisión estadounidense sobre política, logra transmitir una lección democrática fundamental. En dicho capítulo una delegación de Bielorrusia tiene sesiones de trabajo dentro de la Casa Blanca con un representante del gobierno americano y un profesor de derecho constitucional con el fin de redactar el documento base para su nueva democracia.

Por la naturaleza de la tarea, se suscitan importantes y largos debates. Los delegados bielorrusos proponen adoptar un sistema basado en un poder ejecutivo fuerte parecido al estadounidense. El representante de la Casa Blanca trata de persuadirlos para adoptar un sistema parlamentario debido al historial dictatorial de aquel país. Y el profesor prolonga intencionalmente las discusiones. Las sesiones de trabajo demoran y el representante estadounidense, muy preocupado, recuerda al profesor: «Estas personas tienen que salir de este edificio el viernes con un conjunto de leyes para llevarse a casa». El profesor, muy tranquilo, lo corrige: «No con un conjunto de leyes. Deben salir de aquí con un sentido del Estado de derecho».

La lección viene cuando el profesor de derecho explica al representante estadounidense: «... el documento es solo el comienzo. Una democracia constitucional solo tiene éxito si la constitución refleja los valores democráticos vivos en la ciudadanía. Por eso, nuestra principal tarea es inculcar esos valores en sus líderes a través de la discusión y el debate».

La constitución de un país, las leyes que deriven de ésta, sus instituciones y sus mecanismos de pesos y contrapesos pueden estar perfectamente planteados en papel. Sin embargo, su éxito depende de una cultura política que le dé vigencia a su diseño.

México es un caso interesante para ser estudiado a la luz de dicha idea. Los setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional -PRI- se dieron bajo una constitución democrática cuyos mandatos se incumplieron constantemente. El poder absoluto recaía en la investidura presidencial a la que estaban completamente subordinados los poderes legislativo y judicial, así como los gobiernos estatales y municipales. La constitución preveía procesos electorales, instituciones y derechos que no funcionaban o no eran ejercidos en la realidad.

Su transición democrática fue por transacción, con cambios muy graduales y una lenta apertura por parte del régimen a la competencia (Gilas, 2012). Con el tiempo y varias reformas, se ha construido un aparato institucional que atiende de una mejor manera las disposiciones constitucionales. Se han democratizado los estados y el congreso. Sin embargo, todavía las instituciones siguen siendo débiles y la inhabilidad de reformarlas suficientemente ha significado que la política informal continúe dominando la vida pública (Gilas, 2012).

De acuerdo con los resultados de la quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas -ENCUP-, solo 34% de los mexicanos consideran que vivimos en democracia y otro 33% piensa que vivimos una democracia parcial. Solamente 26.77% de los mexicanos piensan que la democracia mejorará y 45.03% piensa que se quedará igual o que será peor.

El objetivo del presente ensayo es revisar la vitalidad de los valores democráticos en los mexicanos y reflexionar sobre la necesidad de inculcarlos mediante la educación cívica para mejorar la calidad democrática. Los primeros tres apartados pretenden repasar los conceptos más importantes de la teoría democrática, la relación que tiene el Estado de derecho con la democracia, los obstáculos que ésta encuentra en la realidad y la diferencia entre una democracia formal y una democracia sustantiva. A lo largo de los apartados se va haciendo referencia a la manera en que el ciudadano mexicano se comporta en el régimen democrático.

Sin embargo, el cuarto apartado hace un especial énfasis en revisar la manera en que los mexicanos viven los valores democráticos como la libertad, la igualdad, la fraternidad, la tolerancia, entre otros, para descubrir que vivimos una especie de democracia a la mexicana. Una democracia planteada desde hace años en un documento, pero que no es practicada por muchos de los ciudadanos. Una democracia con la que el ciudadano se manifiesta inconforme y desconfiado de la mayoría de sus instituciones, pero que no acude a los mecanismos que existen para expresar este hecho y tratar de revertirlo. Finalmente el quinto apartado reconoce que tenemos un ciudadano no educado al que urge inculcar los valores democráticos por medio de la educación cívica.

Sobre la teoría democrática

El término democracia significa: poder -kratos- del pueblo -demos-. Y en términos generales eso es una forma de gobierno en que el mismo pueblo tiene el poder de tomar las decisiones que afectan su vida en comunidad. La realidad contextual de la democracia griega hacía materialmente posible que se reunieran los ciudadanos en la polis para tomar las decisiones de manera directa.

Actualmente, el crecimiento de la población, la expansión territorial, la sociedad cada vez más pluralista en que las decisiones de unos se parecen cada vez menos a las de otros, y la disminución de la capacidad del gobierno para atender las necesidades de todos sus gobernados, han influido en la transformación de la democracia antigua a la democracia representativa, y posteriormente, en la reconfiguración de ésta como democracia participativa.

A pesar de las transformaciones que la democracia ha tenido, ésta conserva su esencia. Las democracias pueden ser distintas de país a país; sin embargo, una definición mínima requiere no solamente que exista el derecho de los sujetos para participar directa o indirectamente en las decisiones colectivas y reglas procesales que determinen la manera de escoger a los representantes y el actuar de los mismos, sino que también se requiere que los ciudadanos llamados a elegir a sus representantes se encuentren en condiciones de seleccionar entre

una y otra opción, siendo sujetos de derechos de libertad de opinión, expresión, reunión, asociación, etc. (Bobbio 2007).

El sentido del Estado de derecho

La expansión de la democracia tiene que ver con el aura de legitimidad que se confiere a las leyes, reglas y políticas que se justifican como democráticas, a pesar de que en muchos casos no lo sean (Held, 1995). La frase anterior parece contradictoria. Sin embargo, es perfectamente posible. Precisamente encierra la preocupación del profesor de derecho constitucional de la serie *El ala oeste de la Casa Blanca*, de que existiera una constitución que sus líderes no supieran respetar y que estableciera valores distintos a los de su ciudadanía.

En México, las reglas electorales existen desde años atrás, pero su respeto y aplicación se ha presentado paulatinamente. Por más de setenta años, la actuación de las autoridades era totalmente antidemocrática, tanto en el interior de los partidos como en los comicios electorales. Para gobernantes como Adolfo Ruiz Cortines, la selección de los candidatos presidenciales al interior del partido no debía seguir un proceso democrático ya que «siempre se ve mejor desde arriba para escoger a los hombres», pues consideraba que «una objetiva e imparcial auscultación daba siempre con el hombre adecuado» (Krauze Kleinbort, 2013, p. 211).

Una vez elegido el sucesor, éste comenzaba su campaña presidencial simulando que trataba de ganar los votos de los mexicanos, pero en realidad buscaba legitimar su elección, fingiendo que el voto popular era lo que contaba (Krauze Kleinbort, 2013, p. 119). La situación mexicana no solamente contaba con líderes carentes de un sentido del Estado de derecho; sino también con pocos valores democráticos vivos en el corazón de sus ciudadanos, los cuales eran más bien apáticos y desinteresados de las cuestiones políticas. Desde entonces, era una especie de democracia a la mexicana en que tristemente «la verdadera esencia del sistema radicaba en la cultura política tradicional, premoderna, de la mayoría de los mexicanos, según la cual los políticos son los dueños legítimos no solo del poder sino del país» (Krauze Kleinbort, 2013, p. 120).

El funcionamiento de la democracia está estrictamente ligado al Estado de derecho. Tan es así que para Bobbio, la democracia es «el gobierno de las leyes por excelencia» (Gilas, 2012). No obstante, a pesar de la transición democrática, la realidad mexicana actual insinúa que la práctica de su democracia poco tiene que ver con el gobierno de las leyes. Para empezar porque tal y como lo demuestra la ENCUP, 67.56% de los mexicanos tiene poca confianza en las leyes y 12.80% no confía para nada. Posteriormente porque no solo no se cree en las leyes, sino que se acepta expresamente su incumplimiento.

En una escala del 0 al 5, en que 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, 71.44% de los mexicanos respondieron 5, y 69.34% está «muy de acuerdo» o «de acuerdo» en que los ciudadanos permiten esa situación. Otro 43.38% está «muy de acuerdo» o «de acuerdo» en que un funcionario se aproveche de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas por la sociedad.

La amplia brecha que existe entre el ordenamiento jurídico formal y la realidad, así como el sentido que tiene el mexicano del Estado de derecho, tiene como consecuencia un mal funcionamiento del mismo que afecta el desarrollo de la democracia mexicana.

De la teoría a la realidad

La democracia también ha sido cuestionada por los críticos. Su teoría promete algo que no siempre se consume en la práctica. Para Bobbio (2007), la brecha es consecuencia de seis falsas promesas: el nacimiento de la sociedad pluralista, la reivindicación de intereses, la persistencia de las oligarquías, el espacio limitado, el poder invisible y el ciudadano no educado.

En general, en los países democráticos el crecimiento de la población tuvo como consecuencia una sociedad pluralista que poco se parece al modelo ideal de sociedad democrática, el cual consistía en una sociedad pequeña con intereses muy parecidos que era incluso capaz de expresarlos y defenderlos de manera directa. Esta primera transformación deriva en la segunda falsa promesa que es la creación de la figura de representación política que busca el interés general.

La representación ha constituido un cambio que permite continuar con el desarrollo democrático, adaptándose a las circunstancias actuales que son muy diferentes a las de la democracia antigua, pero ha sido también una especie de obstáculo porque no ha logrado la total complacencia de los ciudadanos. Tan es así que algunos teóricos han llegado a afirmar que la representación solo existe si los ciudadanos creen en ella, es decir, si estos se sienten verdaderamente representados (Pitkin, 1967).

Por otro lado, en cuanto a las tercera y cuarta promesas, la democracia no derrocó el poder oligárquico y tampoco logró ocupar todos los espacios en donde se ejerce un poder de tomar decisiones obligatorias para la sociedad. Esta última se refiere a los espacios para ejercer el derecho de participar en la toma de decisiones distintos al voto. La quinta promesa –que no se dio– fue la eliminación de los poderes invisibles como la mafia, las organizaciones narcotraficantes y servicios secretos no controlados, entre otros poderes.

Bobbio denomina la sexta promesa como el ciudadano no educado. Para efectos del presente ensayo, esta promesa tiene mayor relevancia. Bobbio retoma los escritos de John Stuart Mill en que señala que los gobernantes prefieren a los ciudadanos pasivos por la facilidad de controlarlos en su carácter dócil e indiferente, pero indica que la democracia necesita de ciudadanos activos.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos que representan estos seis aspectos para todas las democracias del mundo, éstas han conservado su esencia, o sus aspectos mínimos. Las democracias siguen siendo garantía de los principales derechos de libertad y derechos cívico-políticos, así como de la existencia de partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal.

Democracia formal y democracia sustantiva

La definición minimalista de la democracia se centra en elecciones justas y periódicas para las más importantes ramas del gobierno, en un rango limitado de derechos y libertades que asegure que se efectúen dichas elecciones (Gilas, 2012). La definición sustancial va más allá del contenido mínimo. Ésta no implica solamente elecciones libres

y justas, sino también un mayor rango de derechos y libertades, un gobierno que ejerza el poder de acuerdo con el Estado de derecho, un amplio control por parte del pueblo, representación efectiva y amplias oportunidades de participación para los ciudadanos (Gilas, 2012).

La definición minimalista constituye una especie de umbral mínimo que distingue un régimen como democrático de otro no democrático, mientras que con base en la definición sustancial se puede medir el grado de desarrollo de la democracia de un régimen.

La diferencia entre teoría y realidad, de la que se habló en el apartado anterior, se puede comparar con lo que sería la brecha de implementación en términos de política pública. Es decir, la disparidad que siempre existe entre lo que se anuncia como plan de acción y lo que en realidad se logra ejecutar. Esto por la intrínseca dificultad de llevar una idea al plano de la realidad.

Sin embargo, en este apartado se dejan de lado los obstáculos antes mencionados, y nos enfocaremos en las costumbres de una sociedad que vive en democracia, con el fin de hacer una distinción entre las dificultades que ha traído el paso del tiempo –crecimiento de población, etc.– con aquellas que recaen en la responsabilidad tanto de los líderes como de los ciudadanos de una sociedad en particular –incumplimiento de la ley, falta de participación ciudadana, etcétera–.

En ese sentido es importante que el ciudadano entienda que la esfera política está incluida en la esfera de la sociedad en su conjunto y que, como señala Bobbio (1989), no hay decisión política que no esté determinada por lo que sucede en la sociedad civil. El jurista italiano distingue entre la democratización política referente a los ordenamientos jurídicos y procesos formales, de la democratización de la sociedad que tiene que ver con su comportamiento.

En México, la democratización política se ha ido consolidando paulatinamente con reformas a las reglas y a las instituciones. Sin embargo, uno de los mayores retos concierne a la democratización de la sociedad.

En los años veinte del siglo pasado, el pueblo mexicano se divertía escuchando chistes políticos en carpas y teatros. Esa era la única forma de demostrar su civismo y de renegar de las acciones del gobierno (Krauze Kleinbort, 2013). En tiempos del ex presidente Miguel Ale-

mán Valdés, estas actuaciones fueron censuradas y la queja ciudadana se trasladó a las pláticas de café, a las calles, etc. (Krauze Kleinbort, 2013). El ciudadano mexicano desde entonces estaba más acostumbrado a renegar que a actuar. Sin embargo, se pudiera entender que esa fuera la reacción debido al régimen bajo el que se encontraba.

A pesar de la transición democrática y los cambios que vinieron con ésta, el ciudadano actual sigue siendo muy parecido. De acuerdo con la ENCUP, solamente 6.01% de los mexicanos está muy satisfecho con la democracia que tenemos, 6% cree que el gobierno mexicano siempre hace lo correcto y únicamente 16.07% cree que el rumbo que lleva actualmente el país es el adecuado. De acuerdo con esa misma encuesta, la mayoría de los mexicanos no se involucran para cambiar la realidad de su país o de su comunidad.

En la encuesta se preguntó si para resolver un problema que afecta a un grupo de personas y al entrevistado, éste había participado o no en su resolución por cualquiera de los medios señalados por el encuestador. Los siguientes porcentajes corresponden a las personas que no han utilizado nunca los siguientes medios: organizarse con otras personas afectadas (65.43%), quejarse ante las autoridades (72.49%), solicitar el apoyo de alguna asociación civil (84.78%), asistir a una manifestación (88.03%), pedir ayuda a diputados y senadores (91.04%), llamar a un programa de radio o televisión (92.24%), escribir al presidente o a las autoridades (90.80%), firmar cartas de apoyo (83.86%), enviar mensajes por redes sociales (92.14%), promover una idea de forma pacífica utilizando un distintivo (92.18%), entre otros.

Posteriormente se les pregunta la frecuencia con que han realizado otras actividades relacionadas con las anteriores. Los siguientes porcentajes representan a los mexicanos que contestaron nunca haberlas realizado: asistir a reuniones que tienen por objetivo resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad (45.01%), hacer solicitudes a políticos o funcionarios públicos (78.63%), firmar documentos en señal de protesta o solicitud de algo (75.56%), participar en manifestaciones a favor o en contra del gobierno por alguna causa (79.45%), entre otras.

Consideramos que existen dos principales reacciones ante estas cifras. Por un lado, uno puede alarmarse por el bajo porcentaje en que los mexicanos ejercen derechos fundamentales como el de libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, participación política, entre otros. Y, por otro lado, podemos justificar a los ciudadanos debido a la poca apertura y respuesta que frecuentemente se obtiene por parte de los políticos mexicanos. Aunque pudiera ser precisamente por el hecho de que la mayoría no exige, el que los políticos se han acostumbrado a ignorar a la minoría que sí lo hace.

Dejando de lado las justificaciones que pudieran tener los mexicanos, de estos porcentajes se desprende que los ciudadanos mexicanos son más bien pasivos. Aquéllos a los que Bobbio se refiere como apáticos, desinteresados y fácilmente controlados por los políticos.

Los valores democráticos de los mexicanos

Como se ha señalado, la democracia no es únicamente un conjunto de reglas procedimentales que señalan quién tiene derecho de participar en la toma de decisiones de un país y cómo puede hacerlo, sino que también es un régimen que se caracteriza por ciertos valores con los que su sociedad concuerda y práctica.

El recorrido realizado por la ENCUP refleja una ausencia importante de estos valores en los ciudadanos mexicanos. El presente apartado pretende ahondar en las distintas aristas que cada uno de estos valores conlleva, sino solamente hacer referencia a la manera en que los mexicanos declararon vivirlos por medio de sus respuestas.

Libertad

En palabras de Hobbes, la libertad es la ausencia de impedimentos externos (Sartori, 2009). La libertad permite al ciudadano expresarse, asociarse, reunirse, entre otras actividades que, como vimos en apartados anteriores, el mexicano no suele hacer.

Ahora bien, la libertad como participación en la toma de decisiones del país implica, en sentido estricto, el derecho de poder hacerlo. Sin embargo, también implica el compromiso ético y político de participar so pena de que dichas decisiones parezcan impuestas o ilegítimas (Salazar Carrión y Woldenberg Karakowsky, 2001).

73.9% de los mexicanos cree que los funcionarios públicos no se preocupan por lo que piensa la gente. Y aunque 80.69% de los mexicanos cree que el gobierno debería someter a votación de la ciudadanía las decisiones importantes, las cifras que se han venido presentando demuestran que en la realidad la participación sería muy baja.

La libertad necesita de las leyes generales e impersonales, pues cuando éstas gobiernan, no gobiernan los hombres de manera arbitraria o despótica (Sartori, 2009). Además del estricto apego a la legalidad, la libertad también supone un sentido de responsabilidad por parte de los ciudadanos y gobernantes para tres principales aspectos: 1) auto-limitarse y reconocer la legitimidad de intereses diferentes u opuestos a los suyos; 2) hacerse cargo de las consecuencias de las acciones propias, asumiendo una perspectiva pública y no particular de los problemas de la sociedad; y 3) para asumir obligaciones derivadas de los compromisos y negociaciones en los que se participa (Salazar Carrión y Woldenberg Karakowsky, 2001).

En México, no solamente se tiene poco sentido del respeto al Estado de derecho sino también de la responsabilidad que tenemos como ciudadanos ante nuestros problemas, pues 56.61% respondió estar poco interesado en los problemas de su comunidad.

Igualdad

En el caso de la igualdad, el ciudadano mexicano responde reconocer a las demás personas como iguales ante la ley a pesar de las diferencias económicas, culturales, y sociales. Sin embargo, las respuestas cambian cuando se le pide calificar la actuación de los demás ciudadanos mexicanos frente a este valor. En ese caso, el ciudadano admite que los mexicanos no nos reconocemos iguales y no nos tratamos de tal forma.

82.60% de los encuestados respondieron que en México existe discriminación por edad, 88.37% por clase social, 76.26% por el color de piel, 87.72% por preferencias sexuales, 74.11% por preferencias políticas, 75.90% por creencias religiosas, y otro 82.85% piensa que existe discriminación por apariencia.

Fraternidad

Para Salazar Carrión y Woldenberg Karakowsky, la fraternidad es otro de los valores democráticos más importantes, en el que a su vez vienen inmersos otros valores. Explican que el hecho de que los hombres se traten como hermanos no solamente significa enfatizar el valor de la libertad y la igualdad, sino también una actitud de tolerancia y cooperación ante las diferencias y conflictos que son parte inevitable de una democracia (Salazar Carrión y Woldenberg Karakowsky, 2001).

El hecho de asumir este valor como esencial para la democracia implica un aprendizaje colectivo de otros valores como la estabilidad, la paz, la cooperación y la tolerancia, que llevan a reconocer a los derechos y obligaciones como recíprocos y a respetar la pluralidad y la diversidad (Salazar Carrión y Woldenberg Karakowsky, 2001).

Si se tratara de calificaciones democráticas, el mexicano seguro pensaría aprobar al menos el valor de la fraternidad. Y si bien este ensayo no se basa en estudios exclusivamente dedicados al análisis de dicho comportamiento, sí puede presentar los datos arrojados en la ENCUP y adelantar que tampoco seríamos acreedores a una buena nota.

En cuanto a tolerancia, los datos sobre igualdad nos han demostrado una baja capacidad de ejercer dicho valor. Y, en cuanto a la cooperación, la ENCUP señala que 63.97% de los mexicanos no ha donado sangre, 66.90% no ha participado nunca como voluntario en alguna actividad de beneficio a la comunidad, 80.74% ha participado en actos de apoyo para una buena causa, 83.41% ha recaudado fondos para una causa, entre otros.

Por otro lado, se muestra que el mexicano confía en pocas instituciones y en pocos grupos de personas. Solo 18.11% de mexicanos confían mucho en la Iglesia, 11.40% confían mucho en los maestros, 13.74% en los médicos, 3.44% en los sindicatos, y 8.06% en los vecinos. Prácticamente en la única institución que confía realmente el mexicano es en su familia y, en ese caso, el porcentaje que contesta confiar mucho solamente representa 42.58%.

Por tanto, las cifras muestran que el mexicano no suele ayudar a los demás y a sus casusas, y tal vez por lo mismo desconfía del resto de los ciudadanos o grupos de ciudadanos.

El ciudadano no educado

Dice Sartori que la participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros nos pongan en marcha, ni que nos movilicen desde arriba. Lo mismo pasa con el resto de los valores democráticos, viví-los es decisión voluntaria del ciudadano. Y en ese sentido se podría pensar que el panorama de la construcción de mejores ciudadanos en el país es gris, pues la mayoría ni siquiera están interesados en resolver los problemas de su comunidad.

De nuevo surge la enseñanza del profesor de derecho constitucional del que se hablaba en la introducción. El documento (la constitución) es solamente el comienzo de la democracia, lo más importante es que los valores democráticos de los ciudadanos estén vivos; de lo contrario, lo que queda es inculcárselos.

Aguilera Portales (2010) explica esto mismo al establecer que la democracia no es simplemente un orden sociojurídico, sino que también es una cultura, un universo de actitudes, de creencias, de convicciones que impregnan toda la sociedad. Si queremos una mejor democracia, debemos impregnar los valores democráticos en nuestra sociedad a través de la educación cívica.

La educación cívica enseña los valores básicos para la sociedad civil. Su finalidad es formar un estilo de vida comunitaria que refuerce el valor de la justicia, la solidaridad, la cooperación, el respeto y la igualdad (Aguilera Portales, 2010).

Sin embargo, una buena praxis política comienza por una buena comprensión e interpretación teórica (Aguilera Portales, 2010). El ciudadano mexicano necesita conocer más la teoría para poder razonarla, encontrar por sí mismo sus beneficios y actuar en consecuencia.

Para que una democracia se desarrolle necesita ciudadanos coherentes con sus valores. Se requieren ciudadanos reflexivos, críticos, participantes, propositivos, preocupados por los proyectos políticos comunes.

Conclusiones

Al final de la ENCUP, después de expresar su inconformidad con la democracia mexicana, su poca confianza en las instituciones gubernamentales, su desinterés por involucrarse en la solución de los conflictos que los atañen, 75.34% responde estar «muy orgullo» de ser mexicano y otro 18.91% responde «estar orgulloso» de serlo. Es decir, 94.25% responde tener orgullo de su nacionalidad, sentir una estima por la misma, experimentar una satisfacción personal al saberse mexicano.

Para muchos esto podría parecer una contradicción, consideramos que no lo es. Creemos que significa que a pesar del reconocimiento de los grandes defectos del aparato gubernamental mexicano es normal que el ciudadano quiera a su país.

La contradicción estaría en que aquellos que entendemos la importancia de la educación cívica para transmitir los conocimientos de la teoría democrática y lograr con ello una mejor praxis, no actuemos para revertir la situación. Debemos encargarnos de inculcar en nuestros conciudadanos que no basta con sentirse orgulloso del país, también se requieren acciones para hacer de éste un mejor lugar.

Como gobierno mexicano es importante continuar con ejercicios como la ENCUP. Trabajar en el constante desarrollo de estos instrumentos para lograr cada vez una mejor recopilación de la información. Esta encuesta nace como parte del Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática en 2001, mismo que fue creado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. El gobierno debe mantener la educación democrática como un eje transversal en sus distintos objetivos. Así como la adecuación de los planes de estudio conforme a las nuevas reformas de derechos humanos para alcanzar un Estado democrático de derecho

Como sociedad civil mexicana es importante despertar a quienes siguen sin hacerlo. Las organizaciones de la sociedad civil funge un papel de crucial importancia, pues pueden en muchos casos tener mayor legitimidad en la lucha de sus causas en comparación del mismo gobierno. Por tanto, las organizaciones que se encargan de temas relacionados con la educación cívica no se deben cansar de promoverla,

intentando siempre innovar de acuerdo con las transformaciones de la sociedad, apoyándose de las TIC y de todo recurso tecnológico que permita difundir mejor su conocimiento y propuesta.

Como familia mexicana debemos ser promotores de los principales valores democráticos al interior del hogar. Existen estados democráticos en que la mayor parte de sus instituciones son antidemocráticas (Iglesia, iniciativa privada, familia, etc.). México tiene matices antidemocráticos que por cultura envuelven la dinámica de la familia. Regularmente, el padre es quien ordena y no se le puede cuestionar. Sin embargo, los rasgos culturales no necesitan ser eliminados para poder contribuir al desarrollo de una mejor calidad democrática. La familia, respetando las jerarquías en ella establecidas, debe promover el diálogo, la deliberación respetuosa y tolerante, la preocupación por los problemas de la comunidad y la responsabilidad de involucrarse en su resolución. Por ejemplo, para Bobbio, una prueba del desarrollo de la democracia ya no es solamente si se vota o no en los comicios electorales, sino en qué otros lugares distintos se ejerce el derecho a votar. La familia debe propiciar la libre expresión de sus miembros y la construcción en conjunto de las principales decisiones.

Como individuos debemos calificar el incumplimiento de nuestras obligaciones con la misma medida con que calificamos las del gobierno. Es cierto que nuestro sistema gubernamental requiere de modificaciones y que muchas veces en poco responde a nuestras necesidades. Sin embargo, eso no nos exime de nuestras obligaciones ciudadanas y del compromiso con nuestro país.

Si bien es cierto que, como señala Torres Estrada, los mecanismos de control de las prácticas políticas muchas veces quedan reducidos a letra muerta dentro de las constituciones, tanto federal como locales, y que dichos ordenamientos han perdido legitimidad ante los ciudadanos, no debe perderse de vista que no solamente no puede haber un Estado constitucional sin estos controles, sino que tampoco puede existir sin una pluralidad y cultura política que dé vigencia a su diseño (Torres Estrada, 2008).

México debe seguir el camino de la democratización política reformando cuando sea necesario su ordenamiento jurídico y creando las instituciones más adecuadas para transformar las disposiciones

en una realidad que tenga beneficios para la sociedad. Pero a la par, debe preocuparse por la democratización de la sociedad. Sin ésta no se completará nunca el proceso.

REFERENCIAS

- Aguilera Portales, Rafael Enrique. (2010). Educación ciudadana para una cultura de la legalidad. México: CECYTE NL-CAEIP.
- Bobbio, Norberto. (1989). Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2007). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gilas, Karolina Monika. (2012). «Un estudio de la calidad de la democracia mexicana». En *Quid iuris*. México: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, año 6, volumen 16. Marzo. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/pr/pr0.pdf>
- Held, David. (1995). *Democracy and the Global Order*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Krauze Kleinbort, Enrique. (2013). *La presidencia imperial*. México: Tusquets Editores.
- Pitkin, Hanna. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: Los Angeles University Press.
- Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. (2012). México: Secretaría de Gobernación. Consultado en http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Quinta_ENCUP_2012
- Salazar Carrión, Luis y Woldenberg Karakowsky, José. (2001). «Principios y valores de la democracia». En *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 1. México: Instituto Federal Electoral. Consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/496/pl496.htm>
- Sartori, Giovanni. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Madrid: Taurus.
- Torres Estrada, Pedro Rubén. (2008). *La reforma constitucional. Sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado. La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas*. México: Porrúa.

Reforma política en México: ¿avance o retroceso democrático? Reelección legislativa y consulta ciudadana

José Luis Gallegos Quezada

Introducción

Promulgada el 31 de enero de 2014, la reforma política consiste en una serie de modificaciones constitucionales y de leyes secundarias en materia político-electoral. La mayor parte de su discusión y de la atención mediática giró en torno a la creación del Instituto Nacional Electoral y el régimen de partidos políticos. No obstante, evaluar el carácter democrático de la reforma implica ir más allá de las reglas formales de acceso al poder, para analizar los mecanismos que permiten a la ciudadanía controlar los agentes del gobierno e influir en las decisiones de éstos.

El análisis de la calidad de una democracia debe prestar atención a los mecanismos de empoderamiento -empowerment- ciudadano más que a la autenticidad de la representación, a partir del clásico reconocimiento de que «los ciudadanos son el elemento más característico de la democracia» (Schmitter; 1996). En este aspecto, como se argumenta a lo largo del presente ensayo, la reforma política no representa un avance y puede, incluso, significar un retroceso a nuestra consolidación democrática.

Por años, la oposición había concebido la reelección legislativa como un mecanismo que podría romper con las elites partidarias, profesionalizar la labor legislativa, pero sobre todo, afianzar la rendición de cuentas. Por primera vez desde 1933 los legisladores pueden reelegirse; sin embargo, éstos tendrán que ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato. Por otro lado, la iniciativa ciudadana, presentada como un paso hacia la modernidad democrática, comprende una

serie de asimetrías, limitaciones y dificultades de procedimiento, que parecieran tener por objeto obstaculizar su ejercicio. Así, los rimbombantes avances de la reforma política terminaron siendo una ilusión óptica ante los ojos de la ciudadanía.

Para evaluar si la reforma política representa un avance o un retroceso democrático, analizaremos el grado en que la reelección legislativa verdaderamente funciona como mecanismo de rendición de cuentas, y el grado de efectividad con el que la consulta popular permita la participación ciudadana en temas de interés nacional. Para ello desarrollaremos la siguiente metodología: 1) conceptualización de la calidad de la democracia, y su vínculo con la participación ciudadana y la fiscalización del poder 2) los supuestos teóricos de la reelección y de la consulta ciudadana, 3) el contraste entre las ventajas teóricas y la manera en que fueron aprobadas en la reforma y 4) conclusiones. Así mismo un apartado analizará la situación de la reforma política en el estado de Nuevo León para encauzar el tema en la realidad de nuestra entidad, cuya brevedad se debe a la falta de fuentes necesarias para la investigación.¹

1. La calidad de la democracia

La democracia es un concepto complejo, cuya comprensión exige diferenciar su sentido procedimental de su sentido valorativo. De manera general, entendemos por democracia un sistema de gobierno en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes obedeciendo la decisión de la mayoría, sin que ello limite la participación y derechos de minorías, guiado por valores como la tolerancia y el respeto al Estado de derecho. En este sentido, la democracia procedimental comprende un arreglo institucional que asegure el sufragio universal para elegir las autoridades que nos representarán dentro de un periodo específico, en un marco de pluralismo político.

La democracia, como proceso que permite la designación de autoridades y la toma de decisiones solo puede asegurar la institucionalización de la pugna por el poder político para evitar la violencia

¹ La página del congreso de Nuevo León <http://www.hcnl.gob.mx> aún no actualiza la información correspondiente a la sesión del 26 de mayo, cuando se aprobó en primera vuelta la reforma política en este estado. El autor de este ensayo ha solicitado, por el canal de transparencia, el resolutivo del dictamen EXP. 8727/LXXIII al congreso, del cual aún sigue en espera.

(Przeworski, 1997). En contraste, la democracia adquiere un sentido valorativo cuando le atribuimos expectativas normativas como la justicia social.² Desde esta perspectiva, un país con libertades individuales, elecciones regulares, libres e institucionalizadas, con libertad de expresión y asociación, pero con amplias desigualdades y pobreza – como es el caso de México – no sería «verdaderamente» una democracia.

La definición que equipara la democracia con un grado sustantivo de justicia o de igualdad social no es útil, al menos analíticamente; ya que obstaculiza la identificación de las variables que, más allá del arreglo institucional, pueden tener una correlación directa con la desigualdad y la pobreza. Además, tiende a despreciar a la democracia existente y de ese modo «le hace el juego al autoritarismo» (O'Donnell, 2004, p.153), pues asume por eliminación que un régimen autoritario es mejor sistema de gobierno. La conceptualización de una democracia valorativa lleva a grandes decepciones por parte de la ciudadanía,³ pues por sí misma la democracia no crea las condiciones sociales ni económicas necesarias para que estos derechos se ejerzan eficazmente (Przeworski, 1997).

Para corregir las fallas de la democracia no basta con incluir su sentido aspiracional dentro de su definición. Es necesario incluir dentro de su ejecución procedimental herramientas que posibiliten a los ciudadanos no solo elegir a sus representantes, sino también la capacidad de sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas (Schmitter, 2005). Para O'Donnell «el cumplimiento pleno de los derechos civiles y la participación ciudadana son variables independientes que de manera conjunta son capaces incluso de mejorar la distribución del ingreso dentro de un país» (2004, pp.160–161).

En este sentido una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos pueden verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos que la sociedad en su conjunto ha estipulado, para lo cual

2 Ejemplo de ello es el Artículo 3 de nuestra Carta Magna, que considera a la democracia «no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

3 Nuestro país es muestra de tal decepción: según datos del Latinobarómetro 2013 37% de los mexicanos encuestados dijeron que la democracia era preferible al autoritarismo como forma de gobierno, siendo este el porcentaje más bajo de toda la región, que en promedio fue del 56%. El índice de apoyo a la democracia ha disminuido considerablemente desde 2002, lo que puede atribuirse a factores económicos y de seguridad, que indican que los ciudadanos en nuestro país no están percibiendo los beneficios de tener un régimen democrático (Parametría, 2013).

monitorea la eficiencia de la aplicación de las leyes y la eficacia de las decisiones tomadas por los gobernantes. La calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones, aumentando en la medida en que «los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a sus gobernantes, para que ejerzan su mandato respondiendo a la voluntad popular» (Rodríguez-Arechavaleta, 2011, p.179).

2. Los supuestos teóricos de la reelección legislativa

Un mecanismo ciudadano, esencial para asegurar la calidad de la democracia, es la rendición de cuentas que, de acuerdo a Guillermo O'Donnell (1999), puede concebirse de manera horizontal como la limitación de los actores políticos por agencias diferenciadas del Estado, o de manera vertical como el control de los actores políticos por la sociedad. Para que los ciudadanos aseguren que sus congresistas representan verdaderamente sus intereses, deben tener la posibilidad de ejercer presión sobre ellos y premiar o sancionar su labor. De otra manera, una rendición de cuentas meramente horizontal es capaz de evitar la conformación de un poder totalitario, pero no de corregir el alejamiento entre la clase política y la ciudadanía.

Un sistema político sin rendición de cuentas, vertical, deriva en una democracia delegativa, donde los funcionarios electos o agentes no están sujetos a ningún sistema de control, por lo que no tienen necesidad de justificar sus decisiones frente a sus electores o principales, y pueden emplear su cargo público para atender intereses particulares impunemente. Las múltiples formas en las que la ciudadanía puede incidir sobre el poder político se fundamentan, en última instancia, en una racionalidad política, es decir, en el presupuesto de que los agentes tienen como finalidad última ejercer, concentrar y preservar el poder. Sea la opinión pública, la afectación económica, la gobernabilidad de su entidad o las próximas elecciones, la reacción de un actor político a un estímulo de la sociedad responderá a su interés por

avanzar en su carrera política, preservar el cargo que tiene o reforzar su posición de poder.

Bajo este presupuesto el voto resulta un mecanismo efectivo de rendición de cuentas, porque da y quita poder, generando incentivos para que el agente cumpla con su labor. La reelección de los cargos de representación popular permite transitar a una democracia donde la participación ciudadana no se limite al sufragio de cada periodo electoral, sino también oriente la toma de decisiones del gobierno.

Teóricamente, en un modelo sin reelección, la carrera política del agente depende de las decisiones cupulares de su partido, el cual controla las candidaturas y redes clientelares y corporativistas que pueden asegurar su triunfo electoral. De manera que no existen incentivos para que el agente represente los intereses de sus electores y les rinda cuentas. La reelección abre la posibilidad al agente de «asegurar» la continuidad de su carrera política, bajo el conocimiento de que al final de su periodo los electores evaluarán su gestión para determinar si representa, o no, nuevamente sus intereses, incentivándolos a ser más sensibles y responsables ante las demandas ciudadanas.

De esta manera, el político tiene incentivos para atender conscientemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, de gestión y en su cabildeo. Al mismo tiempo, se debilitan las élites partidistas al quitarles un instrumento disciplinario para condicionar el futuro político de quienes fueron electos y, al tener mayor independencia frente a su dirigencia, mejora la calidad de los representantes.

Otros efectos de la reelección es alentar el interés de los ciudadanos por la actividad que desempeñan los legisladores, al darles posibilidad de ejercer sobre ellos un control periódico de su desempeño (Valadés, 2004, pp. 9-10). Profesionalizar la labor legislativa, debido a la acumulación de conocimiento de quienes se reeligen y a la transmisión de dicho conocimiento a los recién llegados; lo cual se traduce en calidad, eficiencia y seguimiento a las agendas legislativas. Y la generación de estabilidad política, pues conforma una clase política experimentada, cuya familiarización permite una mayor facilidad de llegar a acuerdos y de actuar con responsabilidad en las negociaciones de largo alcance.

3. El desencanto de la reelección

La reforma constitucional de 2014 introduce, por primera vez desde 1933, la reelección legislativa. Hoy los senadores, a partir de las elecciones de 2018, pueden ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. El gran desencanto para la ciudadanía es que la reelección queda supeditada a la voluntad de las dirigencias partidistas, pues de acuerdo al art. 59 de nuestra Carta Magna, la postulación para que un legislador se reelija «solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado». La misma norma aplica para los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF, quienes podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos pero su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que renuncien a su militancia antes de la mitad del mandato (CPEUM, art. 116, fracción II).⁴

Frente a ello quedan marchitas las esperanzas de fortalecer los vínculos y la rendición de cuentas entre ciudadano y representante. El verdadero poder de conceder la reelección, primero dependerá de las cúpulas partidistas antes que del voto ciudadano, porque un legislador solo podrá aspirar a reelegirse por el mismo partido que lo postuló. Si antes el legislador no contaba con incentivos de responder a la ciudadanía, pues tenía que acatar las órdenes de su partido para seguir avanzando en la jerarquía de cargos de representación popular o partidistas, ahora la situación empeora.

Antes de la reforma la disciplina partidaria no era total, pues la incertidumbre sobre el futuro político del legislador era un incentivo para que, dentro de su margen de acción, tuviera una gestión favorable al electorado para mantener un amplio respaldo popular. Ello representaba un mecanismo de presión frente a su dirigencia, la cual estaba consciente que de no concederle la suficiente autonomía de gestión al legislador u ofrecerle el puesto al que aspiraba, existía la posibilidad de que a la próxima elección abandonara su partido llevando votos al contrario. Ahora, la posibilidad de reelegirse reduce el

⁴ Situación similar aplica para los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán reelegirse por un periodo adicional, siempre y cuando la postulación sea 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.

grado de incertidumbre política del legislador, resultando más atractivo mantenerse en el mismo cargo que aventurarse a obtener una candidatura a un cargo distinto. De esta manera el legislador pierde incentivos para buscar alternativas que aseguren su futuro político y genera una mayor dependencia a su partido. Así, la reelección lleva al legislador a priorizar aún más las demandas de su dirigencia frente a los intereses del electorado, pues de lo contrario queda sin posibilidad de continuar en el cargo y sin opción política alterna.

La reforma política ofrece una respuesta, si el legislador renuncia antes de la mitad de su mandato a su partido puede reelegirse sin necesidad de mantenerse en el mismo instituto político. Sin embargo, María Amparo Casar (2013) cuestiona:

¿Por qué querría un legislador en el congreso declararse independiente a la mitad de su mandato si son los líderes de las fracciones parlamentarias los que tienen en su poder todos los instrumentos para tener una gestión exitosa? Un legislador que abandone su bancada se quedará sin presidir comisiones, sin poder para fijar la agenda, sin viajes al extranjero y sin asistentes. Sobre todo, quedaría inmediatamente fuera del reparto discrecional de los muchos recursos económicos de que disponen los líderes de las bancadas. Su fracaso sería estrepitoso.

Por otro lado, uno de los temas polémicos referentes a la reelección ha sido la tendencia a perpetuar una misma clase política en el poder. Esta «perpetuación» era un fenómeno que tenía lugar con o sin la reelección, pues los actores políticos alternaban de legisladores locales a federales, senadores o presidentes municipales. De esta manera, aunque la reelección legislativa estaba prohibida, en la práctica se daba una «reelección no consecutiva»,⁵ que facilitaba que al inicio de cada legislatura hubiera un grupo de legisladores con experiencia previa.

Si esto era un hecho consumado, también lo era como externalidad positiva la profesionalización que los políticos lograban. De acuerdo con María del Carmen Nava (2014) la experiencia legislativa en la Cámara de Diputados puede evaluarse en el número de legisladores que ocuparon el mismo puesto con anterioridad.⁶ La expe-

⁵ Que ocurre cuando un legislador ocupa el mismo cargo con al menos una legislatura intermedia.

⁶ Aunque muchos diputados federales cuenten con experiencia como diputados locales o senadores, una definición estricta requiere que solo se contabilicen aquellos que ocuparon el mismo cargo (CPEUM, art. 115, fracción I).

riencia legislativa en la LXI Legislatura (2009–2012) de la Cámara de Diputados fue de 16%, mayor que en la anterior, que registró una tasa de 12%. Entre los diputados con experiencia legislativa hay una mayor concentración en los de representación proporcional: 57% de los diputados plurinominales contaban con experiencia previa en la LXI legislatura. Por ello, más allá de la profesionalización legislativa, que ya se daba de facto, la gran apuesta por la reelección era la rendición de cuentas y el empoderamiento de los ciudadanos.

La figura de reelección legislativa que contempla la reforma política no solo es conservadora y tiende a preservar el *statu quo*, sino que además no corresponde a la composición real del Congreso de la Unión ni de los congresos locales, en los que hay legisladores de mayoría, de representación proporcional y, potencialmente, diputados surgidos de candidaturas independientes. Sin duda, el caso más preocupante es el de los legisladores plurinominales; los cuales, al no especificarse en las leyes secundarias lo contrario, podrían repetir su periodo legislativo por 12 años, sin haber pasado, ni una sola vez, por las urnas. Frente a dicha posibilidad, 40% de los diputados federales (200 de 500) podría perpetuarse en su cargo sin beneficio alguno a la ciudadanía, solo por cumplir con diligencia las directrices de su partido.

Para analizar la funcionalidad de la reelección legislativa es importante observar la tendencia de la opinión pública respecto al tema de la reelección. La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011), dirigida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Federal Electoral, mostraba un descenso en el rechazo hacia la reelección, con 57.1% para el caso de diputados y 59.7% para senadores –respecto a la primera edición–.⁷ Esta encuesta, añadió una segunda pregunta sobre la materia: «Si hubiera reelección en México y su diputado hubiera hecho un buen trabajo, ¿votarías por él otra vez?», a partir de la cual si bien los índices de aprobación se mantuvieron similares, la negativa a la reelección descendió 18 puntos hasta 41.7% (IFE-UNAM, 2011). Esto parece indicar que el rechazo a la reelección legislativa no se debe tanto a que los ciudadanos consideren la temporalidad de los cargos públicos un asunto inviolable,

⁷ La Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional reportaba en 2005 un 73.5% de rechazo para diputados y un 74.5% para senadores (Concha Cantú, et al. 2004, p. 67).

como a la percepción de que poco cambiarían las cosas. Al respecto, 43.9% considera que en el escenario hipotético de que fuera posible la reelección legislativa, los diputados seguirían trabajando igual que ahora (IFE-UNAM, 2011).

Seguramente con la reelección de cargos de representación, tal y como se aprobó, se confirmen las expectativas ciudadanas de un gatopardismo, en el que todo cambia solo para seguir igual. En este sentido, la posibilidad de que los plurinominales puedan reelegirse no solo obstruirá la renovación de élites políticas, también afectará la (por demás dañada) confianza⁸ y la representatividad política del congreso, al contar con legisladores que puedan repetir por 12 años consecutivos su puesto, sin que su desempeño se encuentre sujeto a la evaluación ciudadana. Si la justificación es la homologación de derechos, las listas de candidatos plurinominales deberían al menos ser abiertas, tal como ocurre en muchas democracias avanzadas donde el ciudadano, y no el partido, es quien elige.

4. Los supuestos teóricos de la participación ciudadana

A partir del siglo XIX la idea de democracia adquiere un significado distinto al de los antiguos griegos, relacionado con un contexto e ideales nuevos (Sartori, 2005). La diferencia principal estriba en que bajo la democracia antigua el pueblo tenía la titularidad y el ejercicio del poder, mientras que en la democracia moderna, aunque la titularidad del poder sigue perteneciendo al pueblo, su ejercicio se delega en los representantes populares. Por ello decimos que la democracia actual tiene una naturaleza representativa.

La complejidad que adquirieron las sociedades occidentales modernas hacen impensable que toda la población de un Estado se aglomere en una asamblea para tomar decisiones de gobierno. El pueblo ya no lo conforma un grupo limitado, sino un conjunto de millones de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden participar «en la constitución de la voluntad política colectiva» (Salazar Ugarte y Woldenberg Karakowsky, 1993, p. 18). Por tal razón, los gobiernos

⁸ El cuerpo legislativo cuenta con bajos índices de confianza por parte de la ciudadanía. En una escala del 1 al 10, los diputados federales reprueban la confianza de la gente con 5.6 puntos según la Segunda Encuesta de Cultura Constitucional (2011) y con 4.4 puntos según la ENCUP (2012), la cual reporta el mismo nivel de confianza a los senadores.

han implementado instrumentos complementarios a la democracia representativa, con la finalidad de ampliar la influencia del electorado en la toma de decisiones.

De entre los mecanismos básicos de participación ciudadana destaca la consulta popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos votan sobre un asunto específico relacionado con adopción de una política pública, ley o reforma constitucional. El referéndum puede reforzar la legitimidad de las decisiones tomadas por el gobierno, pero también frenar aquellas que contradigan el mandato popular. La efectividad de este instrumento es determinado por:

- a) El número de personas o porcentaje de la población necesario, cuyas firmas deben ser presentadas ante la autoridad organizadora para que esta inicie los preparativos.
- b) La autoridad encargada de verificar la viabilidad del procedimiento, organizar la votación y procesar los resultados.
- c) Si los efectos son vinculantes, es decir, si los gobernantes quedan obligados a acatar el resultado del ejercicio.
- d) Los temas que pueden someterse a consulta.

En la fracción VIII del Artículo 35 constitucional, a partir de su reforma en 2012, se reconoce como derecho ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. La consulta popular sería convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente, del 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio.

Existen temas que no pueden ser objeto de consulta: los derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular es de trascendencia nacional, mientras el entonces Instituto Federal Electoral quedaba a cargo de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

5. La triste realidad

Aunque la reforma política implicó varios cambios a nivel constitucional, la consulta popular se mantuvo tal cual como quedó en la reforma del 2012. Habría valido la pena hacer algunas correcciones y especificaciones en el art. 35, que hoy nos ahorrarían grandes dolores de cabeza. De las seis materias excluidas de la consulta, pudo haberse formulado con mayor precisión la excepción de «los ingresos y gastos del Estado». Aunque por sentido común se observa una restricción a interferir en las decisiones del legislativo en materia tributaria, una interpretación forzada, puede abarcar prácticamente cualquier tema de trascendencia nacional, pues es difícil imaginar alguna que no afecte de forma directa o indirecta los ingresos o gastos del Estado. Frente a ello, se ha levantado un gran debate sobre la posibilidad de someter a consulta la reforma constitucional en materia de energía, la cual para varios legisladores representa una disposición fiscal.

Sin modificaciones constitucionales, el 5 de marzo de 2014 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular -LFCP-, donde se estipula que las consultas se podrán llevar a cabo solo de manera simultánea con los procesos electorales federales (LFCP, art. 4). Así, cualquier tema de trascendencia nacional como la despenalización del aborto, la legalización de las drogas o la reforma energética, tendrá que esperar tres años para coincidir con una elección. Ciertamente que un número ilimitado de consultas podría representar un gasto insostenible a nuestra ya costosa democracia; sin embargo, como afirma Jorge Eduardo Navarrete (2014) «un periodo anual habría sido más adecuado para un país que altera su Constitución con mucha mayor frecuencia». Una frecuencia trienal conduce a que la consulta pase de ser una deliberación ciudadana a convertirse en una discusión electoral.

Aunque la LFCP debía, como ordena el art. 35 constitucional, establecer lo necesario para «hacer efectivo» el ejercicio de la consulta popular, establece, de manera contraria, una serie de exigencias no previstas en el texto constitucional que orienta más bien a hacer nugatorio dicho ejercicio (Navarrete, 2014). Destaca el número y naturaleza de los impedimentos que la LFCP impone a la realización de

una consulta popular promovida por ciudadanos, en contraste con las facilidades que brinda cuando la iniciativa para la consulta proviene del Presidente de la República o de los legisladores.

Además del alto umbral del 2% de la lista nominal, que se mantuvo para que los ciudadanos puedan promover una consulta, los convocantes deben seguir un proceso que resulta por demás tortuoso:

- a) Presentar un escrito de intención a la mesa directiva de la Cámara que corresponda -en función del tema-. El presidente de la mesa directiva debe expedir una constancia, dentro de los siguientes 10 días hábiles, que acredite el inicio del trámite, con lo que el grupo ciudadano puede proceder a recolectar las firmas (LFCP, art. 14). Sin esos formatos, aviso y constancia, no se admite a trámite la petición. Sin embargo, en el caso de que la iniciativa de consulta provenga del ejecutivo, la entidad receptora de las solicitudes puede ser cualquiera de las cámaras del congreso, prerrogativa que no es banal si se toman en cuenta las peculiaridades de la configuración política de cada una de las cámaras (Navarrete, 2014).
- b) El formato de recolección de firmas deberá incluir el nombre completo de ciudadano, clave de elector, firma o huella debajo de la leyenda «estoy de acuerdo con el tema y la propuesta para solicitar la consulta popular». Si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por la Cámara de Diputados, la propuesta de consulta popular no será admitida a trámite. En el instructivo se pide llenar con letra de molde que sea legible dicho formato e ingresar correctamente la información que será verificada por el Instituto Nacional Electoral. Dicho formato es inviable para el ciudadano que desee participar en la consulta popular, y contiene más requisitos que los señalados en la ley. Pide, también indicar la entidad donde fue recabada la información, el nombre completo del ciudadano, recabar las firmas de manera autógrafa y que correspondan con la credencial del interesado, colocar un folio o número de cada página antes de entregar los formatos y, por si fuera poco, registrar no solo la clave de elector, sino también el número identificador -OCR- que se ubica al reverso de la credencial. El ejecutivo y

los legisladores federales tienen abierta la opción, de acuerdo con el Artículo 19 de la LFCP, de retirar el formato antes de que se haya expedido la convocatoria del caso, y sustituirla dentro del plazo establecido para la recepción de solicitudes. Esta prerrogativa –que permitiría, por ejemplo, corregir los términos de la pregunta– no se extiende a las consultas promovidas por los ciudadanos (Navarrete, 2014).

- c) Reunidas las firmas, los ciudadanos promotores deberán presentar su petición ante la mesa directiva de la cámara que corresponda, acompañándola de las firmas de apoyo y un escrito que explica el propósito de la consulta y la pregunta específica «elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo» y que «deberá estar relacionada con el tema de la consulta» (LFCP, art. 21 y 28). Si bien los ciudadanos pueden respaldar más de una consulta popular, no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen 20% de las firmas de apoyo (LFCP, art. 12, inciso III). Elemento que aún dificulta más el proceso, pues es imposible que los promotores de una consulta puedan cotejar sus firmas con las de otra consulta para cerciorarse que no se duplica más del 20% de las firmas.
- d) Si la solicitud carece del nombre del representante o éste es ilegible «o no acompañe ninguna firma de apoyo», los peticionarios deberán subsanar estas deficiencias «en un plazo de tres días naturales» y, de no hacerlo, la solicitud «se tendrá por no presentada». De acuerdo al IFE, el padrón electoral para las elecciones de 2012 fue de 79 millones 454 mil 802 mexicanos. Supongamos que los promotores de la iniciativa tuvieron problemas con 2% de sus firmas, algo que entraría dentro de un margen de error razonable, significaría que tendrían solo 3 días para reemplazar más de 1 millón 500 mil rubricas, algo completamente imposible.

6. Sainete-reforma política en Nuevo León

Nuevo León es uno de los seis estados de la República –sumado a Nayarit, Tabasco, Yucatán, Querétaro y Guanajuato– que muestra avances significativos para la armonización de sus leyes político-electorales. El congreso de este estado aprobó el 26 de mayo, por unanimidad, una iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución del estado en materia política-electoral. La reforma incluye la reglamentación de las candidaturas independientes, paridad de género en las candidaturas para diputados y regidores, reelección para legisladores locales y alcaldes, duración de campañas e integración y designación del Tribunal Electoral del Estado.

Lamentablemente, la reforma solo está sujeta a la homologación con la Constitución federal y a los tiempos de la Ley Electoral del Estado, que señalan que cualquier modificación constitucional debe estar aprobada y publicada 90 días antes del inicio del proceso electoral, teniendo como fecha final el 30 de junio. Esto no permite un debate de fondo, en donde los ciudadanos nuevoleonenses se planteen mecanismos de participación ciudadana y de fiscalización, propios a su realidad.

La reforma aprobada en primera vuelta mantiene respecto a la reelección de diputados plurinominales locales las mismas lagunas que la existente a nivel federal. Por otro lado, no contempla mecanismos de participación ciudadana directa como el plebiscito, una demanda sistemática de diversas agrupaciones civiles en este estado. El congreso local definirá las fechas en que se cite a un periodo extraordinario a fin de llevar a cabo la segunda y definitiva votación de la reforma política electoral. Mientras tanto, los ciudadanos seguiremos presionando para ver el día en que los mecanismos que faciliten nuestra participación sean prioridad, frente a los que regulen el acceso y la repartición de poder entre los partidos políticos.

Conclusión

Las elecciones y los sistemas electorales dan un importante punto de entrada para la evaluación del estado democrático de un país. Sin embargo, este marco normativo debe ser contrastado con la funcionalidad de las normas que permiten a los ciudadanos participar e influir en la toma de decisiones políticas, así como exigir responsabilidad a sus gobernantes.

La reforma política de 2014 incorpora la reelección y la consulta popular a nuestro sistema político, dos mecanismos que, al menos en teoría, servirían para mejorar la representatividad de nuestra democracia. Sin embargo, su diseño tuvo la intencionalidad de mantener el orden de las cosas y aminorar los efectos esperados.

En el caso de la reelección legislativa, se mantiene una relativa ventaja de estabilidad política y profesionalización de la labor legislativa, que como se expuso anteriormente, ya se daba de facto con el salto de nuestros actores políticos de un puesto a otro. Sin embargo, se anula el efecto más importante de la reelección que suponía una mayor rendición de cuentas. Ello nos recuerda la obra clásica de Tomasi di Lampedusa, el *Gatopardo*, donde el oportunista Tancredi, declara a su tío Fabrizio una máxima que ha quedado como impronta de la política mexicana: «si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie».

De igual manera, el derecho ciudadano a la consulta popular se suma, como varios otros derechos establecidos en la letra de la Constitución, al número de leyes cuyo ejercicio resulta muy difícil, si no imposible. Más que reglamentaria, la LFCP resultó inhibitoria del Artículo 35 constitucional. Mientras tanto, el debate sobre la consulta popular se ha polarizado en dos bandos que reflejan el cortoplacismo con que se legisla en nuestro país. Por un lado, quienes dan una interpretación forzada a la ley, que impide someter a consulta cuestiones en verdad trascendentes. Por el otro, quienes parece que solo les interesó un mecanismo de consulta que sirviera para echar atrás la reforma energética. Ninguno se preocupó verdaderamente en hacer de la consulta ciudadana un instrumento ciudadano que sirviera para que la población manifestara su sentir. Es muy probable

que la figura de consulta popular, tal como fue aprobada, termine funcionando como un medio para que los partidos o el ejecutivo promuevan consultas con una estrategia política, planteando temas y preguntas que favorezcan su agenda.

Lo que más preocupa, sin embargo, no es la aprobación de una reforma que en todo momento se podría revertir bajo una exigencia popular. Lo realmente preocupante es el bajo interés que los ciudadanos tienen en la política, pues de acuerdo a la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 48.9% afirma que le interesa poco o nada los asuntos públicos, mientras que 49% muestra desinterés por los asuntos que se discuten en el congreso (IFE-UNAM, 2011). Estas cifras son equiparables con los resultados de la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012), la cual revela que 65% de los encuestados tienen poco interés en la política y 19% nada de interés.

El interés ciudadano hacia los temas que se discuten en el Congreso de la Unión y en los congresos locales es un asunto de cultura política donde la intervención del Estado es limitada. Si bien el Estado puede generar incentivos que obliguen a los ciudadanos a ser partícipes de diferentes procesos –e.g. la obligatoriedad del voto–, no puede forzar al ciudadano a interesarse por la política. La verdadera respuesta por lograr una rendición de cuentas efectiva y una participación ciudadana incluyente comienza con el despertar de la ciudadanía. La responsabilidad final recae en cada uno de nosotros, en involucrarnos en los temas políticos y presionar a nuestras autoridades a actuar de acuerdo a nuestros intereses colectivos, pues como afirmara el teórico político Joseph de Maistre, «toute nation a le gouvernement qu'elle mérite». ⁹

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados. (2014). Ley federal de consulta popular. 14 marzo 2014. Consultado en mayo de 2014 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>
- Casar Pérez, María Amparo. (2013). «Reelección legislativa, un vil engaño». En ADN Político, 5 de diciembre de 2013. Consultado en junio de 2014 en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano>

⁹ Todo pueblo tiene el gobierno que se merece.

- Concha Cantú, Hugo Alejandro, Fix Fierro, Héctor Felipe, Valadés Ríos, Diego y Flores Dávila, Julia Isabel. (2004). *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México: UNAM-TEPJF-Cofemer.
- 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 político-electoral. 10 de febrero de 2014. Consultado en marzo de 2014 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf
- Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas. (2008). México: Secretaría de Gobernación. Consultado en febrero de 2014 en <http://www.encup.gob.mx/>
- Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México. (2011). *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*. Consultado en febrero de 2014 en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>
- Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique. (2007). «La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada», En *Revista América Latina Hoy*, núm. 45, pp. 17-46.
- Nava Polina, María del Carmen. (2013). «Reelección legislativa: historia y estadísticas». En *Animal Político*. Consultado en junio de 2014 en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-vision-legislativa/2013/12/04/reeleccion-legislativa-historia-y-estadisticas/#axzz3AmrtwU6v>
- Navarrete, Jorge Eduardo. (2014). «La ley inhibitoria de la consulta popular». En *La Jornada*, 27 abril 2014. Consultado en junio de 2014 en [dhttp://www.jornada.unam.mx/2014/02/27/opinion/025a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2014/02/27/opinion/025a2pol)
- O'Donnell, Guillermo. (1994). «Delegative Democracy». En *Journal of Democracy*, núm. 5, enero. Estados Unidos: Johns Hopkins University, pp. 55-69.
- - -. (1999). «Horizontal Accountability in New Democracies». En Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-51.

- . (2004). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Parametría. (2013). «Resultados Latinobarómetro 2013. El caso de México». Consultado en diciembre de 2013 en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4598
- Przerworski, Adam. (1997). «Una defensa de la concepción minimalista de la democracia». En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3. México: UNAM, pp. 3-36.
- Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel. (2011). «Teorizando la relación calidad democrática-medios de comunicación. Un debate pendiente». En *Confluencia XXI*, núm. 12, enero-marzo, 2011.
- Salazar Ugarte, Pedro y Woldenberg Karakowsky, José. (1993). *Principios y valores de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Sartori, Giovanni. (2005). «En defensa de la representación política». En Carbonell, Miguel (comp.) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México: TEPJF.
- Schmitter, Philippe. (2005). «Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas». En *Metapolítica*, 8, (39), enero-febrero, pp. 61-73.
- Valadés Ríos, Diego. (2004). «Exordio». En Dworak, Fernando F. (coord.). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE-Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

TRABAJOS SOBRESALIENTES

Reforma política 2014, alcances y límites

Kenia Godínez Noguera

Las reformas políticas son importantes porque definen en gran medida el rumbo institucional de los países, así como el funcionamiento y el pragmatismo del Estado. Y aunque México conserve su Constitución desde 1917, cada una de las reformas que se le han atribuido ha construido cursos de acción diferentes, mismos que moldearon el sistema político mexicano como lo conocemos hoy. México comenzó un gran y largo proceso de reformación institucional a partir de la reforma de 1962, y de una manera más notoria desde 1977, cuando el Partido Revolucionario Institucional -PRI- perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados -necesaria para las reformas constitucionales-, y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -LFOPPE-, donde por primera vez se introdujo el principio de representación proporcional.

Tal proceso, desde entonces, ha buscado fundamentalmente abrir paso al pluralismo, fortalecer los derechos de las minorías, y construir mecanismos que fomenten la gobernabilidad a partir de la inclusión y participación de las diferentes fuerzas políticas. (Arellano Trejo, 2012). Asimismo, dicho proceso ha buscado conseguir mayor independencia en la toma de decisiones, fundamentalmente del legislativo respecto al ejecutivo. Y la reforma política promulgada el pasado 31 de enero, después del periodo de alternancia y dos sexenios de gobiernos sin reformas estructurales, no es la excepción; y como parte de este gran proceso, esta reforma rediseña elementos importantes del paradigma nacional.

La tesis fundamental que defenderá este ensayo es que, en términos democráticos, este gran proceso de rediseño institucional ha sido relevante y ha contribuido a la mejora de la calidad democrática

nacional, incluyendo a las nuevas reformas políticas promulgadas en enero de 2014, ya que esencialmente todas ellas buscan incidir positivamente en los ideales democráticos nacionales de inclusión, representación e igualdad.

El trabajo se dividirá en tres partes, en las cuales se irán mencionando argumentos que sostengan la tesis inicial. En la primera parte comentaré los principales sucesos y las condiciones que han propiciado las principales reformas político-electorales a partir del año 1977 hasta llegar a la reforma de 2014. Después, en la segunda parte, se abordarán tres de los principales cambios institucionales incluidos en la reforma política-electoral 2014, con sus respectivos análisis: 1) la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-; 2) el aumento del umbral de partidos políticos del 2 al 3% de la votación válida efectiva, como porcentaje mínimo requerido para conservar el registro de partido político nacional, así como las cuotas de paridad de género en candidaturas de legisladores federales y locales, y; 3) la posibilidad de reelección consecutiva de senadores y diputados. Finalmente se analizará a la reforma político-electoral en general, para después mencionar algunas conclusiones significativas, producto del análisis. Para los fines de este ensayo se pospondrá el análisis de otras reformas que son igual de trascendentales, pero que requieren de un enfoque distinto al que el trabajo se apega.

Contexto de las últimas reformas político-electorales en México

Como se mencionó al inicio de este trabajo, el contexto que ha propiciado la «ola» de reformas políticas desde finales de la década de los setenta ha sido fruto específicamente de dos procesos simultáneos: 1) del debilitamiento del partido -en ese entonces hegemónico- PRI, como consecuencia de la pérdida generalizada de legitimidad política, y 2) del acuerdo de las legislaturas para construir un sistema político más incluyente y guiar la consolidación gradual de la democracia, a partir de la ganancia de independencia del legislativo respecto al ejecutivo.

Además, la conformación de fuerzas políticas externas al sistema formal, tales como los partidos políticos no registrados o el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno –por ejemplo el de electricidad y las instituciones de enseñanza superior– (Carpizo Mc Gregor, 1980, pp. 39–42) propiciaron que estas reformas ganaran relevancia e incluyeran elementos que beneficiaran a actores diferentes a los que residían entonces en la cúpula del poder. Asimismo, la crisis económica, el desempleo y la pérdida generalizada de confianza hacia la labor gubernamental fueron ejerciendo presión sobre los altos cargos políticos.

Las instituciones de siglo pasado poco a poco dejaron de considerarse como parte rectora del progreso, y pasaron de ser asociadas con el ideal revolucionario a verse como entes de corrupción, poco eficaces y despreocupados por las necesidades de la sociedad civil. Desde entonces, el afán de renovar el sistema político mexicano es consecuencia de la necesidad gubernamental de ganar legitimidad, así como de crear vínculos con la sociedad civil que lleven a índices mayores de credibilidad y cooperación.

Las reformas estructurales del sexenio de Enrique Peña Nieto siguen formando parte de este largo proceso de rediseño institucional, con el mismo objetivo de mejorar la calidad democrática y ganar terreno en la legitimidad y el reconocimiento social de la labor gubernamental. El regreso del PRI a la presidencia estaba condicionado a cambios medulares, y por consiguiente, las grandes reformas estructurales plantean los deseos y la iniciativa del partido por asegurar su puesto una vez más en el poder. Esto no podría ser posible sin la demostración de que las instituciones del «viejo PRI» no son las más actuales; que son un partido mejor, más unificado, y que la única pretensión de esta reforma política es la creación de instituciones que faciliten los cambios que verdaderamente requiere el país para progresar.

Culturalmente, cada una de estas reformas ha sido especialmente cuidadosa en no salir de los límites que la historia mexicana ha forjado. No obstante, la reforma político-electoral de este año modificó varios de los grandes paradigmas nacionales, algunos propios de los años de la Revolución Mexicana. Si analizamos, por ejemplo, la reelección

legislativa desde una perspectiva histórica, es complicado que ésta -o cualquier tipo de reelección- aporte legitimidad al sistema o encuentre eco en la aprobación de la opinión pública; sin embargo, es necesario repasar los beneficios, al menos teóricos, que la reforma político-electoral traerá, en específico la reelección consecutiva, así como de otras reformas con menos discrepancia.

La reforma político-electoral 2014, atributos y límites

Puesto que la reforma político-electoral de este año forma parte de un proceso de reestructuración que data de la década de los setenta, es menester señalar su trascendencia debido a que modifica grandes paradigmas nacionales que hasta ahora parecían inquebrantables. El rediseño institucional es relevante, porque modifica e impacta en la calidad de un régimen democrático, y por lo tanto es necesario prestar especial atención en el análisis de las implicaciones que tendrán estas reformas en el país.

1. Autonomía constitucional al CONEVAL

En 2004 todos los partidos políticos aprobaron la Ley General de Desarrollo Social, con la cual se creó el CONEVAL, mismo que tiene como objetivo medir la pobreza de manera integral y multidimensional, así como construir los indicadores, lineamientos y criterios necesarios para hacer la medición. También, desde entonces, tiene la facultad de normar y coordinar la evaluación de los programas y las políticas sociales que ejecutan las dependencias gubernamentales, de manera externa, imparcial y objetiva (CONEVAL, 2014).

El CONEVAL ha sido eje fundamental en la implementación y mejora de los programas sociales en México, y es la fuente para diferentes trabajos académicos y diversas evaluaciones de impacto. La labor del CONEVAL es importante porque conserva una perspectiva imparcial de la acción gubernamental y ha construido desde su inicio el origen y la continuidad de la mejora de las políticas públicas.

Hasta enero de este año, el CONEVAL funcionó subordinado a un comité directivo, integrado por el o la titular de la Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- (Franco Parrillat, 2014). Con la reforma políti-

ca que modifica el Artículo 26 constitucional, básicamente se obliga al CONEVAL a abandonar las reglas bajo las cuales nombraban a su órgano de gobierno y lo somete a la votación de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados, quienes ahora elegirán a los consejeros.

En los medios se ha cuestionado mucho esta medida, debido a que pareciera que lo único que está logrando es politizar a un organismo que ha funcionado bien hasta ahora, y como consecuencia hará que pierda capacidad técnica y profesionalismo.

No obstante, históricamente la fortaleza de los organismos autónomos mexicanos se ha visto opacada en gran medida por la necesidad del PRI de obtener los beneficios de tener órganos que rindieran cuentas, tales como el IFE y la ASF, sin asumir los costos de las observaciones de fallas en el sistema. En ese tiempo, «los reformadores del PRI tenían altos incentivos para socavar el desempeño de los nuevos organismos de rendición de cuentas horizontal mediante la introducción de elementos que debilitaran institucionalmente su operación, desde el mismo momento de su concepción» (Ackerman Rose, 2007).

Generalmente, se considera que los organismos autónomos deben estar dirigidos por servidores públicos que se encuentren aislados de cualquier presión política. Sin embargo, «los organismos autónomos pro-rendición de cuentas muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil». (Ackerman Rose, 2007, p. 38). En adición, la participación de diversos actores políticos en la construcción de políticas públicas estimula y enriquece el desempeño del organismo autónomo.

Por lo tanto, el argumento principal aquí es que a mayor número de jugadores de veto, mayor será la creatividad y fortaleza en las políticas públicas y los organismos autónomos. Así, el CONEVAL ha sido distinto, y ha obtenido éxito en gran parte gracias a las pugnas entre las fuerzas políticas y la capacidad de respuesta del actual gobierno dividido, y el surgimiento de verdaderas fuerzas políticas de pluralidad que comenzaron a construir organismos autónomos fuertes y eficaces. Esto debido a que en México, depender de una sola fuerza política, y dedicarse únicamente a evidenciar las fallas en su desempeño

ocasiona que los organismos autónomos pierdan potencialmente su marco de acción.

Los beneficios que podemos esperar en términos democráticos del nombramiento por parte de una mayoría calificada de las legislaturas, es que conserven su objetividad y rigor técnico, pero con mayor retroalimentación de las partes del juego político, así como un margen mayor de capacidad de respuesta.

2. Aumento del porcentaje del umbral electoral y cuotas de género

Como se comentó en líneas anteriores, con la intención de aminorar la marginación total de los partidos políticos diferentes al «oficial», a partir de la reforma política de 1962 y la sucesiva elección de diputados, se configuró la Constitución para que todo partido político nacional que obtuviera 2.5% de la votación total del país, dentro de la elección, tuviera derecho a cinco diputados –conocidos como diputados de partido–, y a uno más, con un máximo de 20 –considerando a los elegidos por mayoría– por cada 0.5% arriba del 5% anterior. El partido que reuniera la mayoría en 20 o más distritos no podría tener acceso al otorgamiento de diputados de partido (Solorio Almazán, 2008).

Estas reglas electorales han ido modificándose progresivamente, y el umbral electoral se ha mantenido en un rango entre 1.5 y 2.5%; hasta esta reforma, donde se eleva a 3% el porcentaje mínimo requerido para conservar el registro como partido político nacional. En realidad, las repercusiones de esta modificación son muy sencillas, es decir, aquellos partidos políticos que deseen obtener un registro oficial deberán de reunir más votos o desaparecerán; pero también dicha reforma también representa una restricción a la apertura de la pluralidad.

Sin embargo, si lo analizamos desde una perspectiva económica, el presupuesto que se les concede a los partidos políticos es altísimo y ha aumentado significativamente en los últimos años. Por otra parte, el financiamiento a los mismos no ha ocasionado una mejora evidente en cuando a la calidad o capacidad de respuesta a las necesidades colectivas, por lo tanto, los costos de financiar partidos tan pequeños son relativamente mayores a los réditos democráticos de hacerlo. También es un incentivo a la profesionalización de los partidos políticos y a la mejora de la atención que tienen hacia el electorado, simpatizantes y miembros.

En cuanto a las cuotas de paridad de género en el congreso, definitivamente representan un avance trascendental en la vida democrática nacional. La igualdad de condiciones en la vida cotidiana de las mujeres y hombres aún no es lo suficientemente madura sin la intervención gubernamental, y mucho menos lo es en la vida política. Por lo tanto, la ejecución de acciones afirmativas como ésta, abre paso a los cambios que necesitan las mujeres mexicanas y reduce la brecha en menor tiempo.

La inclusión de las mujeres en la política mexicana ha sido un reto muy difícil, y actualmente la situación nacional todavía se caracteriza por la relegación de las mujeres a la esfera privada, es decir, a situaciones con acceso limitado a la riqueza, cargos de decisión, un empleo remunerado en igualdad a los hombres, y discriminación; donde la división sexual del trabajo se ha desdibujado muy lentamente, principalmente debido a aspectos culturales arraigados en nuestra sociedad; asimismo a niveles socioeconómicos bajos o altos, que en escenarios con índices de escolaridad altos o bajos. Según entrevistas a mujeres legisladoras de los principales partidos políticos nacionales, 70% de las entrevistadas señaló que existe discriminación de género latente en el desarrollo de las labores parlamentarias tanto al interior de los partidos políticos, como en el congreso en general (Medina Espino, 2010, p. 69).

Según la misma encuesta, dentro de las experiencias de discriminación se encuentra la falta de seriedad con la que se toman sus propuestas, el impedimento explícito para entrar en las reuniones de los grupos de poder del partido, y la molestia del género opuesto en la participación en las discusiones en el pleno o comités. De igual forma, 64% de las encuestadas señaló que existe acoso sexual hacia las mujeres que desempeñan cargos en la administración pública (Medina Espino, 2010, p. 69).

Uno de los principales retos del milenio, de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, es promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Asimismo, concretizar la igualdad de género es uno de los elementos base de varias organizaciones internacionales, tales como la CEPAL y ONU Mujeres, sobre todo a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing 1995.

México aún tiene pendiente muchas áreas en las que necesita concentrar esfuerzos y desarrollar políticas públicas que incidan efectivamente en la disminución de las altas tasas de discriminación por género en todos los ámbitos de la vida cotidiana. No obstante, este es un gran avance en el proceso de consolidación de la democracia mexicana, y como mecanismo integral abre paso a una de las condiciones necesarias para igualdad entre la mujer y el hombre.

Reelección consecutiva de diputados y senadores

Según Garcíadiego Dantán y Kuntz Ficker «La Revolución Mexicana fue determinante en la evolución del país durante todo el siglo XX», (2010, p. 537) y ha marcado a las generaciones desde entonces debido a la incapacidad del modelo porfirista de renovar pacíficamente la clase política. El lema del coahuilense Francisco I. Madero y los antirreeleccionistas, «Sufragio efectivo, no reelección», explica gran parte del rechazo colectivo de la sociedad mexicana a cualquier forma de gobierno que pueda perpetuar o garantizar el acceso y la retención del poder por uno o varios personajes políticos. Y en sí, *per se* la Revolución Mexicana representa un gran ideal y logro para el pueblo mexicano que no puede ni podría ser traicionado bajo ninguna circunstancia.

Sin embargo, a poco más de 100 años de la Revolución, México ha cedido ante las demostraciones teóricas y empíricas de los beneficios de la reelección legislativa. Fundamentalmente, la reelección legislativa supone un modelo mejorado de la toma de decisiones que abre paso a una serie de fenómenos asociados con la responsabilidad del legislador y el fortalecimiento de sus vínculos con el electorado, en específico con los votantes de su distrito electoral o circunscripción.

Por muchos años, la discusión de la reelección legislativa había formado parte de las discusiones recurrentes dentro de la academia, y en un par de ocasiones de la agenda política. La premisa fundamental de la teoría acerca de beneficios que se le atribuyen a la misma, y que explican el comportamiento legislativo, es que la motivación principal de los legisladores para un buen desempeño es su reelección ya que ésta les permite formar una carrera política. De ahí, que

si los límites constitucionales permiten la reelección, los legisladores tendrán mayores incentivos a especializarse, responder más a las necesidades de su distrito electoral, rendir cuentas a su electorado y anteponer las preferencias del mismo a las de la dirigencia de su partido en tanto ambos entren en conflicto, como mecanismo que fortalece la reputación personal del legislador (Carey, 2006, p. 35).

Actualmente, los vínculos entre los electores y los legisladores son, si no inexistentes, sí sumamente tenues; la mayor parte de la población elige a sus representantes en ambas cámaras con base en atajos heurísticos de izquierda-derecha o identificación partidaria, más que para castigar o premiar el desempeño de cierto partido o fruto del seguimiento del apoyo o rechazo de ciertas iniciativas.

En México, entonces, la nueva reforma que aprueba la reelección hasta por dos periodos consecutivos de los senadores, y de hasta cuatro periodos consecutivos de los diputados a partir de 2018, en teoría es un gran avance dentro del motor democrático y el desarrollo nacional. Esto debido a que, si partimos del supuesto en el que los legisladores mejorarán los vínculos con el electorado como consecuencia de esta reforma, la calidad democrática también mejorará al reflejar efectivamente en la legislación las preferencias de los ciudadanos mediante la implementación de políticas públicas que verdaderamente satisfagan sus necesidades. De igual forma, la opinión pública respecto de la acción gubernamental podría mejorarse, y con ella los mecanismos de participación ciudadana e inclusión de los grupos de la sociedad civil.

También el *statu quo* nacional promete que en el futuro ningún partido político tendrá una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión -así desde 1997- por lo que comenzar a crear mecanismos de cooperación y especialización más allá de los márgenes partidarios plantea un adelanto democrático importante.

Asimismo, la especialización de los legisladores no solo se dará a nivel individual, sino que se espera que los comités se vuelvan cada vez más profesionales y sean constantes en su labor. Además, la reelección, en teoría, hará que los legisladores mexicanos se alineen con los objetivos de la Nueva Gestión Pública -NGP- que demandan mayor rendición de cuentas y transparencia, y que para el gobierno mexicano sirve como símbolo de unión entre poderes.

Conclusiones

De acuerdo a Gabriel Negretto «Desde la perspectiva del ciudadano, lo realmente importante de una reforma institucional no es su origen partidario sino el impacto que ésta pueda tener sobre el desempeño y la calidad del régimen democrático», y justamente desde este enfoque es que se ha procurado abordar los temas discutidos en este ensayo. La calidad democrática en una democracia nueva, como lo es México, se determina en gran medida por la fortaleza con la que se establecen y construyen sus instituciones, así como por la constancia con la que se cuidan y mejoran.

A rasgos generales, lo que se ha demostrado a lo largo del trabajo es que esta reforma política es parte de un proceso extenso que tiene como objetivo estabilizar el rumbo democrático nacional a partir de la modificación de grandes instituciones que rediseñan el paradigma nacional. Este proceso tiene su origen en la coyuntura de la década de los setenta con el comienzo del declive del régimen hegemónico priista. En lo que respecta a los réditos electorales, el PRI buscará afianzar los resultados, de tal forma que le permitan permanecer en el poder, mientras que se proyecta una imagen de consolidación democrática.

Cada una de las reformas que no se discutieron a profundidad en este ensayo también son sustanciales y de gran importancia en el panorama nacional, y es necesario crear espacios en los que se discutan las implicaciones que tienen. Queda pendiente, de igual forma, el análisis de las legislaciones secundarias de las iniciativas aprobadas, mismas que tendrán que alistarse máximo el 30 de junio de este mismo año para poder ponerse en práctica en las próximas elecciones, las cuales definirán realmente cómo se lleva a cabo cada una de las reformas y los medios bajo los cuales pueden ponerse en práctica.

REFERENCIAS

- Ackerman Rose, John Mill. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI-UNAM: Instituto de investigaciones Jurídicas.

- Arellano Trejo, Efrén. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*. Documento de trabajo núm. 134. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 2.
- Carey, John M. (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 35.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. (1980). «La reforma política mexicana de 1977». En *Anuario Jurídico*, pp. 39-42. Consultado el 12 de mayo de 2014 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *¿Quiénes somos?* Consultado el 8 de mayo de 2014 en <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>
- Franco Parrillat, Gerardo. (2014). «Análisis. Riesgo para la autonomía del CONEVAL». En *El Universal*. Consultado el 12 de junio de 2014 en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/riesgos-para-la-autonomia-del-coneval-107929.html>
- Garcíadiego Dantán, Javier y Kuntz Ficker, Sandra. (2010). «La Revolución Mexicana». En Velásquez García, Erik, et. al. *Nueva historia general de México*. México: El Colegio de México, p. 537.
- Medina Espino, Adriana. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG-H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. LXI Legislatura, p. 69.
- Negretto L., Gabriel. «Debatiendo la reforma política». En *Reforma política y democracia. Claves del cambio institucional en México*, pp. 18-24. Consultado en http://www.reformapolitica.cide.edu/libro_Reforma_Politica.pdf
- Solorio Almazán, Héctor. (2008). *La representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La democratización digital, la nueva cara de la democracia en México

Roberto Ángeles Hernández

Introducción

Este ensayo se propone ilustrar el tema de la democracia digital como un elemento de transformación y adaptación del espacio público ante la nueva era digital. El proceso de transformación del espacio público implica la asimilación del uso e incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en las acciones de gobierno, las cuales están supeditadas a un régimen, sistema de gobierno, Estado, en espera de alcanzar un modo de vida democrático.

En este sentido la nueva era digital surge como un fenómeno derivado del proceso de globalización, el cual se ha caracterizado por la internacionalización del comercio, la cultura y las costumbres de las naciones; aunado a que el sistema de gobierno democrático junto con el sistema económico capitalista se han desarrollado teniendo como punto de inicio la caída del muro de Berlín en 1989.

Con ello el desenvolvimiento de un mundo digital comienza, al igual que la expansión del sistema de gobierno democrático-capitalista-neoliberal. A partir de esa fecha se inicia un parteaguas en la historia mundial, al grado que hoy tenemos el gusto de analizar los fenómenos sociales que provocan los efectos de la era digital dentro de los sistemas democráticos.

En este sentido planteamos que en la actualidad la democracia debe redefinirse y adaptarse a las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que implica la era digital, pues a pesar de que el concepto de democracia es complejo en cuanto a conocer un consenso que nos proporcione el significado preciso, por otro lado, ante tal

contexto debe adquirir una nueva cara. Esto se entiende, porque en el transcurso de la historia de la humanidad las palabras evolucionan a través del tiempo y el espacio, lo que implica que también evolucione su significado.

De esta manera, nos proponemos explicar con la mayor aproximación posible el concepto de democracia y analizar en dos planos –el plano del deber ser y del ser–. Por ello dedicaremos el primer apartado para contextualizar nuestro objeto de estudio y así poder ilustrar cómo ha evolucionado el concepto de democracia y el porqué de la necesidad de redefinirla en la actualidad.

El segundo apartado explica el concepto de la gobernabilidad como un factor de estabilidad política necesario para el funcionamiento de los gobiernos democráticos y su relación con los ciudadanos. Aquí el tema de la ingobernabilidad se presenta como un problema que merma la participación ciudadana.

De modo que los debates públicos son por lo general críticos y analíticos, es así que, cuando se estudia el tema de la democracia en nuestro país se deben cumplir estas condiciones, pero más allá de realizar una crítica sobre la calidad de la democracia que existe en México, se tiene que realizar una propuesta que brinde una cara juvenil a la democracia. Por ello hablaremos de democracia digital como una propuesta que implica una nueva relación comunicativa entre los gobernados y el gobernante.

Desde luego este ensayo se propone formular la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación al impulso de mecanismos democráticos que se traducen en la participación ciudadana. Para ello estudiaremos las condiciones del estado de Nuevo León y propondremos reforzar los mecanismos que nos ayuden al desarrollo de la democracia y la gobernabilidad del mismo. Ante el contexto de la era digital como se le conoce en la academia, es necesario construir la nueva cara de la democracia en un entorno globalizado.

Esta construcción se logrará a través del impulso de mecanismos de democracia directa que sirvan como complemento a la democracia representativa que existen en la actualidad. Este complemento será el sustento para abrir el debate sobre la transición de una democracia con la complejidad que la caracteriza, a una democracia digital con sus beneficios y retos al implementarse.

1. ¿Qué es la democracia?

Encontrar una definición de la democracia puede tornarse complejo, esto se debe a que la palabra «democracia» tiene una historia muy larga que nos remonta a los tiempos de la Grecia antigua, donde se refería al *demos* –pueblo– y *cratos* –poder–, si conjuntamos estas raíces obtenemos que la democracia literalmente es el poder del pueblo (Sartori, 1993).

No obstante la palabra democracia –tiene una evolución a través del espacio y del tiempo en el que se desarrolla– adquiere otra percepción en la Europa de la Edad Media. Este punto de la historia destaca por ser el parteaguas en la conceptualización del término, al entrar ideas nuevas –libertad, igualdad y fraternidad– se transitó por un momento en el que la sociedad, la cultura y las formas políticas y económicas de aquel tiempo evolucionaron ante fenómenos sociales como la Ilustración, la Revolución Francesa y el surgimiento del Estado como un ente que concentra las fuerzas políticas, económicas y sociales en una unidad de denominación.¹

De esta forma el tránsito de la política de los antiguos, transforma la concepción del término democracia, es decir, mientras que para los antiguos el poder del pueblo se traducía en una democracia directa, el parteaguas de la Edad Media se caracterizó por la poliarquía constituida por una serie de numerosas fuerzas alternas al poder del gobernante, llamados estamentos. Así el resultado de los cambios en el pensamiento político dio paso a la Edad Moderna donde el término de democracia adquirió el sentido de democracia representativa.

Bajo esta línea de pensamiento político e histórico, identificamos que el concepto «democracia» tiene una base literal que nos dice es el poder del pueblo. Siendo –el poder y el pueblo– dos elementos que se transformaron a través de la historia dan paso a pensar que en la actualidad hay nuevos fenómenos derivados de la globalización, tales como el de la revolución digital. De ahí que estos hechos nos preocupen para redefinir a la democracia dentro de un contexto digital.

¹ Heller define al Estado como «una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial». Esta definición nos ayuda para entender el parteaguas entre la transición de la política de los antiguos y la política de los modernos, donde se observa como al pasar de un territorio basado en la poliarquía de poderes, se transita en la Edad Media por estamentos y finalmente se llega a la concentración de poder en una unidad de dominación, que es el Estado.

Así la democracia en la Edad Moderna retoma los elementos de poder y pueblo para explicar no solo su significado etimológico, sino cómo funcionan en la realidad las democracias –el ser–. Esto permite relacionar a la democracia con entidades como el Estado, y a su vez esto implica el hecho de construir regímenes democráticos que nos describan como debería ser la democracia y la relación entre gobierno y gobernados, finalmente esto conlleva a la creación de sistemas políticos democráticos donde se efectúan los procesos de gobierno entendidos como la hechura y la implementación de políticas canalizadas a través de demandas sociales –input– y respuestas institucionales –output–.²

Lo anterior nos brinda un esquema en el cual el régimen y el sistema político adquieren en la figura del Estado un ente físico –el gobierno– y éste se materializa a través de organismos públicos –la administración pública, el congreso y el poder judicial–. Estos son los órganos de representación por medio de los cuales el pueblo ejerce su poder, y por medio de los cuales las autoridades representan al pueblo en una especie de pacto o contrato social.

Con este esquema se describe a la democracia como un tipo de Estado, que se pone en acción mediante un sistema de gobierno, es decir, hacemos la distinción entre lo que se «dice» y lo que se «hace». De ahí que en el discurso de Gettysburg pronunciado por Abraham Lincoln en 1863, se exprese «el espíritu del gobierno democrático como: *government of the people, by the people, for the people*» (Sartori, 1993, p. 24). La expresión en español es, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

Derivado de lo anterior podemos distinguir que las relaciones de poder que existen entre el pueblo y el poder que se constituyen en un gobierno representativo, se distinguen por quienes detentan el poder y lo ejecutan, y por quienes legitiman aquel poder a través de su voluntad de cederlo. Es por eso importante apreciar que la democracia moderna tiene varias dimensiones de las cuales, la democracia política es el resultado del complemento de la democracia económica y de la democracia social.

² David Easton (2007) en su texto «Categorías para el análisis sistémico de la política», explica el proceso del sistema político donde describe a las demandas o apoyos como inputs a los que el gobierno tomará como una decisión que en nuestro texto referimos como la hechura de políticas y finalmente hay outputs traducidos en respuestas institucionales, como son leyes, programas, servicios públicos, etc.

Para ello la democracia política se preocupa por el proceso de transmisión de quien detenta el poder sobre el pueblo, en el sentido de beneficiar al mismo. De ahí que el sistema electoral sea importante para cumplir con los valores de igualdad, equidad y libertad, de forma que la transmisión del poder sea pacífica y a través de la expresión de la voluntad popular o del pueblo al elegir a sus representantes populares.

La democracia política implica el subconjunto de la democracia social que se basa en el valor jurídico-político de mantener igualdad, libertad y equidad entre los individuos. Aspectos necesarios para mantener la paz y la gobernabilidad, pues esto se expresa en garantías para la convivencia social.

Finalmente la dimensión económica de la democracia involucra el valor de la igualdad, solo que en un tono económico, donde todos tienen la misma oportunidad para obtener el bienestar y desvanecer las diferencias entre ricos y pobres. No obstante estos elementos teóricos plantean el deber ser de la democracia actual, pero, ¿qué sucede en el ser de la democracia?

2. Democracia, el caso mexicano

La democracia en el caso mexicano tiene un sentido peculiar, pues se caracteriza por ser una democracia joven y en vías de consolidarse. Es importante mencionar que el proceso de democratización de nuestro país tiene como antecedente un régimen y sistema político autoritario, a pesar de que había elecciones.

Recordemos los Artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se hace mención que «la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno» (art. 39 constitucional); en cuanto a la forma de gobierno nos dice que «es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida bajo los principios de esta ley fundamental» (art. 40 constitucional).

Finalmente el Artículo 41 nos dice que, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos; de manera que para la renovación de estos se realizaran elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a la ley.

Los artículos anteriores son importantes pues describen como debe ser la democracia mexicana. Es claro cómo se describen los elementos característicos de nuestro objeto de estudio, pues el Artículo 39 nos habla del pueblo como soberano del cual emana el poder público y en el Artículo 40 se plantea la forma de gobierno, es decir cómo se ejerce el poder que deviene del pueblo. En suma estos elementos constituyen el poder del pueblo (Sartori, 1993) el cual se renovara a través de elecciones donde se manifieste la voluntad popular para conformar al cuerpo representativo del pueblo.

Hasta el momento hemos expresado el tipo de Estado, de sistema de gobierno y régimen que sustenta la legalidad y legitimidad de la democracia en México dentro del plano del deber ser. Pero qué sucede con el sistema político de México y qué hay del espacio público, lugares donde la real democracia y la real política se desarrollan.

En cuanto confiere al sistema político mexicano, cabe mencionar que ha tenido como antecedente el autoritarismo tanto en la forma de gobierno como en la forma en que se desarrollaban los procesos democráticos del siglo XX. Nos referimos a esta etapa del sistema político como el tiempo en el que se crean las instituciones de los gobiernos postrevolucionarios.

Momentos en los que la gobernabilidad y la paz del país pasaban por una tensión, pues la democracia de aquel tiempo aún necesitaba resolver la «ida» y «regreso» del poder, es decir, la transmisión de la titularidad y ejercicio del poder. Sin embargo, al institucionalizar la revolución y al crearse instituciones políticas como los partidos políticos, el problema parecía resolverse aparentemente. La solución aparente se ponía a prueba, cuando el partido de la revolución³ –siendo eje del sistema político– se le acompañaba por una figura fuerte de un

3 Al hacer el análisis de la democracia y el sistema político mexicano desde 1917 hasta 1977, hay varios cambios para construir los ejes de un sistema político autoritario, donde el partido oficial fue en un inicio el partido político que crearía Plutarco Elías Calles para institucionalizar la lucha por el poder y pacificar las elecciones de los representantes populares, asimismo se realizaron cambios en este partido que aglutinaba a un conjunto de organizaciones políticas al grado de pensar en una especie de confederación de organizaciones, así es como se instaura un eje del sistema que pronto se transformaría en PRM y después en PRI.

presidente con facultades extraordinarias,⁴ se tensionaba con luchas internas que terminaban en escisiones.

A esto podemos agregar la serie de movilizaciones que emergieron durante la etapa del sistema político mexicano del siglo XX, tales como el movimiento ferrocarrilero en 1958, el movimiento magisterial en el mismo año, el movimiento médico en 1964 y el movimiento estudiantil de 1968 y 1971. En suma estas movilizaciones exigían una apertura del sistema político mexicano autoritario y controlador, para dar paso a un sistema político democrático.

Estas demandas tensionaron al sistema político, la presión fue tal que en 1977 se iniciaron reformas en materia político-electoral con una apertura hacia los partidos de izquierda, dotando de pluralidad al congreso, aunque esto no fue suficiente. Las elecciones de 1988 volvieron a tensionar al sistema político y motivaron a una nueva reforma que dio lugar en 1991 a la creación del Instituto Federal Electoral, conformado por ciudadanos y encargado de organizar las elecciones a nivel federal.

Lo cual dio paso a una transición democrática y de alternancia en el poder, ya que en las elecciones federales del 2000 el Partido Acción Nacional obtuvo el triunfo. A partir de ese momento la democracia mexicana ha tomado un nuevo matiz, con avances y retrocesos, pero en el cual el sistema político mexicano continúa aún con un problema mayor –que enfrentan las administraciones públicas de muchos gobiernos–, la corrupción.

La democracia actual se enfrenta al siguiente argumento: la política entendida como las relaciones de poder y su lucha por él está condicionada a la obtención de espacios, –como el gobierno y más visiblemente el camino de las administraciones públicas y los congresos–, lugares donde se representan las fuerzas políticas que de algún modo representan a los ciudadanos, no obstante se encuentran obstáculos, pues la máxima de que la política tiene que alcanzar espacios de poder para ejecutarse ya no basta, hoy la política tiene que brindar resultados a los ciudadanos, con ello se garantiza lo económico y lo social.

⁴ El otro eje que complementa el sistema político mexicano del siglo XX fue la figura de un presidente fuerte con facultades extraordinarias que confundía el ejercicio de los otros Poderes de la Unión (poder legislativo y judicial), a esto se le conoce como el presidencialismo mexicano, al cual se debe la aportación de Jorge Carpizo.

En ese orden argumentativo se plantea que la democracia mexicana de hoy se enfrenta a una multiplicidad de intereses y fuerzas que buscan ser representados en el espacio público, pues este lugar es donde coexisten la correlación de fuerzas que hay entre la esfera pública y privada, entre el sistema político y las modificaciones al régimen, entre el poder que ejercen los organismos financieros y los gobiernos, entre las empresas transnacionales y nacionales; y finalmente entre la funcionalidad y disfuncionalidad de los gobiernos en el entendido de la relación gobernados-gobernante (Guerrero Orozco, 1995).

No podemos olvidar al ciudadano, a las ONG -Organizaciones No Gubernamentales-, a las Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes son actores importantes en esta nueva etapa de la democracia y del espacio público que se ha configurado. De ahí que el tema de la paz y la gobernabilidad sean importantes para generar e impulsar la participación ciudadana en su forma individual u organizada.

Ante ello el tema de la gobernabilidad⁵ ha sido objeto de estudio para los analistas de la ciencia política y la administración pública, pues algunas reflexiones expresan la idea de realizar un diagnóstico sobre la eficiencia, eficacia y calidad de los gobiernos democráticos, es decir se pone atención a la estabilidad y al orden dentro del Estado. Sin embargo hoy el tema implica un mayor análisis, por lo que en contraposición ha surgido el concepto de ingobernabilidad, el cual utilizaremos como «la incapacidad de los gobiernos para producir bienestar debido a una mengua sensible al orden y estabilidad, dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de perder calidad superior de gobierno, sino de los fundamentos del gobierno en sí» (Guerrero Orozco, 1995, p. 1).

La ingobernabilidad no termina en la incapacidad de los gobiernos para producir bienestar, estabilidad y orden, sino que deriva en descontento o desarreglos sociales que en ocasiones llegan a ser violentos, a esto se puede agregar las relaciones intergubernamentales que tenga el gobierno central con los gobiernos de los estados federados y el Congreso de la Unión.

⁵ Para Omar Guerrero la gobernabilidad significa el conjunto de los mecanismos que aseguran el desempeño superior de la dirección y autodirección de la sociedad; es decir, un gobierno que no solo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar general.

Cabe mencionar que tanto la gobernabilidad como la ingobernabilidad son procesos políticos, donde el primero se puede visualizar como función y el segundo como disfunción. Esto significa que la ingobernabilidad puede devenir de problemas como la falta de ingresos o recaudaciones, así como por crisis política y de legitimidad de los ciudadanos.

El principal efecto que trae consigo la ingobernabilidad es la falta de participación de los ciudadanos en los asuntos comunes, esto es por la desconfianza de los ciudadanos en las autoridades o representantes populares. A continuación expresaremos algunos datos que alarman, pues recaen en nuestro argumento sobre la política y su necesidad de obtener resultados en beneficio de la calidad de vida y del desarrollo humano de los ciudadanos.

Al respecto mostraremos algunos datos de «México Evalúa» obtenidos del año 2010, donde muestra índices alarmantes en materia de inseguridad asociada a la violencia en nuestro país. Para ello mostraremos una tabla que indica los delitos cometidos y las demandas por parte de los ciudadanos.

Tabla 1

Delitos violentos	Nuevo León (porcentaje)	México (porcentaje)
Delitos de competencia local	Por cada 100 mil habitantes se denuncia 71.5% de los delitos	Por cada 100 mil habitantes se denuncia 40.05% de los delitos
Delitos que no se denuncian	86% de los delitos no se denuncian	85% de los delitos a nivel nacional no se denuncian
Homicidios	Por cada 100 mil habitantes se comenten 6.0% de homicidios	Por cada 100 mil habitantes se comenten en México 13.3% de homicidios
Secuestros por el crimen organizado	Se reportan aproximadamente cerca 13 secuestros	Se reportan aproximadamente cerca de 1, 128 secuestros
Percepción ciudadana acerca de la seguridad	Jóvenes de 18 y más consideran 50% inseguro su Estado	Jóvenes de 18 y más consideran 45% que su país es inseguro

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas (2010).

Podemos observar que en la tabla 1, se muestra la violencia expresada a través de delitos como secuestros, homicidios, etcétera; donde se revelan datos a nivel estatal y nacional, lo cual refleja que hay problemas en cuanto a la inseguridad seguido por una desconfianza del ciudadano en las autoridades.

Derivado de lo anterior se plantea la idea de que algunas deficiencias en los gobiernos provocan efectos en la intensidad de la participación ciudadana, a lo cual Gianfranco Pasquino (2013) menciona que hay tres retos a los que se enfrenta la democracia como es, el populismo, el individualismo y la mundialización. Estos aspectos que identifica Pasquino nos apoyan para analizar la ideología y cultura política del ciudadano derivadas de la condición en la que se encuentra la gobernabilidad de México.

El populismo es para Pasquino un elemento en las democracias, pues su análisis parte del discurso de Lincoln al cual ya hacíamos referencia en la obra de Sartori. Es la democracia el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; en nuestra real democracia podemos decir que el pueblo ejerce su poder mediante los órganos de representación que lo gobiernan, asimismo decir que los mexicanos ejercen sus derechos civiles y políticos al demandar servicios públicos –donde aplica el poder por el pueblo– y finalmente hablar de acceso a la salud, a la educación y a la vivienda entre otros, es hablar de poder para el pueblo.

Siendo así la democracia mexicana parece caminar adecuadamente, no obstante el problema comienza cuando los ciudadanos muestran síntomas de apatía, de miedo, inseguridad y hasta desconfianza lo cual tiene un efecto negativo, pues no hay organización de la sociedad para mediar entre el poder de los representantes y los ciudadanos. A esto se le atribuye «la falta de interés del ciudadano por los asuntos que le competen y por partidos políticos inestables que carecen de representatividad» (Pasquino, 2013, p. 263).

Es ahí cuando los líderes políticos aprovechan para establecer un vínculo de control sobre el pueblo, pues son estos quienes interceptan las demandas de los pueblos y las transforman de manera eficiente en respuestas, es lo que en mis palabras puedo llamar «clientelismo político». Ante esta situación se encuentran generalmente municipios y

comunidades en situaciones precarias económicamente, pues no hay un empoderamiento como tal del ciudadano, se carece de información y educación cívica.

A pesar de que los ciudadanos ejercen su derecho a votar para elegir a sus representantes, estos aprovechan la condición de angustia o violencia, según sea el caso, para obtener votos a cambio de programas sociales –generalmente alimentarios, como despensas–, condicionando la voluntad popular a un líder.

El individualismo es otro elemento negativo para la democracia, se compone por una serie de antivalores democráticos y cívicos, pues son hombres que «no intentan organizar ideas, propuestas y soluciones, ni hay una actividad personal; en lo que se interesan es en obtener ventajas, no se organizan, corrompen a los políticos, compran privilegios, tienen la idea de poseer poder económico y sienten poder ser utilizados como tecnócratas» (Pasquino, 2013, p. 264).

En este sentido el problema al que se enfrenta la democracia es, en efecto complejo, pues el individualismo es algo que coexiste en muchos de los ciudadanos mexicanos, seguido por la apatía y el desinterés en la participación política, es ahí donde podemos decir que no solo es característico de hombres con conocimiento, sino también de hombres que carecen del mismo. Nos atrevemos a tomar un ejemplo práctico de la realidad de algunas comunidades cuando hay militantes de partidos políticos que llegan al poder y una vez instalados en la administración se sirven de ella, construyendo una red de corrupción.

De ahí que Pasquino retome el análisis de la clase política y de los ciudadanos. Y es aceptable su visión porque son precisamente los políticos profesionales quienes dominan a los políticos amateur (Pasquino, 2013), cuando estos últimos son por lo regular ciudadanos que optan por la participación dentro de los partidos políticos. Caso que se da en los partidos políticos mexicanos, de ahí que devenga la crisis de representatividad y se ponga como tema indispensable la democratización al interior de los partidos políticos por cuanto se refiere a su selección de candidatos y dirigentes.

Al igual que la clase política es importante para la calidad de la democracia, a los ciudadanos también se les debe exigir y reconocer que cuanto más se encuentren interesados en la política, más infor-

mados, organizados y participativos estarán y romperán con la asimetría cultural que hay en las relaciones de poder entre gobernante y gobernados, pues solo así, el ciudadano podrá contar con una mejor calidad de democracia que garantice la cultura política, el bienestar y el desarrollo humano.

Es por ello que debemos mirar a la mundialización como una oportunidad con altas posibilidades de ser una fortaleza para la democracia. El siguiente punto de nuestro ensayo es revisar las oportunidades que ofrecen la era digital y la globalización para plantear la innovación y redefinición que deberá adquirir la democracia mexicana.

3. Democracia digital, la nueva cara de la democracia

Ante la emergencia de nuevos fenómenos sociales, económicos y culturales como el de la era digital, podemos hablar que el proceso de globalización y expansión de la democracia a más lugares del mundo –a partir de la década de los noventa– marcó la adaptación de la sociedad a los nuevos retos que representa un mundo globalizado, donde las fronteras se pretenden borrar y el multiculturalismo hace la pluralidad de ideas, costumbres y visiones.

A esto se le puede llamar mundialización, no obstante la parte que nos interesa destacar es el desarrollo tecnológico que este fenómeno implica. En este sentido hablar del auge que tienen los avances tecnológicos seguidos por la formación de personas capacitadas en informática e ingeniería, permite pensar en nuevos métodos de producción. Aspectos que son determinantes para un modelo económico como el capitalista-neoliberal, en el cual se revoluciona el modo de producción basado en procesos de cadena al transformarlos en procesos de red que usan tecnología como Internet para realizar sus productos.

Asimismo la idea de una sociedad de disciplina atada a la producción en cadena por las fabricas está transitando a una sociedad de control donde la producción pasa a las empresas mediante el uso de información y tecnología como la Internet (Deleuze, 1999).

Dicho lo anterior la era digital está construyendo en el mundo, un nuevo tipo de sociedad denominada «sociedad de la información»,

que es similar a lo que Deleuze (1999) llama sociedades de control. Aquí el planteamiento nos expone algunas características de esta sociedad como aquella que experimenta una serie de reformas institucionalizadas en su entorno social, como son escuelas, iglesias, empleos, ejércitos, cárceles y hospitales.

Cabe mencionar la importancia de describir la digitalización de las sociedades como un proceso de innovación y adaptación a las nuevas condiciones que ofrece la era digital. Dichas condiciones giran en torno a tres ejes: la comunicación, la integración y el acceso a la información.

Lo anterior representa la arquitectura de un nuevo espacio público adaptado a la digitalización de la sociedad por la influencia del consumo y uso de tecnologías de la información y la comunicación. De ahí que esta sociedad de la información se describa como aquella que coexiste, interactúa, se comunica, expresa, aporta e integra un conjunto de datos electrónicos que se convierten en información que viaja y transfiere a gran velocidad –generalmente Kilobits por segundo, Kbps, Tbps, Gbps–⁶ a través de la Internet.

El universo de la Internet como mejor lo podemos describir es el nuevo espacio público donde las democracias del mundo deben desarrollarse y en las cuales los ciudadanos deben empoderarse mediante la información. A eso lo llamamos democracia electrónica o digital, pues es a través de plataformas digitales, chats, foros, redes sociales y aplicaciones móviles donde los ciudadanos, principalmente los jóvenes, expresan sus ideas sobre sus gobiernos, sobre las noticias de los principales temas que están en la agenda del país y es donde obtienen información sobre cualquier tema, noticia, música, imagen, acontecimiento y hecho que esté ocurriendo en tiempo real.

Por ello la tecnología abre un espacio a construir sociedades abiertas que combaten a las sociedades totalitarias y autoritarias (Popper, 1994). Esto nos permite decir que la nueva cara de la democracia es sin duda, una «democracia digital» donde la participación ciudadana es el principal objetivo de los sistemas políticos democráticos para mantener la paz y la gobernabilidad de los Estados.

⁶ Son unidades de medida que expresan la velocidad de la recepción y transferencia de datos e información por segundo, estos datos transferidos viajan a través de una red digital llamada Internet, la cual conecta a las redes digitales de todo el mundo mediante señales satelitales. Estas medidas son Kbps (kilobits), Tbps (Terabits) y Gbps (Gigabits); las cuales están ordenadas desde la medida más lenta, hasta la más rápida por su capacidad de transferencia de datos.

a) Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un proceso político que nace desde la base del Estado, es decir, es la relación vertical y horizontal que se propone la inclusión de los ciudadanos en los procesos de gobierno. Esto es la garantía de la ciudadanía para expresar y hacer valer sus derechos políticos y sociales.

Ante la argumentación del apartado anterior, las tecnologías de la información y comunicación –TIC– son un elemento innovador para impulsar la participación de los ciudadanos en las decisiones que impactan en su vida cotidiana. Pues entre mayor sea la participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno, mayor será la consolidación de una democracia que les garantice mejores condiciones de vida.

Para ello utilizaremos el concepto que retoma la esencia de la participación ciudadana, el cual se refiere a ésta como:

...un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en el que se desenvuelve (Luna, 2010, p. 55).

La definición anterior apoya muy bien la idea que pretendemos expresar, pues la participación ciudadana no solo debe limitarse en lo personal, sino en lo colectivo; ejemplo de ello son las Organizaciones de la Sociedad Civil y las ONG. Así como las empresas y más recientemente las «Asociaciones Público-Privadas». Cuando observamos que la participación social se liga con lo económico y esto a su vez con lo político, estamos hablando de una intensa correlación de fuerzas que coexisten en el espacio público, lugar donde se toman las decisiones que afectan a todos los ciudadanos de un determinado territorio.

Así la participación ciudadana deja de significar «acudir a las urnas y votar» para integrarse a la democracia participativa que es «involucrarse en la toma de decisiones». De este modo la democracia participativa puede incluir e impulsar la vinculación del ciudadano a través de las TIC.

Al respecto las TIC ofrecen un amplio panorama de la participación ciudadana, pues al contar un espacio digital como la Internet, los ciudadanos nutren de información, debates y discusiones abiertas al público. En este sentido la expresión del ciudadano construye los debates en torno a las noticias, las acciones de gobierno, los acontecimientos y hechos que ocurren en sus comunidades.

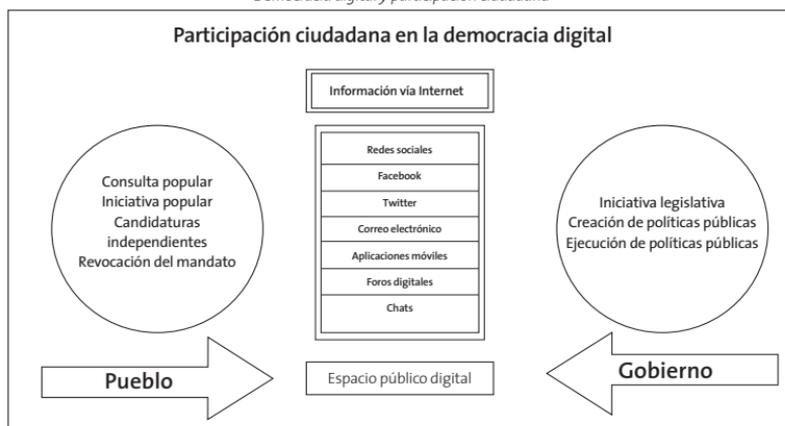
A lo que queremos llegar es, destacar el modo en que participan los ciudadanos jóvenes respecto a lo que dice tal o cual político a través de las redes sociales. Hoy las redes sociales son un mundo omnipresente, pues están contenidas en cualquier dispositivo móvil con «funciones inteligentes» las cuales permiten al portador acceder en tiempo real y desde el lugar que se encuentre a contenidos digitales –generalmente información–.

Esto permite que algunos de los ciudadanos participen, se organicen y comuniquen, cosa que sucede en los chats, los foros digitales, aplicaciones –apps– y en publicaciones –Facebook– o por medio de tuits –Twitter–. Esto sin duda son los nuevos canales de participación ciudadana en los que, los gobiernos se deben enfocar para incorporar los mecanismos de democracia directa que hacen del ciudadano un vigilante del actuar político.

Para ello es preciso subrayar los niveles y ámbitos de participación ciudadana. Bajo esta idea el ciudadano tiene como primera base la participación local, pues se desenvuelven en algún municipio, a la vez que ese municipio pertenece a una entidad federativa –la participación se exige a nivel estatal– y finalmente su mayor nivel tiene que ser en un ámbito nacional.

Por otro lado, las democracias modernas cuentan con mecanismos jurídicos que se crean para desarrollar la calidad democrática entre los ciudadanos. Estos son el referéndum –consulta popular–, revocación del mandato, candidaturas independientes y la iniciativa popular; los cuales son del tipo vinculantes, ya que surgen desde la base –el pueblo–. Asimismo, la iniciativa legislativa, la creación y ejecución de políticas públicas; los cuales son de carácter no vinculatorio –órganos de representación–.

Cuadro 1
Democracia digital y participación ciudadana



b) Propuestas para el caso de Nuevo León

El apartado referente a la «Democracia, el caso de México» nos proporciona información sobre los índices de inseguridad asociados a la violencia, así como un índice sobre la percepción de los ciudadanos de Nuevo León en lo relativo a la seguridad de su estado. La opinión de jóvenes de 18 años y más, arrojó que 50% tiene una percepción de violencia e inseguridad de su estado (México Evalúa, 2010).

Asimismo cabe mencionar que Nuevo León tiene cerca de 4, 199, 292 habitantes (4.0% del país), los cuales habitan los 51 municipios que lo conforman y tiene un PIB de 615, 998 millones de pesos (7.5% del PIB nacional en 2006). Sus actividades económicas son los servicios, la industria y el comercio, tiene un 4.56% de desempleo (3.60% del país).⁷

Su población está compuesta por 2, 108, 619 mujeres y 2, 090, 673 hombres, de los cuales 62% son jóvenes. Asimismo 3.7 millones de habitante se encuentran residiendo en el área metropolitana de Monterrey (Nuevo León Unido, Gobierno de Nuevo León, Estadísticas de Población). Con respecto al uso de las TIC (Internet, teléfonos celulares, televisión y computadora), Nuevo León maneja las siguientes cifras:

⁷ Los datos son substraídos de la página oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León en el vínculo digital Acerca de Nuevo León. Consultado el 5 de junio de 2014 en <http://www.nl.gob.mx/>

Tabla 2

TIC	Porcentaje
Usuarios de computadoras	49.0%
Usuarios de Internet	42.5%
Usuarios de teléfonos celulares	61.7%
Hogares con Internet	35.3%
Televisor digital	26.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2010.

Con estos datos estratégicos podemos observar que la situación económica, social y política de Nuevo León cuenta con las condiciones para dotar a la democracia de una nueva cara adjetivada como juvenil y digital. Pues tenemos a una sociedad joven y con niveles considerables de disponibilidad en el uso y acceso de las TIC.

Esto nos permite proponer que el impulso de la participación ciudadana en Nuevo León se enfrentará a varios retos, pero recordemos que es un proceso gradual que tiene por objetivo la participación individual o colectiva en los asuntos públicos y privados.

Al respecto la legislación mexicana cuenta con algunos mecanismos jurídico-democráticos que recientemente se aprobaron a nivel reforma constitucional. La reforma político-electoral plantea que son derechos de los ciudadanos votar y ser votados, proponer iniciativas de ley, participar en las elecciones como candidatos independientes y ser consultados en los temas de interés nacional (art. 35 constitucional).

Aunque aún falta la revocación de mandato, los ciudadanos mexicanos tienen fundamentos para poder ejercer su poder como pueblo a través de la participación en las decisiones políticas del país como un actor, el más importante consideramos. Recientemente el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Político Morena –Movimiento de Regeneración Nacional– han impulsado la consulta popular en materia de las leyes secundarias a la reforma energética.

Como es de esperar los instrumentos democráticos son para usarse, dentro de una democracia el reconocimiento de las distintas fuerzas abre la posibilidad al diálogo, al debate y al consenso.

Finalmente Nuevo León tiene las condiciones tecnológicas, incluso los portales de los principales organismos de gobierno y representación cuentan con claridad y facilidad para que los ciudadanos puedan tener acceso a la información. La propuesta final es una recomendación para la creación de aplicaciones móviles y plataformas que fortalezcan el funcionamiento del gobierno electrónico implementado hasta ahora. Con objetivos dirigidos a aumentar la participación ciudadana y fomentar el debate público no solo en las redes sociales, sino también entre los habitantes de las comunidades.

Conclusiones

Hemos estudiado el concepto de democracia en todo lo escrito en nuestro ensayo, lo cual nos ha dado la idea de que para lograr una participación ciudadana es necesario garantizar la gobernabilidad, la paz y el orden. Esto nos lleva a pensar que las TIC pueden ser una fortaleza y oportunidad para el desarrollo de la democracia.

Y la necesidad de redefinir a la democracia en una «democracia digital» ciertamente tiene muchas expectativas en nuestro país. Las condiciones favorecen a nuestros ciudadanos, a pesar de que México no es una economía de primer mundo, si es una economía emergente aunque con dificultades, pero es tarea de los gobiernos ejecutar acciones que hagan frente a los problemas sociales y económicos del país.

Lo cierto de todo esto, es que el gobierno no puede ejecutar el poder por sí solo, hoy las democracias exigen la participación del ciudadano en los asuntos públicos y privados, pues se tiene que hacer valer el poder del pueblo. Para ello nuestro país ha realizado arreglos al régimen democrático, con las llamadas reformas estructurales.

De ahí que hemos destacado el avance de la reforma político-electoral que impulsa la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa. Ante ello, nos propusimos hacer algunas recomendaciones para incentivar el funcionamiento de esta reforma constitucional.

De modo que recomendamos aprovechar los beneficios de las TIC para lograr una mayor participación ciudadana, esto es un fenómeno que se está desarrollando cuando revisamos las redes sociales y en-

contramos que los ciudadanos de manera virtual participan en debates, foros y chats donde discuten las decisiones de los gobiernos, las leyes que se aprueban y hasta opinan sobre accidentes naturales o humanos, todo esto con la ventaja de estar en el lugar que sea y en el tiempo en que suceden los acontecimientos.

Esta información viaja a través de la Internet de manera constante y en grandes cantidades de datos que son procesados por la computadora. Esto abre el paso a un nuevo espacio público donde es importante que las autoridades se integren para modificar las relaciones de poder entre los ciudadanos, al grado de mantener una relación horizontal y con apego al marco legal.

Finalmente podemos decir que la nueva cara de la democracia ya está con nosotros, pero dependerá de la responsabilidad pública de cada uno de los ciudadanos vivirla, exigirla y construirla con miras a tener una mejor calidad de vida y un desarrollo pleno de sus comunidades, dependerá del momento en que el ciudadano se apersona y participe en todos los aspectos de la vida pública de nuestro país.

REFERENCIAS

- Deleuze, Gilles. (1999). *Post-scriptum sobre las sociedades de control*. España: Pre-textos.
- Easton, David. (2007). «Categorías para el análisis sistémico de la política». En Gaetano, Mosca, et al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2014). *Acerca de Nuevo León*. Recuperado el 5 de junio de 2014 de <http://www.nl.gob.mx/>
- Guerrero Orozco, Omar. (1995). «Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural». En *Revista Reforma y Democracia*, pp. 69-88.
- Heller, Herman. (2012). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/endutih/2010/endutih2010.pdf

- Luna, Víctor Hugo. (2010). *¿Democracia Electrónica en America Latina? Tendencias y desafíos de la participación ciudadana de cara a las tecnologías de la información y comunicación*. Tesis de maestría no publicada. México, D. F.
- México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2010). *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*. Recuperado de http://www.mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2013/02/INDICE_INSEGURIDAD-VIOLENCIA-LOW.pdf
- Pasquino, Gianfranco. (2013). «Los retos de la democracia contemporánea». En *Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*. Mérida: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 261-276.
- Popper, Karl. (1994). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Sartori, Giovanni. (1993). *¿Que es la democracia?* México, D.F.: Tribunal Electoral Federal-Editorial Patria.

DÉCIMO QUINTO CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

Con un tiraje de 500 ejemplares, se terminó
de imprimir en el mes de septiembre de 2014
en los talleres de Fuerza Gráfica

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Director de Capacitación Electoral

Mtro. y MCP Javier López Mejía

Jefe de Planes, Programas y Material Didáctico

Mtro. José Luis Martínez Canizález

Jefe de Educación Cívico-Política

Lic. Cuauhtémoc Iglesias Ontiveros

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Analistas de Planes, Programas y Material Didáctico

Lic. Rosamaria Jalomo Nájera

Lic. César Eduardo Alejandro Uribe

DISEÑO Y FORMACIÓN

Jefe de la Unidad de Comunicación Social

Mtro. Arturo Cota Olmos

Jefe de Promoción e Imagen

Lic. Rosa Guadalupe Tovar Ramírez

Diseño editorial

Lic. Margarita Treviño Guajardo

TIPOGRAFÍA

Leitura (Light, Medium, Italic)

Leitura Sans (Light)

