



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**RETOS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO:
NUEVOS EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES, REPRESENTACIÓN
POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

MANUEL ALEJANDRO GALVÁN GÓMEZ

ASESOR

LIC. CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DÍAZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE DE 2014





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	5
I. Neoinstitucionalismo y cambio político en México	13
1.1 En enfoque teórico del neoinstitucionalismo	13
1.2 Instituciones, régimen político y sistema político	18
1.3 Las dimensiones de la democracia: precedimental, de resultados y sustantiva	22
II. El sistema político clásico y el modelo de representación política	30
2.1 La herencia del sistema político priísta	31
2.2 Sistema presidencial y presidencialismo en México	35
2.3 El partido de Estado 1929-2000	52
2.4 El modelo de representación política	59
2.5 La oposición política	62
III. La apertura del sistema electoral y el cambio político	72
3.1 Democratización a través de la vía electoral	75
3.2 Las reformas electorales y avance democrático	79
3.3 La pluralidad política y la construcción de un sistema de partidos competitivo	92
3.4 La alternancia	102
IV. El sistema electoral después de la alternancia: las nuevas reglas del juego	112
4.1 Las reglas del juego de la reforma electoral 2007-2008	113
4.2 El modelo de comunicación política	116
4.3 Dinámica jurisdiccional electoral	120
4.4 Las nuevas reglas del juego que estableció la reforma Político-Electoral del 2014	123
V. El nuevo escenario político	140
5.1 Fragmentación del poder y el fortalecimiento de los gobernadores ..	150
5.2 Gobiernos divididos: <i>el Presidente propone y el Congreso dispone</i> .	158
5.3 El Poder Judicial como nuevo equilibrio de poder	166
5.4 Poderes fácticos vs soberanía del Estado	172
5.5 Los órganos autónomos como nuevos equilibrios institucionales	176
5.6 Avances en materia de transparencia y rendición de cuentas	180
5.7 La sociedad civil organizada	190

5.8	Incipientes canales institucionales para la participación ciudadana	194
5.9	Los medios de comunicación y la apertura	202
VI.	Reforma política y cambio institucional	206
6.1	La Ley para la reforma del Estado de 2007	207
6.2	Reforma política del 2012	208
6.3	El Pacto por México	220
6.4	La reforma político-electoral del 2014	224
VII.	Retos de la consolidación democrática en México	229
7.1	Democracia y derechos fundamentales: universalización de los derechos	235
7.2	Estado de derecho y democracia	243
7.3	Garantizar la seguridad pública como función esencial del Estado .	246
7.4	Pluralidad y representación política	251
7.5	Nuevos equilibrios institucionales ante una nueva realidad política	253
7.6	Reforma política del Distrito Federal	265
7.7	Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas	271
7.8	Participación política de las mujeres en condiciones de paridad	274
7.9	Ética pública y democracia	283
7.10	Participación ciudadana y democracia participativa	288
Conclusiones	297
Anexos	309
Bibliografía	315
Relación de cuadros	322

A la memoria de Olaff Efrén Rico Galeana, constructor y divulgador de los valores de la democracia, cuyo legado permanece con nosotros.

A mi madre y a mis hermanas: Claudia, Adriana, Nohemí y Karina, por el cariño, apoyo y solidaridad.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mi casa de estudios, y al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el que tuve la oportunidad de colaborar; muchas de las ideas de la presente Tesis se germinaron en mi paso por el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, a través de las enseñanzas sobre el sistema político mexicano de Jaime González Graf, Carlos Camacho Alfaro y Pedro Javier González; desde la coordinación de asesores del Instituto Electoral del Distrito Federal pude conocer de cerca el funcionamiento del sistema electoral y la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana, por lo que expreso mi agradecimiento a estas instituciones.

A mis compañeros del G-21, Juan Luis Hernández, Aldo Muñoz, Raymundo Reveles y Everardo Flores. De manera particular al Lic. Carlos Alberto Ramírez Díaz mi asesor de Tesis, por el empeño y profesionalismo dedicado a esta tarea.

A Leonardo, Arturo, Andrea, Ángel, Regina y Fernanda, porque son nuestro futuro y esperanza.

De manera muy especial a Amelia y Angélica, por su presencia, cariño y motivación.

A todos mi reconocimiento y gratitud.

En los 681 años transcurridos desde la fundación del imperio azteca (1325 D.C.) hasta nuestros días, México ha vivido 196 bajo una teocracia indígena, 289 bajo la monarquía absoluta de España, 106 bajo dictaduras personales o de partido, 68 años sumido en guerras civiles o revoluciones y sólo 22 años en democracia.

Este modesto tres por ciento democrático corresponde a tres etapas, muy distanciadas entre sí: once años en la segunda mitad del siglo XIX, once meses a principio del XX, y la década de 1996 a 2006. En el primer caso, el orden constitucional establecido por Benito Juárez fue derrocado por el golpe de Estado del general Porfirio Díaz. En el segundo episodio, otro golpe de Estado orquestado por el general Victoriano Huerta derrocó al llamado "Apóstol de la democracia", el presidente Francisco I. Madero. Esta tercera etapa, ¿será definitiva o correrá la suerte de las anteriores?

Enrique Krauze
¿Tercer golpe a la democracia?

Una de las paradojas que trajo la alternancia fue que mientras la normalidad democrática se asentó en los procesos electorales, muchas prácticas políticas regresaron a los hábitos del siglo pasado.

Otto Granados Roldán

INTRODUCCIÓN

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia de la República en las elecciones celebradas en el año 2000, después de haber detentado el poder de manera ininterrumpida por siete décadas.

Con el primer gobierno de la alternancia del Partido Acción Nacional (PAN) se generaron grandes expectativas de cambios democráticos; sin embargo, después de doce años de gobiernos panistas se puede constatar que dejaron de funcionar las estructuras en las que se fundaba el anterior sistema: el presidencialismo y el partido de Estado. Asimismo, de 2000 al 2012 se presentaron cambios y nuevas dinámicas en el sistema político, como lo son la descentralización del poder, los gobiernos divididos, la conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo, el fortalecimiento del poder e influencia de los gobernadores, el surgimiento y/o fortalecimiento de poderes fácticos, la existencia de enclaves autoritarios y la ausencia de una verdadera rendición de cuentas. Lo cual evidenció la incompatibilidad existente entre el régimen institucional y el nuevo sistema político.

En los gobiernos panistas se mantuvo un régimen político que fue diseñado y era funcional en un contexto de un fuerte presidencialismo y de un partido de Estado, pero que al cambiar dichas variables, el sistema se mostró disfuncional, conflictivo, inoperante, provocando falta de acuerdos. En términos generales de 2000 al 2012 no se lograron los consensos que permitieran aprobar las reformas estructurales para democratizar al régimen político.

Con el regreso del PRI al poder como consecuencia de las elecciones del 2012, nuestro sistema político experimenta una nueva etapa, en la que persisten y se refuerzan estilos, formas y enclaves autoritarios como expresiones del antiguo régimen, conviviendo de manera simultánea con un proceso de cambio político que en el discurso se busca fortalecer la vida democrática de nuestro país.

Ante este escenario, surgen interrogantes fundamentales sobre cómo funciona el sistema político con la segunda alternancia en la presidencia de la República, cómo opera la relación del presidente con su partido, con el Congreso, con los gobernadores priístas y con gobernadores de la oposición; en suma, qué elementos del antiguo régimen permanecen y funcionan en el nuevo contexto político, caracterizado por la alta competencia electoral, el pluralismo y la alternancia. ¿Hacia dónde se dirige el cambio político en México? ¿Cuáles son los retos que enfrenta la democracia en México? ¿Experimentamos un retroceso y una vuelta al estilo autoritario que caracterizó a los gobiernos priístas?

Las anteriores interrogantes son el objeto de la presente investigación; asimismo, se propone analizar cuáles son los retos de la democracia en México, los equilibrios institucionales necesarios ante la realidad política actual, la representación política y los cauces institucionales de la participación ciudadana.

El planteamiento del problema identificado es que México ha experimentado una larga transición a la democracia, determinada por su carácter gradual, pacífico, con énfasis en el aspecto electoral. El proceso de democratización ha implicado una sucesión gradual de reformas electorales que han buscado garantizar reglas claras, equitativas e imparciales para el acceso al poder. Los avances paulatinos permitieron mayor confianza en los procesos electorales, así como el reconocimiento de los triunfos de la oposición en los municipios, los estados y los congresos locales y federal, hasta llegar a la alternancia en la presidencia de la República.

La pluralidad, la competencia política y la alternancia han generado una transformación del modelo de funcionamiento del partido hegemónico y del presidencialismo omnímodo que por décadas tuvimos en México. La pluralidad

política ha modificado la integración de los poderes y su funcionamiento, y se ha reflejado en una composición cambiante de las preferencias políticas a nivel nacional y local.

Actualmente la pluralidad, la alta competitividad electoral y la alternancia son fenómenos inherentes a nuestra realidad política. El sistema político mexicano se encuentra en un proceso de transición, con avances significativos en la legislación y las instituciones electorales, con un sistema electoral funcional, pero con mecanismos atrasados para el ejercicio eficaz del gobierno y para controlar y equilibrar el poder.

El avance en materia electoral es una parte importante de la democracia, pero es sólo una parte del entramado institucional y del funcionamiento que requiere la democracia. No hemos consolidado nuestro desarrollo democrático. En términos generales seguimos contando con un régimen político que fue diseñado y era funcional en un contexto de un fuerte presidencialismo, un partido de Estado y bajo una gobernabilidad no democrática. La construcción del sistema político clásico correspondió a una sociedad que hoy es diametralmente diferente, en consecuencia y derivado del cambio político experimentado en las últimas décadas, el régimen político institucional se muestra disfuncional e ineficiente.

Una particularidad del cambio político ha sido la transferencia de poder y recursos del gobierno federal y de la presidencia de la República hacia los gobernadores, poderes fácticos y actores de diversa índole, carentes de obligación de rendir cuentas y sin contrapesos reales. Se mantiene en lo esencial la estructura del poder político, la influencia de los grandes intereses corporativos y oligárquicos heredados del sistema priísta, por otra parte surgen fenómenos como el posicionamiento de actores fácticos y enclaves autoritarios.

El viejo régimen no fue desmantelado con la alternancia, sino que permaneció de 2000 al 2012 con la representación del PRI en el Congreso de la Unión y manteniendo las gubernaturas en la mayoría de los estados. En el año 2000 el PRI contaba con 18 gubernaturas, en el 2006 con 17, y en el 2012

con 21. Persisten enclaves autoritarios como expresiones del antiguo régimen, conviviendo de manera simultánea con el proceso de cambio político. Los viejos cacicazgos se adaptaron a la alternancia, impidiendo la consolidación de cambios democratizadores.¹

Está pendiente la aprobación de las reformas democráticas y cambios institucionales para garantizar que el régimen político sea funcional bajo las nuevas condiciones políticas. En los años recientes ha habido tres intentos de reformar el régimen político:

- La Ley para la reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007.
- La reforma política del 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.
- La reforma política-electoral del 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, producto del Pacto por México.

A pesar de los avances implementados por las citadas reformas, no se han logrado modificar las estructuras del sistema político correspondientes al antiguo régimen. Se continúa en la ruta de los cambios graduales, dosificados, fragmentados, con horizontes limitados y coyunturales.

Prevalece una agenda pendiente en el proceso de democratización en México: hacer funcional y gobernable la relación y equilibrios entre los poderes de la Unión, entre la presidencia y las entidades federativas, generar una gobernabilidad democrática, fortalecer Estado de derecho, la representación política y ampliar los instrumentos y órganos de participación ciudadana.

En el proceso de cambio político pueden percibirse elementos que construyen un nuevo régimen, con valores, instituciones y aspiraciones democráticas, y a la vez, la persistencia de elementos del antiguo régimen autoritario, corporativo, centralista y patrimonialista

¹ Cfr. Luis Cargos Ugalde, *Vetocracia*, en Nexos, octubre de 2012.

Ya hemos superado –aparentemente– la etapa de cuestionamiento a las instituciones y procesos electorales. Por lo que de acuerdo con algunos autores la exigencia democrática va más allá del ámbito comicial, es menester que la democracia proporcione resultados. Más allá del avance en materia electoral, comienzan a adquirir mayor relevancia los resultados de los gobiernos democráticamente elegidos, aspectos como la seguridad, la justicia, las políticas sociales, el desarrollo económico, y en general, la gestión de un gobierno cobran una importancia fundamental. En la actualidad la discusión se concentra en la efectividad y eficacia gubernamental.²

Por otra parte, la calidad de la democracia está relacionada con el fenómeno de expansión de la ciudadanía, es decir, con los instrumentos y cauces de participación ciudadana, con la representación y con la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos en los niveles municipal, local y federal.³

La aprobación de un nuevo régimen institucional con un sentido democrático, representa un reto mayúsculo que requiere consensos y acuerdos de gran alcance, por lo que su consolidación depende en gran medida de los consensos alcanzados y de los incentivos que tengan los diversos actores políticos para lograrlo.

Los retos que enfrenta la democracia en México es un tema de la mayor importancia desde la perspectiva de nuestra realidad política y también desde el ámbito académico. Su análisis nos permite, por un lado, entender el proceso de cambio y transformación política de nuestro país, el cambio institucional, y por otro, las debilidades y los retos que enfrenta nuestra democracia.

La aportación de la presente investigación estriba no sólo en la importancia y pertinencia de los temas que aborda, sino también en el análisis del rol de las instituciones, las reglas del funcionamiento y equilibrio entre los poderes de la Unión, la legislación y las instituciones electorales, el sistema de partidos

² Luis Carlos Ugalde, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977–2012*, Ed. Aguilar, México, 2013.

³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, establece en su *Informe sobre la democracia en América Latina 2004*, el concepto de ciudadanía integral, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos. Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.

políticos, los equilibrios institucionales, el papel de los órganos autónomos, los cauces institucionales para la participación ciudadana y el sentido de la acción social y política que determinan la dinámica política a través de las instituciones.

Se analizan los retos de la democracia en México, las transformaciones y nuevos equilibrios institucionales necesarios para que el sistema político sea funcional, eficaz y democrático, en el marco de las diversas variables que definen nuestra realidad política: pluralismo, alternancia, alta competitividad y gobiernos divididos, conviviendo de manera simultánea con enclaves autoritarios y poderes fácticos.

La presente Tesis tiene como objetivo general analizar e identificar cuáles son los retos que enfrenta la democracia en México. Como objetivos particulares se establecen: a) Examinar los cambios institucionales que ha experimentado el sistema político a partir de la transición del año 2000; b) Cuáles son los equilibrios que requiere nuestro diseño institucional y constitucional.

La formulación de las hipótesis de la investigación parten de reconocer que no hemos consolidado nuestro proceso democrático a través de cambios constitucionales e institucionales, la transición política centrada en el ámbito electoral ha propiciado un notable cambio político que ha permitido que las instituciones, particularmente el Congreso, el Poder Judicial y las gubernaturas, recuperen la autonomía necesaria para desarrollar facultades que tenían, pero que no ejercían plenamente, debido al dominio del partido hegemónico y del presidencialismo; sin embargo no se han modificado de manera sustantivas las facultades o equilibrios de las principales instituciones del régimen político: los poderes de la Unión y el federalismo.

De conformidad con anterior, se presentan las siguientes hipótesis: *Primera:* A pesar de los avances democráticos, de la alternancia y de que la pluralidad política es una realidad en el país, no contamos con un diseño institucional que permita generar una gobernabilidad plural y democrática, no se ha construido un nuevo sistema de contrapesos y equilibrios institucionales, acordes con las nuevas condiciones políticas. Seguimos contando con un régimen

político que fue diseñado y era funcional en un contexto de presidencialismo y de un partido de Estado; sin embargo, ante la nueva realidad política, se muestra disfuncional, conflictivo, ineficiente, con un bajo desempeño institucional. Existe una incompatibilidad entre el régimen institucional y el actual sistema político. Los retos de la democracia que enfrenta nuestro país, implican, no un problema de alternancia o de cambio de partido en el gobierno, sino que representan un problema del diseño constitucional e institucional del régimen político. *Segunda:* La aprobación y creación de nuevas instituciones, de nuevos equilibrios, de nuevas reglas del juego, y en general de cambios democratizadores del régimen político, requieren de incentivos, construcción de vías de entendimiento, negociación y acuerdos. En este sentido se presentan dos variables dependientes una de la otra: a) Para los partidos políticos pueden representar mayores incentivos preservar sus espacios de poder y privilegios con las reglas del juego actuales, que apostar por una reforma integral del régimen político; asimismo, existen actores fácticos, grupos de interés, monopolios y oligopolios poderosos que no encuentran incentivos para transitar a un nuevo régimen. Por lo que en el contexto actual, una reforma política integral que permita contar con un nuevo régimen político y cambios institucionales, puede no representar suficientes incentivos para los partidos políticos y otros actores. b) En la medida que se vean amenazados o estén riesgo los intereses, prerrogativas y posiciones de poder que tiene cada partido político, y otros actores fácticos, o en la medida que las presiones del exterior se vuelvan más costosas que los propios costos de transacción de las reformas y cambios institucionales, se buscará impulsar una nueva reforma política, una nueva agenda de cambios institucionales que establezcan nuevas reglas del juego y fortalezcan la democratización a través de un nuevo arreglo institucional.

Se examinan los retos de la democracia a la luz del enfoque teórico del neoinstitucionalismo, se analiza el proceso que ha seguido el cambio político en México poniendo énfasis en el diseño institucional de nuestro régimen político. En este sentido los arreglos institucionales deben ser concebidos como las reglas del juego que arrojen incentivos, fomenten cambios democratizadores e inhiban

enclaves autoritarios, en suma, el arreglo institucional, debe tener consecuencias tanto en el comportamiento de los actores políticos como el proceso político y sus resultados.

La presente Tesis se estructura en siete capítulos, en los que se analizan en cada uno de ellos los siguientes aspectos: El primer capítulo versa sobre el neoinstitucionalismo como enfoque teórico para analizar el cambio político en México y analiza los elementos que constituyen el modelo democrático: las dimensiones procedimental, de resultados y sustantiva; el segundo capítulo analiza los fundamentos del sistema político clásico y el modelo de representación política en México, el tercer capítulo desarrollo el sistema electoral y el sistema de partidos, y el proceso de cambio político desarrollado a través de la apertura electoral; el cuarto capítulo analiza las nuevas reglas del juego en materia electoral que se establecen después de la alternancia, la reforma político electoral del 2007-2008 y la reforma político-electoral del 2014; el quinto capítulo se enfoca al análisis del nuevo escenario político derivado de los gobiernos de la alternancia, poniendo énfasis en dos dimensiones: los cambios constitucionales, legales e institucionales y las modificaciones del sistema político; el capítulo sexto analiza las reformas políticas de 2012 y 2014 y los cambios institucionales que comprenden; finalmente, el último capítulo se aboca a analizar los retos de la democracia en nuestro país en el contexto de la segunda alternancia en la presidencia de la República y el regreso del PRI al poder.

CAPÍTULO I

NEOINSTITUCIONALISMO Y CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

1.1. En enfoque teórico del neoinstitucionalismo

Entre los modelos teóricos de la Ciencia Política contemporánea podemos identificar diferentes enfoques: la elección racional, el enfoque sistémico, el análisis estructural y el neoinstitucionalismo.⁴

La teoría de elección racional parte del supuesto de que la estructura de preferencia de los individuos se establece en función de la maximización de la utilidad. Los actores sociales y políticos eligen los medios más eficientes para perseguir objetivos dada una estructura de creencias y valores.

La teoría de juegos es una expresión de la teoría de elección racional. Con apoyo de métodos numéricos y estadísticos los individuos calculan las acciones en función de: 1) las acciones que realizan otros individuos, y 2) de acuerdo a las restricciones materiales e institucionales que les son impuestas al individuo por el entorno.

Los aciertos de la teoría de elección racional son su rigor analítico y el uso del método deductivo y la búsqueda mecanismos causales en la acción individual que sirven para explicar procesos sociales. Aunque esta perspectiva parte del

⁴ Cfr. Alain de Remes, *Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político*, Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, vol. 63, núm.1, enero-marzo, 2001, México.

individuo, enfrenta la limitación de manejarse con variables muy acotadas. Además, no siempre los individuos disponen de la información y las condiciones para hacer una elección racional, porque el proceso de toma de decisiones es influido por factores sociales y culturales que no se pueden separar de la acción social. Las identidades sociales y comunitarias se excluyen.

El enfoque estructural-funcionalista plantea que las ciencias sociales deben responder a estructuras que cumplen una función en el sistema social. Los *funcionalistas* proponen: 1) que los sistemas políticos deben ser analizados en función de demandas, llamados *inputs*, y productos *outputs* o capacidad de respuesta del sistema y 2) el sistema de conversión explica el funcionamiento del sistema a su interior, en términos de la forma en que se eligen o descartan y restituyen a la población en forma de leyes.⁵

La teoría estructuralista privilegia las relaciones entre los sectores sociales, las instituciones y las organizaciones por encima de los individuos, su ideología y capacidad de liderazgo. Entre sus aportaciones están: a) la capacidad de clasificar diferentes patrones de interacción, b) se orienta a conocer los principios que regulan las relaciones entre las partes y c) estudia los procesos de cambio, transformaciones y evolución que sigue el objeto de estudio. La crítica que se hace al estructuralismo es que deja poco espacio para la acción y voluntad del individuo, considerado secundario frente a las condiciones estructurales.⁶

Por otra parte, el estudio de las instituciones cobró relevancia como elemento del análisis político a partir de la década de 1990. Uno de los enfoques desde los que se ha abordado el estudio de las instituciones en América Latina después de las transiciones políticas es el nuevo institucionalismo: “Los actores toman decisiones en respuesta a incentivos institucionales y hacen énfasis en el impacto causal de las instituciones”.⁷

⁵ Talcott Parsons, “Recent Trends in Structural-Functional Theory”, en Count y Bowles (eds.). *Asimismo*, puede verse: David Eston, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Argentina, 1965.

⁶ Alain de Remes, *Op. cit.*

⁷ Gerardo Munck, L., “La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional”, *Política y gobierno*, Vol. XI . Núm. 2, II Semestre de 2004, p. 316.

El neoinstitucionalismo parte de una revalorización del papel que desempeñan las instituciones. Desde la perspectiva de la Ciencia Política, este enfoque pone énfasis en la importancia de las instituciones, mediante él se puede analizar cómo las instituciones concretizan las reglas formales de la política (a través de constituciones, regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales), los actores colectivos, de la política (partidos y organizaciones de interés), los subsistemas del Estado (gobiernos, parlamentos, burocracias, tribunales, fuerzas armadas,) y las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos).⁸

Las instituciones son las pautas y paradigmas de una sociedad, es decir, son las limitaciones concebidas por el hombre que le dan forma a la interacción humana y que la dotan de certidumbre. Además, construyen, estructuran e incentivan el intercambio humano, ya sea de índole político, social o económico.⁹

Desde esta perspectiva el cambio institucional obedece a patrones racionales de actores que intentan maximizar sus intereses respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunas de estas reglas. Los actores son capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que a ellos les resulten más convenientes.

De acuerdo con Douglass C. North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más estrictamente, son los límites que los hombres imponen a la interacción social; en consecuencia, estructuran los incentivos en cualquier intercambio humano, ya sea de tipo económico, político o social.¹⁰

Las instituciones tienen como objeto fundamental reducir la incertidumbre que genera la enorme gama de posibilidades inherentes en las conductas humanas. Las conductas sociales están limitadas por una mezcla de reglas e instituciones formales e informales, que en su conjunto intentan maximizar los

⁸ Andreas Schedler, "Neoinstitucionalismo," en Laura Baca, *Et al, Léxico de la política*, México, FCE/CONACYT/FLACSO/Heinrich Böll Stiftung, pp. 472-476.

⁹ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 13-14.

¹⁰ Douglass C. North, *Op. cit.*

beneficios y disminuir los costos tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. (Ver cuadro 1).

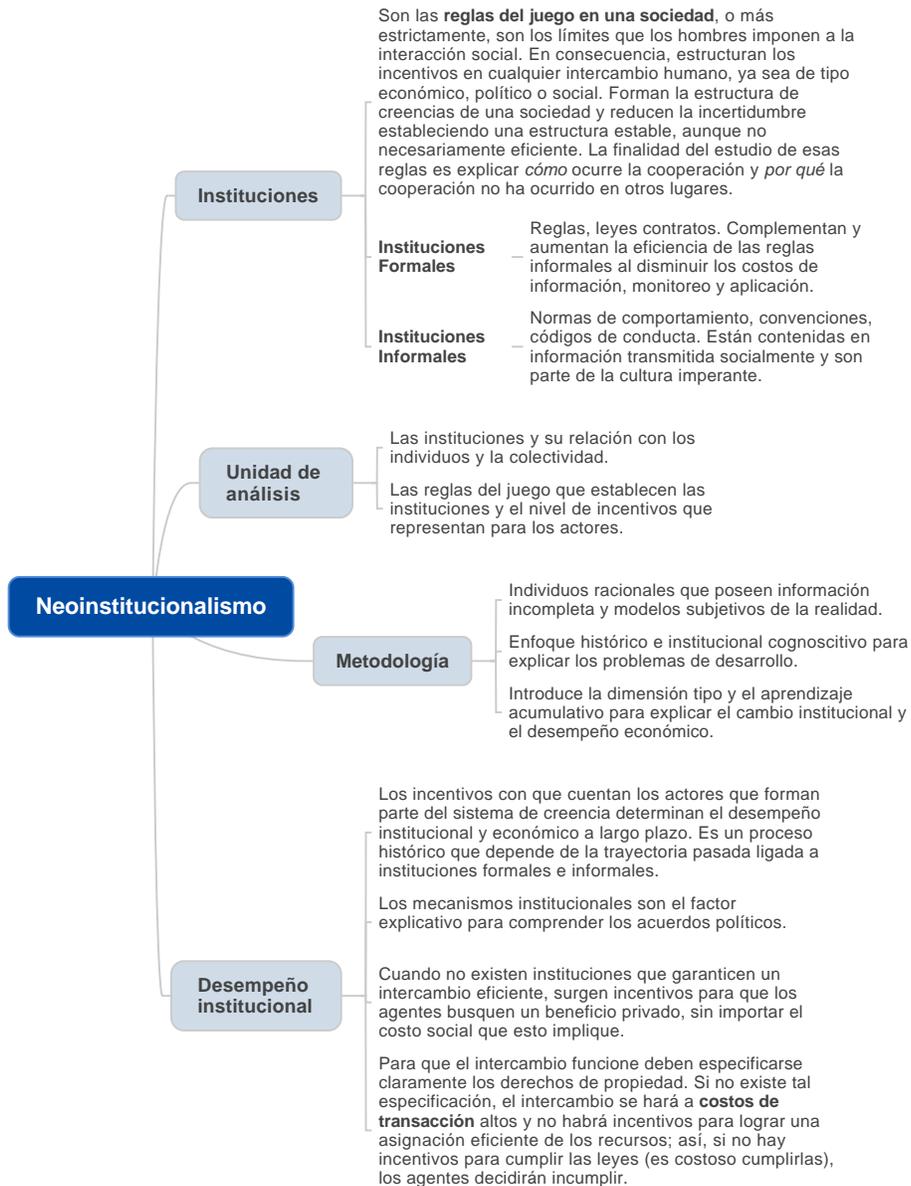
Todas las instituciones humanas incluyen, como parte esencial de su función, recompensas y castigos concretos a las conductas individuales o de grupo. En consecuencia, los individuos derivan conscientemente de esta estructura de incentivos institucionales un cálculo racional de los costos y beneficios de todas sus conductas posibles. John Searle establece que las instituciones sociales se distinguen de otros fenómenos humanos por su incapacidad de funcionar sin la aceptación colectiva de su legitimidad.¹¹ En cierto sentido, estas construcciones sociales dependen en forma esencial de la confianza de la misma sociedad.

María Amparo Casar destaca que el supuesto fundamental del neoinstitucionalismo reside en que la configuración de cada estructura de gobierno y sus combinaciones en un arreglo institucional particular –por ejemplo la combinación de presidencialismo con un sistema de representación proporcional y multipartidismo– tienen consecuencias importantes en el desempeño y estabilidad del sistema y en valores centrales como la representatividad, la eficiencia en la toma de decisiones, la posibilidad de acuerdos, el nivel de conflictividad de la política, la rendición de cuentas o la legitimidad. El enfoque del neoinstitucionalismo va más allá de la descripción jurídico-formal que se desprende de las constituciones y leyes que establecen el marco institucional en que la política se desarrolla. En este sentido, las instituciones son más que espacios neutros de interacción. Son un conjunto de normas, procedimientos, formales e informales, rutinas y convenciones que afectan o determinan, dentro de ciertos límites, la conducta de los miembros que las componen, su relación con los integrantes de otras instituciones, el proceso de formación de políticas y las políticas mismas.¹²

¹¹ John Rogers Searle, *La construcción de la realidad social*, Paidós, España, 1997, 236 pp.

¹² María Amparo Casar, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, p. 17.

Cuadro 1 Principales elementos del neoinstitucionalismo de Douglass C. North



Fuente: Elaboración propia con base en Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1990.

Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek desarrollan el enfoque neoinstitucionalista para el análisis de la política. Desde su perspectiva el rol de las instituciones políticas es establecer las reglas de juego básicas como fundamento del ordenamiento de la sociedad y el marco para que funcione el sistema social, proporcionan una forma para entender uno de los problemas más

relevantes de la política: la toma de decisiones. En el caso de las organizaciones estatales, a través de qué mecanismos la acción individual y colectiva, se transforman en resultados, ese proceso decisorio se convierte en el mecanismo que hace funcionar el sistema político, y como consecuencia de ello, la generación de la acción política.¹³

1.2. Instituciones, régimen político y sistema político

Según Robert Dahl, “la fortaleza de las instituciones es un requisito indispensable para una democracia a gran escala”.¹⁴ En contraste, cuando las instituciones son débiles unos cuantos grupos predominantes pueden generar efectos adversos en el funcionamiento del mercado y en el diseño de políticas públicas para favorecer sus intereses. Entendiendo por instituciones débiles a aquellas que no son capaces de limitar la influencia de los grupos de poder en el interés de la sociedad en general.

Las instituciones que en la actualidad rigen al Estado mexicano tienen su origen en un pacto nacional producto de la Revolución Mexicana que estructuró políticamente a las fuerzas revolucionarias, políticas y caciquiles, el cual culminó con un proyecto institucional de carácter federal, caracterizado por el predominio del presidente de la República por encima de los poderes Legislativo y Judicial y un partido político oficial como medio de acceso a la estructura del poder, organizado de manera corporativa y clientelar.

El conjunto de las instituciones políticas formales del Estado mexicano se instituyeron con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y durante la década de los 30s los equilibrios institucionales de la Constitución original fueron modificados para centralizar y fortalecer las atribuciones del presidente de la República.

¹³, Kenneth A. Shepsle; Mark S. Bonchek, *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad, y comportamiento*, Taurus, 2005.

¹⁴ Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, p. 107.

En este encuadre, el análisis institucional no sólo debe centrarse en las instituciones formales del Estado mexicano, es decir a nivel del régimen político, sino que también debe abocarse al estudio de las instituciones informales y reglas del juego efectivamente vigentes, por lo que necesariamente tiene que contemplar el funcionamiento del sistema político. A efecto de lo anterior, es necesario distinguir conceptualmente las implicaciones existentes entre “régimen político” y “sistema político”.

El *régimen político* es entendido como las reglas e instituciones formales que sirven de marco para el desarrollo de las relaciones políticas. De acuerdo con Antonio Camou "...se define al nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político."¹⁵ Para Rosendo Bolívar Meza "...el Estado se expresa y materializa a través de su forma, es decir, el régimen político; el régimen político es la forma de existencia y manifestación del Estado. El Estado actúa a través del régimen político; las tareas prácticas del Estado son realizadas por sus agencias concretas como son las instituciones ejecutivas, legislativas, jurídicas, hacendarias, militares y policiales."¹⁶

Entendemos por *sistema político* el conjunto de instituciones, grupos y procesos que están interrelacionados entre sí, así como las contradicciones que pueden surgir entre ellos, la forma en que procesan las demandas de los diversos grupos sociales, económicos, productivos y la capacidad de respuesta que las instancias involucradas. Norberto Bobbio entiende por sistema político el "...conjunto de las relaciones de interdependencia entre las diferentes entidades que juntas contribuyen a desarrollar la función de mediación entre los conflictos, de cohesión del grupo y de defensa de los otros grupos..."¹⁷

Para Camou el sistema político "...se refiere al conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder (político) efectivamente vigentes en una

¹⁵ Antonio Camou. "Gobernabilidad y democracia. Once tesis sobre la "transición" mexicana". en *Nexus* No. 170. Febrero de 1992, p. 56. Asimismo, puede verse del mismo autor: *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, 1997.

¹⁶ Rosendo Bolívar Meza, "Estado régimen político y gobierno", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 134, IIS-UNAM, Octubre-diciembre de 1988, pp. 143-157.

¹⁷ Norberto Bobbio, *Estado Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. España, 1987. Ed. Plaza y Janes. p. 124. Asimismo, puede verse otra definición en el Diccionario de Política del mismo autor: "...se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca...".

sociedad".¹⁸ Es el "Conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas."¹⁹

Las instituciones políticas son un factor decisivo en la organización del pluralismo político, la canalización institucional de las demandas sociales y la representación sociocultural. Las instituciones políticas y representativas son determinantes en la manera en que se pueden regular y procesar adecuadamente las demandas sociales, las políticas públicas, la gobernabilidad, los equilibrios y controles institucionales y la rendición de cuentas.

El neoinstitucionalismo busca explicaciones de los procesos de cambio, poder y eficiencia de las instituciones, considera que las instituciones no son sólo reglas que ordenan los comportamientos humanos y propician certidumbre en la toma de decisiones, sino antes que todo, son producto de las acciones humanas, plagadas de conflictos, contradicciones y ambigüedades.

Este enfoque busca clarificar cuáles son los intereses que entran en conflicto ante ciertas definiciones institucionales, qué factores inciden para alcanzar o no el apego de las fuerzas políticas y los individuos a las mismas, que tanto varían las prácticas de un país a otro, bajo contextos institucionales semejantes, el papel que juegan las élites en el mantenimiento de las instituciones y cómo se modifican los órdenes institucionales.

Los actores y sus intereses se construyen institucionalmente, esto es colectivamente. Las reglas acordadas por los actores en contextos específicos, dan pauta para que los intereses y perfiles de los participantes en los juegos regulados se redefinan y con ellos ciertos rasgos culturales surjan, se fortalezcan y se reproduzcan. ¿Cómo se desarrolla este proceso? Una primera aproximación está determinada por las contradicciones institucionales, esto es, los conflictos que surgen al llevar las reglas institucionalizadas a su implementación e

¹⁸ Antonio Camou, *Op. cit.*, p. 56.

¹⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, IJ-UNAM-Porrúa, 1994. 7a. edición.

interacción con los distintos actores tanto formales como fácticos. Una segunda aproximación puede observarse a través de los conflictos que prevalecen entre distintos órdenes institucionales, en el caso de nuestro país los conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales, entre los poderes de la Unión, los partidos políticos, así como entre los organismos públicos frente a los organismos privados, el ámbito internacional, y entre las instituciones y los actores fácticos: empresarios, televisoras, iglesias, sindicatos, caciques regionales, narcotráfico, crimen organizado y enclaves autoritarios.

El régimen político se materializa en México en los poderes de la Unión, el sistema federal, el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, las reglas de competencia, los métodos de acceso legal al poder, la definición de quienes pueden acceder como actores políticos al mismo, la organización de los procesos electorales, la distribución de los recursos destinados a ellos, entre otros aspectos. El régimen político y el sistema de gobierno guardan diversas interdependencias e interrelaciones, siendo el sistema de gobierno más estable en el tiempo. Es por ello, que en México el sistema de gobierno y la relación entre los poderes de la Unión no se han modificado en términos estructurales.

El cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunas de estas reglas. Estos actores son capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que maximicen sus intereses.

En el proceso de cambio político en México existen elementos que construyen un nuevo régimen, con valores, cambios institucionales y aspiraciones democráticas, y a la vez, subsisten elementos del antiguo régimen autoritario, corporativo, centralista y patrimonialista, junto con el fortalecimiento de nuevos actores fácticos que frenan el cambio democrático.

La pregunta que subyace es ¿por qué en México no se han consolidado los cambios democráticos? ¿Por qué prevalecen actores y enclaves autoritarios que

se han opuesto al cambio democrático? Francisco Valdés Ugalde analiza, desde la perspectiva del enfoque de la elección racional, cuáles son los incentivos de los actores para colaborar, o no, en la aprobación de las reformas democratizadoras del régimen político.²⁰ Bajo esta perspectiva podemos dilucidar que no existen incentivos suficientes para algunos actores fácticos (sindicatos, empresarios, monopolios, duopolios, grupos de interés, enclaves autoritarios) para apoyar las reformas que consoliden el cambio democrático; por el contrario encuentran mayores incentivos en bloquear dichas reformas y preservar sus intereses, privilegios, prerrogativas y cotos de poder.

La concepción del cambio institucional sugiere una evolución hacia arreglos institucionales eficaces; sin embargo, North señala que la información incompleta y los costos de transacción elevados, generan una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional.²¹

Desde el enfoque neoinstitucional se analiza el sistema político mexicano, que se encuentra en un proceso de cambio institucional, caracterizado por la transición de un sistema autoritario, presidencialista, centralista, con un partido hegemónico, a un sistema con nuevos equilibrios institucionales, basado en reglas democráticas, un auténtico Estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas.

1.3. Las dimensiones de la democracia: procedimental, de resultados y sustantiva

La democracia actual es entendida como la "democracia liberal", es decir, una forma de gobierno consistente en una democracia representativa y una democracia limitada donde la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta al Estado de derecho y normalmente moderada por una Constitución que enfatiza la protección de los derechos y libertades individuales y colectivos, estableciendo restricciones tanto a

²⁰ Francisco Valdés Ugalde, *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, FLACSO México, IIS-UNAM, Gedisa, México, 2012, 249, pp.

²¹ Douglass C. North, *Op. cit.*

los gobernantes como a la ejecución de la voluntad de una determinada mayoría.²²

La democracia involucra como requisito necesario contar con elecciones periódicas, libres y auténticas, en un contexto de imparcialidad, con reglas e instituciones neutrales que garanticen condiciones de equidad en las contiendas electorales. Implica además, contar con condiciones de pluralidad y competencia, y garantizar que la ciudadanía tenga la posibilidad y libertad de elegir entre distintas opciones políticas.

Si bien la dimensión electoral o procedimental es un componente fundamental de la democracia, la concepción actual de la democracia no puede constreñirse sólo a un conjunto de procedimientos electorales; por lo que aunado a una concepción puramente electoral o procedimental, la democracia comprende una serie de valores y requisitos: limitación del poder, división de poderes, un auténtico Estado de derecho, respeto a las libertades y derechos fundamentales, libertad, igualdad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas,.

La democracia contemporánea se fundamenta en dos ejes: la libertad y la igualdad. Por lo que la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es un valor fundamental de un auténtico régimen democrático. El Estado democrático sustenta la participación política y la capacidad de los ciudadanos para poder decidir sobre los asuntos públicos, considerando que la ciudadanía es el principio y fundamento del sistema democrático.

De conformidad con Norberto Bobbio, el Estado liberal es el presupuesto no sólo histórico, sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: en la dirección que va desde el liberalismo hasta la democracia, en el sentido de que se necesitan ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático, y en la dirección opuesta que va desde la democracia hasta el liberalismo, en el sentido de que se necesita el poder democrático para garantizar la existencia y efectivo ejercicio de las libertades fundamentales, tales como la libertad de pensamiento,

²² Víctor Alarcón Olguín, *Libertad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación del IFE, No. 18, México, IFE, 1996.

expresión, reunión, asociación y la misma libertad política, es decir el derecho de elegir a los gobernantes y representantes populares, así como participar en las decisiones públicas.²³

Montesquieu, en el siglo XVIII, estableció las bases para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de lo que actualmente llamamos derechos fundamentales.²⁴ Las ideas de Montesquieu fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los estados constitucionales modernos, hasta que la división de poderes se convirtió en una exigencia mínima e “indispensable” del modelo democrático. Este principio quedó expresamente establecido en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* y en las constituciones de los estados americanos. Las grandes revoluciones del siglo XVIII arrojaron los primeros documentos propiamente constitucionales. Es decir, los primeros textos políticos y jurídicos en los que la protección de los derechos quedaba garantizada mediante el instrumento idóneo para lograrlo: la separación de los poderes del Estado.²⁵

De la separación de los poderes es posible desprender dos principios característicos del Estado constitucional democrático: el principio de “legalidad” y el principio de “imparcialidad”. El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; en tanto que el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primer principio, el de legalidad, confirma la inevitable supremacía de la ley y el segundo, el principio de imparcialidad, garantiza su aplicación efectiva.²⁶

Un elemento fundamental de la concepción democrática es el Estado de derecho, en el que prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los

²³ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, F.C.E., 214 pp.

²⁴ El núcleo de esta importante teoría se encuentra recogido en el capítulo sexto del libro XI *Del espíritu de las leyes*: “...cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Poder Legislativo y Ejecutivo... Todo se habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares.”

²⁵ Cfr. Miguel Carbonell, Pedro Salazar, Capítulo II “Apunte sobre la teoría de Montesquieu” y Capítulo III “Principios y significados de la separación de poderes”, en *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 7-17.

²⁶ *Ibidem*.

hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades y derechos de los ciudadanos. El Estado de derecho reposa sobre dos pilares fundamentales: la limitación de la voluntad de los gobernantes y de la acción gubernamental por medio de leyes y la reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los individuos. Las características generales del Estado de derecho son:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.²⁷

Bajo este encuadre, la democracia debe incluir los siguientes componentes: el primero es el *democrático*, que permite a los ciudadanos elegir a sus gobernantes en elecciones libres y limpias, además de fomentar la participación en los procesos políticos; el segundo componente es *el liberal*, que limita el poder del Estado, para invadir los derechos fundamentales de las personas, fortaleciendo así las libertades civiles y los derechos humanos de los individuos; el tercero es el *republicano*, que proporciona un Estado de derecho, y un buen gobierno a través de las instituciones de rendición de cuentas horizontal, que controlan y equilibran tanto al Ejecutivo como a otros poderes, mientras que mantienen la igualdad ante la ley de todos los actores, públicos y privados.

Para Leonardo Morlino una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones que incluyen significaciones procedimentales, de resultados y sustantivas:

...una buena democracia tiene, al menos, ocho dimensiones de variación que deben ser colocadas en el centro del análisis empírico. Las primeras cinco son procedimentales, en cuanto se refieren, principalmente, a las reglas y sólo de manera indirecta a los contenidos, a pesar de que éstos son muy relevantes. Estas

²⁷ Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de Derecho y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 12, IFE, 1996.

son: 1. Estado de derecho (*rule of law*) o respeto a la ley; 2. Rendición de cuentas (*accountability*) electoral o bien responsabilidad electoral; 3. Rendición de cuentas interinstitucional; 4. participación; 5. competencia (partidaria). La sexta concierne al resultado y refiere a la reciprocidad (*responsiveness*), o sea la capacidad de respuesta del gobierno y que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos son sustantivas: 1. Respeto pleno de los derechos que pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades; y 2. progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica.²⁸

Cuadro 2
Dimensiones de una democracia de calidad de acuerdo con
Leonardo Morlino

Dimensión Procedimental	
1. Estado de derecho (<i>rule of law</i>)	Imperio de la ley. Un efectivo Estado de derecho garantiza los valores liberales y democráticos.
2. Rendición de cuentas (<i>Accountability</i>) electoral	Responsabilidad electoral.
3. Rendición de cuentas interinstitucional	Es la obligación de los gobernantes de responder por sus actos a las instituciones constitucionales y a los ciudadanos.
4. Participación	Una buena democracia es aquella donde sus ciudadanos ejercen sus derechos y a través de su participación influyen en el proceso de toma de decisiones.
5. Competencia (partidaria)	La competencia electoral está ligada con el acceso igualitario y equitativo a medios de comunicación a financiamiento y está íntimamente ligada con la responsabilidad horizontal ya que la institución que asegurara elecciones limpias y justas debe ser imparcial.
Dimensión de Resultados	
6. Reciprocidad (<i>responsiveness</i>)	La capacidad de respuesta del gobierno, que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Un gobierno democrático es recíproco cuando sus políticas responden a lo que los ciudadanos esperan.
Dimensión Sustantiva	
7. Respeto pleno de los derechos	Pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades.
8. Progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica	Dimensión sustantiva de la democracia derivada de la condición de igualdad.

Fuente: elaboración propia con base en Leonardo Morlino, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Colección de Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, Instituto Federal Electoral, México, 2008, 95 pp.

Leonardo Morlino sostiene que “una buena democracia, es aquella que garantiza el ejercicio de la libertad y la igualdad a sus ciudadanos y que se sustenta en un Estado de derecho; en el que los ciudadanos deben poder

²⁸ Leonardo Morlino, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Colección de Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, Instituto Federal Electoral, México, 2008, 95 pp.

monitorear la eficacia de la aplicación de las leyes, de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresadas de la sociedad civil, y además pueden pedir cuentas a sus gobernantes y éstos a su vez, rendirles cuentas a ellos”.²⁹

Larry Diamond y Leonardo Morlino proponen ver a la democracia de calidad como un sistema que:

...concede a sus ciudadanos amplias libertades, igualdad política, y control sobre las políticas públicas y sobre los decisores mediante legítimo y lícito funcionamiento de las instituciones. Este régimen satisfaría expectativas ciudadanas respecto a la gobernanza (calidad de resultados); permitirá a los ciudadanos, asociaciones y comunidades gozar de libertades extensas e igualdad política (calidad de contenido); y proveerá un contexto en el cual toda la ciudadanía podrá juzgar funcionamiento/rendimiento del gobierno mediante instituciones como elecciones, mientras las instituciones del gobierno y los funcionarios están legal y constitucionalmente responsable uno ante el otro (calidad procedimental).³⁰

Asimismo, es necesario enfatizar que Morlino sostiene que una democracia de calidad es “aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos”.³¹

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, diferencia entre democracia electoral, que tiene que ver con los procedimientos mediante los cuales se accede al poder y, democracia ciudadana que tiene que ver con el fomento de la participación política de todos en específico de las minorías y de los pobres.³²

Las condiciones sociales y económicas prevalecientes en América Latina precisan analizar la democracia como medio necesario para el desarrollo. Es en

²⁹ Leonardo Morlino, *Op. cit.*, p. 8

³⁰ Larry Diamond y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, p. 22.

³¹ Leonardo Morlino, (2005), “Calidad de la democracia notas para su discusión”. Ponencia del Congreso Anual de Ciencia Política Sociedad Italiana 2003. Trento: Sociedad Italiana.

³² Mónica Duhem, “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 140, noviembre-diciembre, 2006, pp. 58-66, UAM Azcapotzalco, p. 63.

este contexto que la democracia: “supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular de la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad y; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones”.³³

El modelo elaborado por el PNUD para medir la calidad de la democracia incluye tanto dimensiones procedimentales como valorativas. En dicho modelo, el umbral mínimo de calidad democrática se define por la existencia de sufragio universal (cada ciudadano cuenta con un voto), de elecciones regulares, libres y competitivas; de pluralismo político, de la constitución de asambleas legislativas, así como de la existencia de más de una fuente de información. El umbral superior, el “ideal” de democracia, está conformado por las aspiraciones de sus miembros. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3
Estándares del umbral superior de la calidad democrática

Categoría	Características
I.- Calidad democrática de la competencia electoral	Grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos
II.- Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos	Grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados
III.- Calidad democrática de la administración de justicia	Grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente
IV.- Calidad democrática de la formación de leyes	Grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales
V.- Calidad democrática del trato institucional	Grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público
VI.- Calidad democrática de los gobiernos locales	Grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente
VII.- Calidad democrática de la participación ciudadana	Grado en que la libre participación ciudadana modifica la ejecución de políticas públicas
VIII.- Calidad democrática de la sociedad civil	Grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto a control democrático
IX.- Calidad democrática de la opinión pública	Grado en que la formación de opinión pública se ejercita mediante una libre, oportuna, informada y equitativa

³³ PNUD, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, Costa Rica 2002, en www.estadonacion.org.ca

	expresión de las preferencias ciudadanas
X.- Calidad democrática de la cultura cívica	Grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional

Fuente: Mónica Duhem, *La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia*, El Cotidiano, vol. 21, núm. 140, noviembre-diciembre, 2006, pp. 58-66, UAM Azcapotzalco, p. 64.

De igual manera el PNUD establece en su *Informe sobre la democracia en América Latina 2004*, el concepto de “ciudadanía integral”, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos. Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.³⁴

En la presente investigación analizamos los retos de la democracia en México, partiendo no sólo de una concepción procedimental o puramente electoral de la democracia, sino incorporando también una visión basada en las dimensiones de resultados y sustantiva.

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 26.

CAPÍTULO II

EI SISTEMA POLÍTICO PRIÍSTA Y EL MODELO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El sistema político que se consolidó después de la Revolución, se caracterizó por contar con un fuerte presidencialismo, en detrimento de los otros poderes, un partido de Estado, basado en un sistema corporativo y el control de la oposición. Este sistema tuvo su origen en 1929 con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Durante décadas las reformas y cambios institucionales tuvieron como objetivo fortalecer la hegemonía del partido, y la concentración y centralización del poder presidencial. Los rasgos que caracterizaron este sistema fueron:

- Un partido hegemónico.
- Un fuerte presidencialismo con facultades metaconstitucionales.
- No había una división y equilibrio de poderes: existía una subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo.
- Formalmente existía un federalismo, pero de manera real existió un fuerte centralismo.
- Un sistema corporativo: inclusión y subordinación de organizaciones sociales, campesinas y sindicales en el PRI.

- Clientelismo político.
- Monopolio de la representación política.
- No existía un sistema de partidos plural y competitivo.
- Partidos de oposición testimoniales y oposición comparsa.
- Elecciones sin competencia.
- Exclusión institucional de la oposición de izquierda.
- Legislación electoral restrictiva.
- Control gubernamental de las autoridades electorales.
- Reformas constitucionales y legales que fortalecieron el poder presidencial: creación del Departamento del Distrito Federal a cargo de un Jefe de Departamento designado por el presidente; supresión de la reelección en todos los cargos de elección popular; eliminación de las candidaturas ciudadanas, el presidente contó con la facultad de incidir en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y magistrados y jueces.

2.1 La herencia del sistema político priísta

El Estado mexicano contemporáneo fue producto de la primera revolución social del siglo XX y de la inclusión en la Constitución de 1917 de las demandas y reivindicaciones que enarbolaron las distintas facciones revolucionarias.

El pacto constitucional permitió la organización de un Estado que se constituyó en el instrumento para impulsar las transformaciones del México posrevolucionario. El sistema político posrevolucionario se construyó a partir de las facciones victoriosas de la Revolución Mexicana, incorporó en la Constitución de 1917 demandas de las diferentes fuerzas revolucionarias, en especial la propiedad de la tierra, la regulación de la economía y la protección de los trabajadores; es decir, la Constitución logró aglutinar en un sólo pacto político y

social la pluralidad de proyectos de nación enarbolados por las diversas facciones revolucionarias.

La Constitución de 1917 dio forma a un nuevo país, el artículo 27 estableció diferentes formas de tenencia de la tierra, reivindicando la lucha agraria, se estableció a través de los artículos 27 y 28 el control del Estado sobre los recursos naturales, se reivindicaron los derechos laborales a través del artículo 123, se regularon las relaciones entre Estado e Iglesia con el artículo 130. Asimismo, la Constitución otorgó al Estado un importante grado de intervención en la economía, lo que le permitió al Poder Ejecutivo erigirse en impulsor del desarrollo económico del país.

El México postrevolucionario logró mantener durante décadas un margen considerable de consenso y legitimidad, sin ser plenamente democrático, a través de un proceso histórico de formación y consolidación de nuestro sistema político.

Durante setenta años el poder político estuvo concentrado en el presidente de la República, como lo señala Daniel Cosío Villegas era una “monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal”.³⁵ Este poder se concentraba en la institución presidencial, el presidente en turno ejercía el poder de jefe de Estado, jefe de gobierno, comandante supremo de las fuerzas armadas y jefe indiscutible del partido oficial.

Durante los años del presidencialismo hegemónico, la fortaleza de la institución presidencial derivó sobre todo de la propia condición hegemónica del PRI, a demás de las facultades atribuidas constitucionalmente al titular del Ejecutivo federal. El PRI y sus sectores apoyaban a su jefe y éste a las organizaciones gremiales y populares que lo respaldaban.

En este capítulo se analiza la herencia del sistema político priísta -muchos de cuyos rasgos y componentes permanecen en la actualidad-, entendido éste como un sistema autoritario, centralista, corporativo, clientelar, teniendo como componentes fundamentales al presidente y al partido.

³⁵ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 30-31.

El sistema político priísta conformó un fuerte presidencialismo, un partido de Estado, un sistema clientelar y corporativo, inhibió el federalismo, centralizó el poder, segregó a la oposición y configuró un esquema en el que se tenía el monopolio de la representación política. Sin embargo, fue un sistema incluyente –siempre y cuando la participación y las demandas se canalizaran dentro de los cauces del partido oficial–, contó con gobernabilidad –no democrática– y crecimiento económico, lo cual le dotó de legitimidad.

La existencia de un partido hegemónico del cual el presidente en turno era el líder indiscutible, le confería al presidente capacidades que no le otorgaba el orden constitucional. Los poderes partidarios, a los que Jorge Carpizo denominó metaconstitucionales, fueron los que hicieron sumamente poderosos a los presidentes mexicanos.³⁶

El viejo sistema priísta no fue creado para que hubiera gobiernos locales, estatales o municipales autónomos, sino para centralizar el poder y controlar al conjunto desde el centro.

El pacto constitucional reorganizó al Estado mexicano y lo configuró como instrumento para impulsar las transformaciones que el país requería. Sin embargo, la contradicción entre el cumplimiento de las demandas sociales de la Revolución y el impulso a la modernización del país a través del desarrollo económico, implicó que las reformas sociales plasmadas en la Constitución fueran instrumentos políticos al servicio de la "familia revolucionaria"; instrumentos de poder para desalentar el surgimiento de nuevos movimientos armados.

Las demandas sociales impulsadas por las facciones zapatista y villista de la Revolución quedaron interrumpidas ante la necesidad de consolidar de un grupo económico y social ascendente encabezado por Álvaro Obregón.³⁷

³⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Ed. S. XXI, 10 edición, 1991.

³⁷ Adolfo Gilly, *La revolución interrumpida*, México, El Caballito, 1971.

Con la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, el sistema político controló a caciques regionales, en tanto que la reivindicación de las demandas campesinas y obreras, encontraron límites en la necesidad de la modernización del país y en el impulso de la clase empresarial. "...fue una mezcla particularmente eficaz de dominación política tradicional –corporativizante, paternal, autoritaria– puesta al servicio de una iniciativa estatal modernizadora, capitalista."³⁸

Decía don Daniel Cosío Villegas que el sistema político mexicano estaba conformado por dos componentes: el presidencialismo y un partido oficial. Por su parte, Pablo González Casanova hablaba de un partido del Estado y un presidente fuerte; Arnaldo Córdova, de un partido del gobierno, y Luis Javier Garrido de un partido de Estado. En cualquier caso durante varias décadas el sistema político mexicano tuvo en la cúspide al presidente de la República, que era el titular del ejecutivo federal y de facto el líder del Congreso de la Unión, el último árbitro de los grandes asuntos nacionales y el jefe nato de su partido. Su partido cohesionaba mayorías legislativas, no sólo absolutas sino incluso hasta constitucionales, que permitían tener el control político no al partido sino al presidente. Y por otro lado, en el seno del partido se daba la representación de la mayoría de los grupos políticos y sociales del país, así como la lucha por el poder. El presidente designaba a su sucesor, a los gobernadores, a los Ministros de la Corte, a los presidentes de los municipios más importantes e incluso intervenía para apoyar liderazgos en los grandes sindicatos y otras organizaciones de masas.

Se trataba de un sistema político en el que la división de poderes era sólo formal y en el que se confundían las fronteras entre organización social y partido, entre partido y gobierno, entre gobierno y Estado. A partir de este conjunto de características se ejercía el monopolio del poder político, pues si bien no había un sistema de partido único -existían otros partidos políticos sólo uno de ellos podía ejercer el poder.³⁹

³⁸ *Ibidem*, p. 25.

³⁹ Martí Batres Guadarrama, "La reforma del Estado y el Poder Legislativo. El viejo sistema político", en Ana Alicia Solís de Alba, Max Ortega, *et al* (Coordinadores), *Globalización. Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, Ítaca, 2003, p. 133.

Estamos hablando de un régimen no democrático, que de acuerdo con la caracterización de Giovanni Sartori se caracterizaba por tener un partido hegemónico y por no ser competitivo electoralmente.⁴⁰

Juan J. Linz considera autoritario un sistema político –en el que se encuadra el caso mexicano– cuando presenta los siguientes elementos:

...un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.⁴¹

Jaime F. Cárdenas considera que existen otras caracterizaciones nos hablan de un régimen autoritario, un pluralismo limitado, una movilización político-social acotada por los canales corporativos del Estado, un poder centralizado en un líder y una élite definida, además de la existencia de una serie de reglas informales que organizan el ejercicio del poder público y el reparto de los recursos estatales.⁴²

2.2 Sistema presidencial y presidencialismo en México

El sistema presidencial en México

Maurice Duverger distingue que en las democracias occidentales, la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el parlamento y el gobierno: el régimen parlamentario y el régimen presidencial.⁴³ El sistema parlamentario y el presidencial representan en la actualidad expresiones modernas de formas de gobierno.

⁴⁰ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

⁴¹ Juan J. Linz, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en Stanley G. Paine, *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akar Editor, 1978, p. 212.

⁴² Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 56-58.

⁴³ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, Ed. Ariel, México, 1986, pág. 140 y ss.

Considerando que el desarrollo del Estado moderno consistió en consolidar al Estado dotándolo de poder y autonomía, para sepultar la fragmentación que significaba el orden feudal,⁴⁴ una siguiente etapa fue la de poner límites al poder de aquellos que detentaban la dirección del Estado, y en éste contexto surgen los llamados "derechos fundamentales",⁴⁵ la teoría de la división de poderes,⁴⁶ la "soberanía popular" de Rousseau, así como la conformación del sistema federal, y los pesos y contrapesos de Hamilton, Madison y Jay plasmados en *El Federalista*; elementos que en conjunto sirvieron para la configuración del sistema presidencial que surgió en Estado Unidos con la Constitución de 1787, por lo que el sistema presidencial norteamericano constituye el sistema presidencial clásico.

Las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario derivan de la forma en que se elige al Ejecutivo, la distribución del poder, las atribuciones de cada poder y las relaciones entre ellos.⁴⁷

El sistema parlamentario nace en Inglaterra, fue producto de un largo proceso histórico, en la que la preeminencia del rey en el gobierno del Estado fue desplazada por el parlamento. Las instituciones políticas inglesas constituyeron un antecedente, que influyó, en los constituyentes de Filadelfia para el diseño del sistema presidencial.⁴⁸

De acuerdo con Maurice Duverger, el sistema parlamentario es aquel, en el que el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales, el "gabinete" o

⁴⁴ Cfr. Lorenzo Córdova Vianello, "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones", en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, 1994. Ed. Aldus. p. 11 y ss. Asimismo, véase: Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción; la formación del régimen presidencial de la administración pública*, sección de obras de administración pública, México, FCE, 1984, cap. II, pp. 40-71.

⁴⁵ "La última lucha para la limitación del poder político es la que se ha librado en el terreno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, empezando por los derechos personales, ya enunciados por la Magna Charta de Enrique III (1225), hasta los distintos derechos de libertad, religión, opinión, política, Prensa, reunión y asociación, que constituyen la materia del *Bill of Rights* de los Estados Americanos y de las Declaraciones de los derechos del hombre y el ciudadano, proclamados durante la Revolución Francesa." Norberto Bobbio, *Estado Gobierno y sociedad*, pp. 111-112.

⁴⁶ La teoría de la división de poderes se inicia con las aportaciones de Locke y después con Montesquieu, en las obras *Ensayo sobre el gobierno civil*, y el capítulo VI del libro XI de *El espíritu de las leyes*. Cfr. Charles Louis de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 10ª edición, Editorial Porrúa.

⁴⁷ En el Anexo 1 se presentan las principales características de los sistemas Presidencial y Parlamentario.

⁴⁸ "Cuando el Parlamento inglés logró "igualar" los poderes del rey a raíz de las diversas revoluciones y cambios dinásticos de fines del siglo XVII, fue tomado de Modelo por Montesquieu para fundar su teoría de división de poderes en contrabalanceado equilibrio político. La Carta norteamericana, por su lado, siguió fielmente esas enseñanzas, organizando un gobierno de estricta separación entre el Ejecutivo y Legislativo, armoniosamente compensados en sus prerrogativas... Pero Inglaterra luego de inspirar a Montesquieu, continuó evolucionando, y poco después su Parlamento superaba y dominaba a la monarquía, privando al rey de la materialidad misma del gobierno, para entregarlo a ministros de su confianza. Surge entonces el sistema parlamentario." Alberto De Micheli, *El Poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, p. 21.

el gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene derecho de disolverlo. Existe una completa responsabilidad ministerial y la ausencia de un jefe de Estado y de gobierno electo popularmente, ya que el jefe de gobierno, y el gabinete surgen del parlamento. El Ejecutivo surge del parlamento y las funciones ejecutivas y legislativas se concentran en el mismo cuerpo. Los ciudadanos eligen a sus representantes ante el parlamento y estos eligen al jefe de gobierno, quien, a su vez, forma gobierno con otros integrantes del órgano legislativo. Si bien el jefe de gobierno es elegido por un periodo determinado, su permanencia depende de que la mayoría parlamentaria mantenga la confianza en él y en el gobierno que se ha formado.

El sistema presidencial es un sistema de división de poderes, con pesos y contrapesos. No es un sistema de separación absoluta de poderes. En realidad, desde el punto de vista de las funciones que llevan a cabo los diferentes poderes, tenemos que el principio de la división de poderes tiende a ser flexible, permitiendo que dichos órganos de poder colaboren y, en algunos casos, realicen funciones de manera coordinada, bajo una lógica de pesos y contrapesos, en un sentido de que el poder limite el poder.

Seguendo a Duverger, el régimen presidencial se caracteriza y se distingue del parlamentarismo en tres puntos esenciales: 1. El presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, y ejerce efectivamente sus poderes. Los ministros (secretarios de Estado) no tienen autoridad política propia, son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y los consejeros y colaboradores del presidente en el plano gubernamental. No forman en conjunto un órgano colectivo, la decisión sólo le pertenece al presidente. 2. El presidente es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo. La representación presidencial está concentrada en las manos de un sólo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, en un marco nacional. 3. El presidente y el Parlamento son independientes uno del otro, de una manera más rigurosa: de ahí el nombre de separación de poderes "tajante" o "rígida". Los elementos de esta independencia son: 1º que el Parlamento no puede derribar al

gobierno presidencial con un voto de desconfianza. 2º que el presidente no puede disolver al Parlamento. Tienen que coexistir sin poderse divorciar.⁴⁹

Maurice Duverger sostiene que si bien el régimen presidencial conduce a un gobierno estable, no conduce necesariamente a un gobierno fuerte.⁵⁰ El sistema presidencial en sí mismo, no es garantía irrestricta de gobernabilidad.

Desde sus inicios como Estado independiente, México adoptó el sistema presidencial como forma de gobierno, con dos irrupciones: el imperio de Agustín de Iturbide y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. El sistema presidencial que establecieron las diversas constituciones mexicanas, tuvieron como fuente de inspiración la Constitución norteamericana de 1787 y las ideas europeas del siglo XVIII.

El sistema presidencial, no nos fue del todo ajeno, como sería el caso del parlamentarismo, ya que nuestra herencia histórica nos muestra que hemos sostenido una tradición personalista en la cúspide del poder, como lo dice Héctor Aguilar Camín:

Azteca, colonial, decimonónica o revolucionaria, la organización política de México siempre construyó en su cúpula, de distintos modos, la similar versión de un hombre fuerte, encarnación institucional o espúrea del poder absoluto, dispensador de bienes y males: padre, árbitro, verdugo. Es el caso de los tlatoanis aztecas, como de los virreyes novohispanos, de los caudillos providenciales del siglo XIX y de los presidentes posrevolucionarios del siglo XX.⁵¹

A lo largo de la historia de México se ha contado con figuras de corte autoritario, (tlatoanis, virreyes, caudillos, presidentes). Los caudillos son la expresión de una fuerza personal, carismática, no institucionalizada. En México durante el siglo XIX el caudillismo fue la manifestación de la imposibilidad de consolidar en la práctica el régimen político establecido en los diversos ordenamientos constitucionales, y también fueron el obstáculo a vencer para la

⁴⁹ Maurice Duverger, *Op. cit.*, pp. 140 y ss.

⁵⁰ "El presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero su limitación por el marco de leyes y el presupuesto es mucho menor que en un régimen parlamentario". *Cfr.* Alonso Lujambio. "Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia Latinoamericana y el futuro mexicano" en *Foro Internacional* 133, jul-sep 1993.

⁵¹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Ed. Cal y Arena, p. 115.

consolidación de la institución presidencial; "período de la anarquía" se le llamó a ésta imposibilidad real caracterizada por la ausencia de gobernabilidad. Antonio López de Santa Ana fue la expresión máxima del caudillo en el siglo XIX.

Sin duda la figura de Santa Ana es trascendente. Lucas Alamán llamaría a la primera mitad del siglo XIX la "era de las revoluciones de Santa Ana". Sin embargo, no es la personalidad del hombre de Manga de Clavo lo que define el rumbo inicial de México, es la atmósfera social lo que explica la fuerza del caudillo... Santa Ana es caudillo, no presidente. Aunque haya ocupado la silla presidencial en más ocasiones que cualquier otro mexicano, su figura es carismática no institucional: no es el Señor Presidente, es Su Alteza Serenísima...⁵²

Después de la Independencia, México adopta como forma de gobierno un sistema presidencial con la Constitución de 1824.⁵³ Dicha Constitución establecía en su artículo 74: "Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", en esta Constitución se diseña un Ejecutivo unitario, a diferencia de la Constitución de Apatzingán que establecía un Ejecutivo colegiado, cabe mencionar que ésta última, tuvo vigencia limitada, reduciéndose a algunas partes del territorio nacional, debido a la guerra de Independencia.

En términos de diseño institucional, el sistema presidencial en México fue una adopción del modelo norteamericano, por ello, la presidencia no tenía una justificación institucional en la realidad mexicana. En el siglo XIX se presenta un predominio del caudillismo pero no de la institucionalización de la presidencia. La institución presidencial no tenía fuerza como tal, la fuerza de la presidencia estaba ligada a la personalidad de quien ocupara el cargo.

El régimen centralista establecido por *Las Siete Leyes Constitucionales* de 1836 y las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, mantuvieron el

⁵² Jesús J. Silva Herzog Márquez, "Máscaras presidenciales" en *Nexus* No. 147, marzo de 1990, p. 14.

⁵³ "El sistema de gobierno presidencial en México surgió evidentemente en el siglo XIX, unos años después de haber sido proclamada la independencia. De cierto no es ni la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, ni el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o más comúnmente conocida como Constitución de Apatzingán de 1814 -en donde el poder ejecutivo era de carácter pluridimensional-, donde pueden encontrarse los antecedentes primigenios del sistema presidencial mexicano. Es en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, y más particularmente en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, donde por primera vez se adopta legalmente el sistema presidencial." Marcos, Patricio., *Et al, Op. cit.* p 15.

sistema presidencial, en medio de un clima caudillista, que impedía la consolidación de la presidencia como institución.

La Constitución centralista de 36 conservó el bicameralismo, pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los estados, que habían dejado de existir. No obstante ello, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase... En las Bases Orgánicas de 43, de centralismo más acentuado que la anterior constitución, el Senado sí adquirió cierto matiz de representante de clase.⁵⁴

El proyecto liberal y la Constitución de 1857 que aspiraban a ser más productores que producto de la sociedad,⁵⁵ conformaron un sistema de gobierno con un Ejecutivo debilitado, se "...estableció un sistema congresionalista y unicameral, lo que por principio implicó que el control hacia el Ejecutivo fuera más efectivo, por la supresión de controles del Ejecutivo sobre el Legislativo, como el veto, así como por la desaparición del control intraorgánico del bicameralismo".⁵⁶

Benito Juárez desde el inicio de su gobierno percibe que la nueva Constitución limitaba la actuación del Ejecutivo, y es por esto que propone una reforma a dicha constitución, sin embargo, esta no se realiza sino hasta 1874. Juárez gobierna con facultades extraordinarias, ante la necesidad de enfrentar la anarquía interior y la intervención de potencias extranjeras. El ejercicio del poder presidencial de Juárez contribuye a reforzar al Estado tanto al interior como al exterior, y junto con ello le da un sentido a la institución presidencial.

En la práctica, las limitaciones al Ejecutivo impuestas por esta Constitución provocaron que primero Juárez, después Lerdo de Tejada y por último Porfirio Díaz rebasaran las facultades que ésta les marcaba,⁵⁷ dando por resultado un predominio real de la actuación del presidente, evidenciaron la necesidad de contar con instrumentos jurídicos para mantener la gobernabilidad, la cohesión

⁵⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 29 edición, México, 1995, pp. 270-271.

⁵⁵ "La Constitución del 57 fue una "generosa utopía liberal", tachonada de principios, sueños y teorías; pero pasar de ese "bello poema" a la realidad mexicana es como baja el cielo a la tierra". Daniel Cosío Villegas, *La constitución del 57 y sus críticos*, SEP-Setentas. p. 39.

⁵⁶ Manuel Barquín Álvarez, "El papel del parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa." en *Revista de Derecho Parlamentario*, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. No. 2. (Publicación anual). p. 18.

⁵⁷ El caso de Porfirio Díaz es diferente que el de Juárez y Lerdo, ya que la Constitución de 1857 se reforma en 1874, ampliando las facultades del Ejecutivo. Algunos autores, como Emilio Rabasa, legitiman el orden porfiriano sustentando que la Constitución los limitaba y sólo podían actuar situándose sobre ella, lo cual resulta contradictorio, ya que con una Constitución reformada que otorga amplias facultades al Ejecutivo, éste no tiene que violentar el orden constitucional.

nacional y la afirmación del poder del Estado. De tal forma, que algunos autores reconocen en Juárez el inicio del presidencialismo.⁵⁸ Es efectivamente a partir de Juárez cuando se da una reafirmación del Estado y de la presidencia, tanto al interior como al exterior; asimismo, la vida política de la nación comienza a tomar un sentido institucional después de medio siglo de anarquía y, la presidencia encuentra una justificación en la necesidad imperante en la realidad política y social que demandaba consolidar la fuerza del Estado, y de una autoridad central que evitara la desintegración territorial, social, económica y política.⁵⁹

Las reformas a la Constitución en 1874, rehabilitaron las facultades del Ejecutivo, reintrodujo el bicameralismo y el veto, estableciéndose el Senado como segunda Cámara y otorgando a éste las funciones de control consistentes en aprobar los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Ejecutivo, ratificar los nombramientos del ejecutivo, así como autorizar al Ejecutivo para ordenar la movilización de tropas nacionales.⁶⁰

En este escenario, llega a la presidencia Porfirio Díaz, logra consolidar el poder presidencial por encima de los caudillos y poderes locales, consigue el primer impulso de modernización capitalista, un desarrollo del sistema de comunicaciones, la economía se abre al exterior, se da un gran periodo de estabilidad y paz; pero al costo de la clausura de las libertades políticas, una terrible desigualdad en la distribución de la riqueza, y la inexistencia de un mecanismo de renovación de la clase política; situación que en conjunto trajo como resultado el descontento que se manifestó con el estallido de la Revolución Mexicana.

La Revolución rompió el proceso de centralización del poder que había iniciado Juárez y continuado Díaz, y con ello se recreó el fenómeno del caudillismo y del localismo. Es decir, después de la Revolución, surgió la

⁵⁸ "El presidencialismo surge del gran choque, que gana Juárez, entre liberales y conservadores... En realidad los liberales son los inventores del presidencialismo como una necesidad para aglutinar a una país muy disperso y heterogéneo". Lorenzo Meyer. "Pluralidad política y el presidencialismo en México" en *Meridiano 99*, 1989, p. 19.

⁵⁹ "...desde que se introduce este sistema en México, con la Constitución de 1824, hasta la constitución de 1857, podemos hablar de una primera etapa en la que la institución no tiene una razón de ser particular; es más una copia del sistema político norteamericano que una creación motivada por situaciones históricas o idiosincrasia propias." Lorenzo Córdova Vianello, *Op.cit.*, p. 30.

⁶⁰ Manuel Barquín Álvarez, *Op.cit.*, p. 19.

necesidad real de tener un poder central con un carácter institucional, que se situara por encima de los poderes caudillistas-localistas.

El ascenso de Madero a la presidencia de la república en 1911, electo por más de 99% de los ciudadanos que, sin embargo, dispersaron su voto para el Congreso, el cual quedó integrado por once grupos parlamentarios, sin que ninguno tuviera la fuerza suficiente para aprobar los proyectos legislativos del gobierno.

Con la caída y muerte de Madero los revolucionarios dejaron de creer en la democracia y en ese justo momento algunos descubrieron a Rabasa y empezaron a repensar el problema del gobierno que habría de establecerse al triunfo definitivo de la Revolución.⁶¹

En la Constitución de 1917 se volvió a crear un sistema presidencial, fortalecido a diferencia de la Constitución de 1857. Pueden considerarse varios elementos que influyeron a los constituyentes del 17, entre los cuales es pertinente destacar la experiencia del gobierno maderista, la cual mostró la conflictividad de un gobierno democrático y de un equilibrio real de poderes. Asimismo, influyeron las ideas de Emilio Rabasa, que sostenían la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte para evitar la anarquía, la cual había sido un signo del siglo XIX. La influencia del pensamiento de Andrés Molina Enríquez, que argumentaba que era necesario contar con un gobierno con facultades dictatoriales, y su representante deberá ser designado por elección popular, con un tiempo definido en el cargo, para que de respuesta a la problemática social, política y económica del país.⁶²

Los autores arriba citados tuvieron gran influencia para la conformación de un Ejecutivo fuerte, sin embargo, la decisión política le correspondió a la fracción victoriosa de la lucha armada, es decir, políticamente la presidencia fuerte estuvo apoyada por el grupo carrancista; Venustiano Carranza proponía un Poder Ejecutivo Fuerte que conservara el orden dentro del marco legal. En el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, presentado por Carranza, se lee:

⁶¹ Arnaldo Córdova, "La constitución y la democracia" en *México: el reclamo democrático*, Ed. S. XXI, México, 1988, p. 88.

⁶² *Ibidem*. Asimismo, puede verse del mismo autor, *La ideología de la revolución mexicana*. México, Ed. Era, 1973.

Los constituyentes del 1857 concibieron bien el poder ejecutivo: libre de su acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley: pero no completaron el pensamiento porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no obra de la voluntad del pueblo, sino del producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la Revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo y en contacto constante con él por medio del respeto a las libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo, tanto contra la tentativa de cámaras invasoras de los pretorianos. El gobierno entonces será justo y fuerte..."⁶³

En la Constitución de 1917 se reconsideraron las facultades del Ejecutivo, se le configuró fuerte y constitucionalmente legitimado, se convirtió en una instancia que garantizara unidad política y eficacia ejecutiva. Esta Constitución fue la primera en el mundo en tener un carácter social, la cual se vio reflejada particularmente en los artículos 3º, 27 y 123, en ellos, se le dotó al presidente de facultades para decidir la política educativa, ser la máxima autoridad agraria y decidir a su arbitrio la dotación de tierras, y de tener la capacidad de mediar en las controversias laborales.

El Presidencialismo mexicano

El régimen presidencial en la mayoría de los países latinoamericanos, y en particular en México, tiende al presidencialismo, como lo indica Marcos Kaplan:

El régimen presidencial casi generalizado tiende al presidencialismo, a la encarnación personalizada o carismática del poder, al partido dominante (o único de

⁶³ Informe del ciudadano Primer Jefe (Venustiano Carranza), al hacer entrega del Proyecto de Constitución. *Congreso Constituyente 1916-17, Diario de debates*, INEHRM, Tomo I, pp. 385 y ss.

hecho). Con una concepción centralista y cuasi absolutista del poder ejecutivo, el presidente y su grupo inmediato eligen y controlan los parlamentos nacionales, los gobernadores y legisladores provinciales, a los dirigentes partidarios y altos funcionarios públicos, a los jueces y a los principales grupos intelectuales. Todos ellos, a su vez, contribuyen al manejo del electorado y de los candidatos elegidos, convalidan o ejecutan las decisiones de la élite del poder del que son apéndices.⁶⁴

El presidencialismo es una deformación del régimen presidencial, por la acumulación en la práctica de facultades y poderes en el Ejecutivo y por la disminución de los mismos en los Poderes Legislativo y Judicial. Como establece Duverger el presidencialismo "constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y el intervencionismo de E.U."⁶⁵

El presidencialismo mexicano es un fenómeno político, ya que rebasa los marcos netamente jurídicos, las facultades del presidente son constitucionales y metaconstitucionales. Desde el punto de vista jurídico, la importancia que desarrolló el presidencialismo y algunas de sus manifestaciones políticas fueron identificadas en 1978 por el Jorge Carpizo:

- Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

⁶⁴ Marcos Kaplan, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, 1985, Costa Rica, p. 15.

⁶⁵ Maurice Duverger, *Op. cit.*, p. 153.

- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad para designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello existiera ningún freno en el senado.
- El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el distrito federal (sic).
- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione."⁶⁶

Cuadro 4
Condiciones que propiciaron el predominio del presidencialismo mexicano

- Subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo.
- El titular del Ejecutivo cumple una doble función: ser presidente de la República y ser líder de su partido.
- La presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controlaba tanto la presidencia de la República como ambas cámaras del Congreso.
- Contaba con todos los gobernadores y mayoría en todos los congresos locales, lo cual resultaba necesario para realizar reformas constitucionales.
- El federalismo en la práctica funcionó como un fuerte centralismo.
- La presidencia asumió facultades estatales y municipales, reduciendo la autonomía de las entidades federativas.
- La observancia de disciplina dentro del partido mayoritario, mediante la cual las resoluciones que adopta el partido se convierten en obligaciones para sus miembros.
- Corporativismo y clientelismo: inclusión y subordinación de organizaciones sociales,

⁶⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI editores, 18a edición, 2004, p. 25.

campesinas, populares, sindicales y empresariales en el PRI.

- Leyes electorales restrictivas para la oposición.
- Instituciones electorales que garantizaban el control del presidente.
- El derecho de facto que tenía el presidente de nombrar libremente a su sucesor.
- Reformas constitucionales y legales que fortalecieron el poder presidencial: creación del DDF a cargo de un jefe de Departamento, designado por el presidente; supresión de la reelección; eliminación de las candidaturas ciudadanas, nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y jueces a propuesta del presidente.
- Amplias esferas de justicia se concentraron en la jurisdicción del Poder Ejecutivo a través de tribunales especiales que dependían del presidente.

Fuente: elaboración propia.

Jean Meyer define el presidencialismo como la hegemonía que logra el poder Ejecutivo sobre el Legislativo, cuando éste último, en cuanto su composición, contiene una mayoría –relativa o absoluta– de diputados alineados al partido.⁶⁷ La división de poderes es superficial y formal, sólo de apariencia, porque es el presidente quien domina totalmente. El legislativo y el judicial son actores muy secundarios. Igualmente aparente es el federalismo que en realidad disfraza una realidad centralista. No hay un arreglo democrático, sino corporativista y centralizado. Con Lázaro Cárdenas se fortalece la institución presidencial, la expulsión del país, de Plutarco Elías Calles, "El jefe Máximo", la expropiación petrolera, la dotación de tierras a campesinos, y la aglutinación de las masas a la política por medio del Partido de la Revolución Mexicana fortalecieron y consolidaron a la institución presidencial.⁶⁸

En el periodo posrevolucionario, se presenta un fenómeno en el que se ampliaron y fortalecieron las facultades del presidente de la República, contribuyeron al fortalecimiento del presidencialismo y centralización del poder los siguientes eventos políticos sustantivos:

⁶⁷ Jean Meyer, "El fenómeno del presidencialismo", en *Historia mexicana*. Vol. XXI. Núm. 1. México, pp. 38-47.

⁶⁸ Rodrigo Gutiérrez Rivas, "El Conflicto Calles-Cárdenas", en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, (varios autores), México, Ed. Aldus, 1994, pp. 65-92.

- a) El 28 de agosto de 1928 a iniciativa del presidente Álvaro Obregón se reformó el artículo 73 de la Constitución, mediante la cual se estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, se suprimió el municipio libre en el D.F., y se implantó como jefe político de la Ciudad de México al presidente de la República, se estableció el Departamento del Distrito Federal a cargo de un jefe de Departamento designado por el Ejecutivo Federal. Dicha reforma estableció una política centralizadora, sometió al federalismo, disminuyó los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y estableció un régimen jurídico-político *sui géneris* en la capital del país.
- b) En 1933 se reformó la Constitución para prohibir la reelección legislativa tanto a nivel local como federal, así como de los gobernadores y presidentes municipales, la medida tuvo como fin controlar la rotación en los cargos públicos, limitar las maquinarias políticas y caciques locales, controlar desde el centro a la clase política y fortalecer el poder del presidente.⁶⁹
- c) Se dotó al presidente de la facultad de proponer a los ministros de la SCJN con la ratificación del Senado y a los magistrados y jueces con la ratificación de la Cámara de Diputados.
- d) Con la promulgación de la Ley Electoral de 1946 se centraliza la organización de las elecciones, quedando en última instancia bajo el control del presidente de la República.
- e) La Ley Electoral de 1946, otorgó el monopolio exclusivo de postulación de candidatos a los cargos de elección popular a los partidos políticos, con lo que se suprimieron las candidaturas independientes.⁷⁰

⁶⁹ Hasta la reforma política del 2012, en la que se aprueba la reelección legislativa y de integrantes de los ayuntamientos.

⁷⁰ Las candidaturas independientes estuvieron proscritas del sistema electoral de 1946 hasta la reforma política del 2012.

- f) Amplias esferas de justicia se concentraron en la jurisdicción del Poder Ejecutivo a través de tribunales especiales que dependían del presidente, lo que configuró un sistema judicial paralelo.

Respecto a los tribunales especializados que dependían del Poder Ejecutivo, María Amparo Casar destaca:

En México, los tribunales especiales tienen su origen en 1917 en la Junta de Conciliación y Arbitraje, organismo encargado de resolver las disputas laborales y reconocido como un tribunal de justicia en 1924. A continuación se estableció el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver las disputas entre el Poder Ejecutivo y los empleados de la Federación. Más tarde en 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, con el propósito de anular los actos erróneos de la administración pública y resarcir los desaciertos cometidos por sus autoridades. En 1971 se instituyó el Tribunal Administrativo del Distrito Federal, con el fin de resolver las controversias surgidas entre los actos administrativos del gobierno capitalino, y en 1987 se creó el Tribunal Federal Electoral, para revisar los resultados electorales. Finalmente, por iniciativa presidencial, en 1992 se creó el Tribunal Superior Agrario para tratar casos atrasados de reforma agraria.⁷¹

El presidencialismo mexicano tuvo como característica esencial su capacidad para concentrar el poder e imponer sus condiciones y decisiones a los demás actores institucionales y no institucionales de la vida nacional. Asimismo, la institución presidencial tenía la función y la capacidad de controlar la disciplina de la clase política que aspiraba al poder, lo cual se logró a través de modificaciones a la constitución entre 1928 y 1933, como puede observarse en el cuadro 5.

Cuadro 5
Grandes cambios en el régimen político 1917-1933

	Constitución de 1917	Reformas constitucionales 1928-1933
Motivo		Reformas políticas para garantizar la eficacia de un sistema de partido hegemónico
Artículos y		Arts. 51, 55, 56, 58 y 59: DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO (TÍTULO III,

⁷¹ María Amparo Casar, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, 292 p. 134.

capítulos reformados		CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN I) Art. 75 (5ª reforma, 6ª reforma): DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO (TÍTULO III, CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO) ART. 79: DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (TÍTULO III, CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN V) Arts. 83, 84 y 85: DEL PODER EJECUTIVO (TÍTULO III, CAPÍTULO III) Arts. 115: DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL (TÍTULO V) Art. 123: DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL (TÍTULO VI).
Presidencia	Elección Popular 4 años sin reelección	1927: Reelección no consecutiva (4 años) 1928: No reelección (4 años) 1933: No reelección (6 años)
Suprema Corte de Justicia de la Nación	Legislaturas estatales + Congreso general	Presidente + Senado
Magistrados y Jueces	SCJN	Presidente + Cámara de Diputados
Gobernadores	Elección Popular 4 años sin reelección	1933: Gobernadores 6 años sin reelección
Distrito Federal	Elección Popular 4 años sin reelección	Designación presidencial
Diputados y senadores	Elección con reelección consecutiva e indefinida (2 y 4 años)	1933: No reelección consecutiva (3 y 6 años)
Autoridades municipales	Elección con reelección consecutiva e indefinida (según legislatura)	1933: No reelección consecutiva (3 años)
Legislaturas locales	Reelección consecutiva	1933: No reelección consecutiva (3 años)

Fuente: Valdés Ugalde, Francisco, *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, FLACSO México, IIS-UNAM, Gedisa, México, 2012, p 56.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas se consolidó el sistema político mexicano y el presidencialismo, que como se mencionó anteriormente, se caracterizaba por un partido de Estado, un sistema corporativo, una economía cerrada y un fuerte centralismo.

Cuadro 6
Las reformas constitucionales
en materia de reelección

Año	Reforma	Presidente
Constitución de 1857. Art. 78		
1911	No reelección del presidente y vicepresidente	Francisco I. Madero
1916	Eliminación del vicepresidente y mandato de 4 años	Venustiano Carranza
Constitución de 1917. Art. 83		
1917	No reelección absoluta del presidente y mandato	Venustiano Carranza

	de 4 años	
1927	Aprobada una sola reelección no inmediata del presidente	Plutarco Elías Calles
1928	Ampliación del mandato del presidente de 4 a 6 años	Plutarco Elías Calles
1933	No reelección absoluta y mandato presidencial de 6 años	Abelardo L. Rodríguez
2014	Reelección legislativa y de los ayuntamientos.*	Enrique Peña Nieto

Fuente: elaboración propia.

Nota: De conformidad con el Decreto de Reforma constitucional en materia Política Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (art. 59). Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la ALDF por hasta cuatro periodos consecutivos. La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018. En cuanto a los cargos de nivel local, no será aplicable para los funcionarios que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la reforma (artículos Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto transitorios).

Gabriel Zaid expone las atribuciones metaconstitucionales que configuraron el gran poder concentrado en el presidente:

[Es]... El jefe del Estado, de la ciudad-Estado y de los 31 estados; del Poder Legislativo y del Judicial; de los Guardias Presidenciales, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y los cuerpos de policía; del partido oficial, los altoparlantes, la televisión; de las vías y los medios de comunicación y de transporte; de la moneda, el presupuesto, los créditos, los salarios y los precios; de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior; de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café y el azúcar; de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo, por su tamaño, diversidad y control (por lo menos en su propio territorio) de los mercados, la competencia, el personal, la clientela, los proveedores, las fuentes de financiamiento y hasta los accionistas.⁷²

Jaime F. Cárdenas considera que a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas el poder presidencial empieza su gran etapa de consolidación y a finales de los años sesentas, su etapa paulatina de crisis.⁷³

Lorenzo Meyer sostiene que la evolución de la presidencia no ha sido lineal y progresiva, sino que ha oscilado entre la absoluta debilidad y el poder extremo. De 1824 a 1867 fue débil, con pocos recursos de poder e ínfima capacidad para

⁷² Citado por Alberto Aziz Nassif, "Fin de la presidencia hegemónica y el congreso subalterno", *Diálogo y debate de cultura política*, México, núm. 2, julio-septiembre de 1997, pp. 138 y 139.

⁷³ Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, 1994, p. 74.

mantener unida a la nación y defenderla de las amenazas extremas. Después de 1867 el péndulo se movió progresivamente al otro extremo, y allí permaneció durante 30 años del porfiriato. La revolución regresó el péndulo al sitio de la debilidad e hizo recaer el poder del ejército y sus líderes. Los primeros años de la posrevolucionarios (1920-1935) presenciaron periodos en que el hombre fuerte y el presidente se reunían en la misma persona, así como otros caracterizados por una diarquía, en el que el poder era compartido. Tal fue caso del maximato en el que sucedieron en el gobierno los presidentes Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), pero durante el cual el poder real permaneció en manos del General Plutarco Elías Calles. A partir del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas la presidencia se institucionalizó y el sistema político obtuvo las características que permanecieron durante décadas.⁷⁴

José Woldenberg considera que lo característico del sistema político posrevolucionario es que ubicó al presidente en la cúspide del poder, como gran articulador de las alianzas, cuyas facultades constitucionales, legales y políticas, ordenaban la vida política del país con una influencia determinante sobre los poderes Judicial y Legislativo.⁷⁵

El sistema presidencial mexicano mostró signos de deterioro a partir del movimiento estudiantil de 1968. Con los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, y las crisis en las que terminaron sus sexenios, se incrementó el cuestionamiento hacia la institución presidencial. El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado mostró claras huellas del deterioro del presidencialismo mexicano, a través de la crisis económica, la caída del salario real, un proyecto económico de apertura comercial que a corto plazo dio resultados adversos, una división al interior del PRI que se convirtió en el Frente Democrático Nacional, que mostró su fuerza en las elecciones de 1988, y un cuestionamiento social hacia el sistema.

⁷⁴ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*. Las contradicciones del sistema político mexicano, México, Océano, 1995, p. 167.

⁷⁵ Cfr. José Woldenberg, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Ediciones Cal y arena, 2006. 1ª. ed. p. 28.

Los límites al poder presidencial se hicieron patentes cuando el titular del Ejecutivo fue despojado de sus facultades para controlar las elecciones y decidir quién ocuparía los cargos de elección popular; cuando ya no contó con mayorías en el Congreso para aprobar sus propuestas de reformas a la Constitución y modificaciones legales; cuando ya no contó con la fuerza política para remover los gobernadores incómodos; cuando se presentaron las condiciones de que una acción gubernamental estaba sujeta a ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte; en general cuando el poder se fragmentó y redistribuyó entre los poderes Legislativo y Judicial, las entidades federativas y los órganos autónomos. Bajo estas circunstancias el presidencialismo llegó a sus límites y agotamiento.

2.3 El partido de Estado 1929-2000

Con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929 por Plutarco Elías Calles, transformado en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, y posteriormente en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, se consolidó el sistema político mexicano, que construyó las bases del poder político, bajo un sistema corporativo, que engloba a diversas fuerzas, como obreras, campesinas y populares.

Con la formación del PNR en 1929, partido en el que convergieron diversas fuerzas políticas y caciques regionales, el sistema político se configuró como un sistema cerrado, sustentado en un partido oficial, cuyo principal objetivo fue mantenerse en el poder, y legitimarse a través de impulsar las demandas sociales que dieron origen a la Revolución Mexicana.

Desde de su formación moderna (el PRI), como partido corporativo de masas, en los años treinta, cuatro han sido sus tareas peculiares o específicas. 1. Ha sido el instrumento de negociación y representación de los intereses clasistas de la sociedad y de sus grupos políticamente activos. 2. Ha sido el canal de reclutamiento y movilidad de los cuadros políticos profesionales. 3. Ha sido un eficiente aparato de gestoría de las demandas sociales –servicios, trámites, obra pública, empleos, concesiones, etc. 4. Ha sido la

maquinaria de legitimación electoral en un país que ha celebrado elecciones, sin verdadera competencia partidaria...⁷⁶

La ideología, los mecanismos y las leyes asociadas a su funcionamiento, habían permitido que el PRI abarcara casi todo: instituciones y fuerzas políticas, grupos empresariales, organizaciones de clase media y organizaciones campesinas, pasando por corrientes diversas y hasta encontradas provenientes del cardenismo, del nacionalismo revolucionario o de segmentos proclives a una modernización capitalista y de mercado. Dentro de esa enorme coalición, suma de intereses y proyectos, se procesa entonces lo fundamental de la política: quién gobierna en todos los niveles (federal, estatal y municipal) y quién asume los cargos del legislativo. Ése era el modus operandi del régimen de partido hegemónico, con el Presidente en el vértice de la pirámide.

Ese modo de funcionar tenía un corolario indispensable: un sistema electoral no competido.⁷⁷

El sistema desalentó y combatió desde diferentes frentes cualquier forma de oposición. Al apropiarse y capitalizar el concepto de la Revolución Mexicana, el partido oficial la convirtió en una poderosa arma ideológica y discursiva contra la oposición.

A finales de la década de los veinte, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, padre del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la mexicanidad y la nación fueron introducidas como última instancia espiritual y como únicas finalidades legítimas de toda acción. México y la unidad revolucionaria se volvieron verdaderos fusiles ideológicos apuntados contra los réprobos, los adversarios de la línea oficial que, por definición, encarnaban los mejores afanes de la Revolución, del pueblo y de la nacionalidad.⁷⁸

El sistema de partido de Estado implicaba una hegemonía política e ideológica que combatía y desalentaba a la oposición. Una de las características principales del sistema político mexicano fue su capacidad de controlar políticamente a los partidos políticos, a los disidentes, opositores, obreros, campesinos y empresarios.

⁷⁶ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y arena, 6ª, ed. 1989, p. 129.

⁷⁷ Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, Ed. Cal y Arena, México, 2000, p. 20.

⁷⁸ Héctor Aguilar Camín, "La invención de México", en *Nexos*, No. 187, julio de 1993, p. 56.

Con la construcción del PNR, y con el liderazgo en el partido y sobre la presidencia, de Plutarco Elías Calles, se crea en la historia de México una situación de gran debilidad del Jefe del Ejecutivo, conocida como maximato (1928-1935), en la que se presenta una diarquía en el poder.⁷⁹

El proceso de institucionalización de la presidencia, atraviesa en el periodo del maximato, un una fase de transición, en la que se desplaza al caudillismo como forma de liderazgo político nacional, y termina en el régimen de Cárdenas, por fortalecer a la institución presidencial. Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia, todo apuntaba que seguiría la línea de sus antecesores (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez), continuando con la mecánica del maximato; pero al iniciar su gobierno comienza a desarrollar una política de acercamiento a los obreros y campesinos, dando seguimiento a los compromisos de la Revolución.

Cárdenas utilizó su gubernatura en Michoacán como laboratorio político, organizando a la clase obrera del estado, a través de la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo; a la vez que organizó y respondió las demandas de la clase trabajadora, la Confederación le sirvió como instrumento orgánico de apoyo, y fue el antecedente de la política de masas del cardenismo. Así es que cuando Cárdenas asume la presidencia, ya tenía una idea muy clara del apoyo social que significaba la clase obrera y campesina, ya que fue precisamente la Confederación la que le brindó la base social de apoyo para que lograra una autonomía frente al centro.⁸⁰

La política pro clases populares que emprendió Cárdenas motivó una pugna entre él y el jefe máximo, la cual tuvo su expresión más aguda en 1935, fecha en la que Calles se manifestó abiertamente en contra de la política populista emprendida por el presidente. Cárdenas tuvo que reemplazar a todo su gabinete,

⁷⁹ Arnaldo Córdova, *La revolución en crisis: la aventura del maximato*, Aguilar, León y Cal Editores, 1995.

⁸⁰ Jorge Zepeda Paterson, "Los pasos de Cárdenas. La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo", en Samuel León y Alejandra Moreno Toscano (Coords), *75 años de sindicalismo*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986, pp. 231-262.

e hizo una evaluación de las fuerzas locales que lo apoyaban, finalmente Calles sale expulsado del país en abril de 1936.⁸¹

El Partido de la Revolución Mexicana buscó dejar atrás el modelo del PNR –partido de partidos y caciques– para crear un partido de masas. La fundación del PRM, en marzo de 1938, respondió a la lógica de movilizaciones y organización de diversos sujetos sociales que participaron políticamente en el escenario nacional, en el cual se estaban reestructurando la hegemonía y el poder político en un contexto general de alianzas y coaliciones, en el que políticamente los sectores desplazaron a los caudillos. "Por un sistema, primero, de confederación de liderazgos, y luego por otro de participación 'regimentada' de las masas, el sistema consiguió estabilidad, participación dosificada a la capacidad real de solución de la demanda y el conflicto y unificación nacional. En otras palabras, consolidó las bases institucionales de la gobernabilidad o de la estabilidad..."⁸²

Lázaro Cárdenas logró con la reorganización del partido, basado en un sistema corporativo estructurado en sectores (obrero, campesino, popular y militar), superar lo que constituyó la debilidad del gobierno maderista, la cual se debió en gran parte a la incapacidad de dar respuesta a las demandas de la Revolución, a su carencia en la organización de las masas y de su integración de éstas al régimen, así como a su falta de una reorganización del ejército.

Lo relevante en la institucionalización de la presidencia que se presenta con Lázaro Cárdenas, es la implementación de un mecanismo de sucesión del poder; al renunciar a mantenerse en la presidencia, o a iniciar un nuevo maximato, Cárdenas se reserva la facultad de elegir a su sucesor, el cual, tenía el éxito asegurado para llegar a la presidencia a través del partido.

La transformación del PRM en PRI, puede ser interpretada como una etapa más en el proceso de institucionalización de las prácticas y fuerzas políticas, en la que se desplaza definitivamente la representación del sector militar en el partido.

⁸¹ Cfr. Luis González y González, "El match Cárdenas-Calles o la afirmación del presidencialismo mexicano", en *Relaciones, Estudios de Historia y Sociedad*, Vol. 1, No. 1, El Colegio de Michoacán, 1980, pp. 5-33. Asimismo, puede verse a: Rodrigo Gutiérrez Rivas. "El conflicto Calles-Cárdenas: Un acercamiento al Origen del Presidencialismo Mexicano." en *Ensayos sobre el presidencialismo*, pp. 65-92.

⁸² Manuel Villa, "El PRI: nuevo centro del consenso y la gobernabilidad" en *Examen*, núm. 37, junio de 1992, p. 12.

Además de haber sido gestado desde el poder, la fuerza del PRI radica en ser el depositario monopólico del proyecto revolucionario, Manuel Villa expresa:

El PRI... ha sido hegemónico no porque se impone a través de los mecanismos del Estado, sino porque integra fuerzas sociales y acuerdos que hacen posible que asuma la dirección política de la nación para llevar a cabo el proyecto que expresa el acuerdo entre esas fuerzas sociales. A ese proyecto lo llamamos Revolución Mexicana y una mayoría de peso social y electoral ha estado de acuerdo en sustentarlo, y ahora en su seno se contiene, sin pérdida importante de unidad, para reformarlo, actualizarlo y ampliarlo, con lo que busca incrementar el soporte social y, en consecuencia, el electoral.⁸³

En el proceso de institucionalización de la presidencia, Adolfo Ruíz Cortines puso el elemento final al sistema presidencial mexicano, instaurando el "tapadismo", lo cual permite al jefe del ejecutivo elegir a su sucesor, por medio de la presentación de un programa de gobierno de los aspirantes a la presidencia. Daniel Cosío Villegas consideraba que el presidente de la República es quien al final rasga el velo que cubre al tapado, lo cual tiene diversas implicaciones.⁸⁴

El PRI desde su nacimiento ha sido el partido hegemónico y se ha convertido en un elemento esencial del sistema político mexicano a través y en todos los diferentes momentos de su historia (PNR, PRM, PRI). La organización partidaria que se crea en 1929 ha permanecido con modificaciones hasta nuestros días, existiendo grandes diferencias en su conformación y actuación a lo largo de su historia, su duración ha obedecido, a la capacidad de adaptación pragmática que ha mostrado, y al proceso de liberalización política que se inicia en la década de los setentas.

Héctor Aguilar Camín considera que varios procesos paralelos contribuyeron al hecho, por un lado el debilitamiento de poder de instituciones claves como la Iglesia y el Ejército. La Iglesia entró a un acuerdo que le dio tolerancia gubernamental a cambio de abstinencia política eclesiástica. Mientras que el Ejército fue desplazado de la escena política; el 2 de julio de 1945, el

⁸³ Manuel Villa, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁴ "El obstáculo mayor para democratizar los procedimientos del Partido y, en general, la actividad pública del país, es por supuesto, lo que se llama "tapadismo" es decir la selección oculta o invisible de los candidatos del PRI a los puestos de elección popular, sobre todos los superiores y particularmente el de presidente de la República." Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972. pág. 59.

presidente Manuel Ávila Camacho, declara que la época de los caudillos gobernantes ha terminado y que el ejército debe reconocer su divorcio de la política. El ejército entró a una era institucional que lo desplazó a los mandos civiles, a cambio de una cuota de posiciones políticas, amplia promoción económica, respeto corporativo y seguridad burocrática.⁸⁵

La 'fórmula política' que estableció Cárdenas, y en la cual se ha cimentado el régimen político hasta la fecha, se articuló sobre dos mecanismos y una regla de oro no escrita: la institución presidencial y los organismos corporativos como los principales instrumentos de representación y negociación. La organización de la CNC junto con la emisión de la Ley de Cámaras, configuraron un sistema corporativo al que se añadió la siguiente regla: las organizaciones populares (CNC, CTM, y la CNOP, fundada en 1943) funcionarían en doble sentido: a) como organizaciones de defensa gremiales y b) como soportes políticos del gobierno de la revolución.⁸⁶

La transformación demográfica de México, ha traído como consecuencia una transformación de las demandas sociales y políticas. Los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo han tenido una preponderancia urbana (ferrocarrileros, médicos, magisterio, estudiantil, urbano populares).⁸⁷ Y recientemente han perdido la connotación clasista y gremial, y han cobrado relevancia las demandas democráticas, ecológicas, urbano populares, pro-derechos humanos, etc. Esto ha impactado a las organizaciones sociales minando su ámbito de acción. Las organizaciones sociales se enfrentan a una sociedad sumamente diversificada, con una amplia gama de demandas. Demandas, a las cuales, están perdiendo la capacidad de dar respuesta.

A partir de la década de los ochenta se vive una erosión del corporativismo, como pilar del sistema político, y las organizaciones han perdido la fuerza en la defensa gremial y la capacidad de gestión del bienestar social.

⁸⁵ Héctor Aguilar Camín, *Op. cit.*, pp. 123-124.

⁸⁶ Jaime Sánchez Susarrey, "¿Corporativismo o democracia?" en *Vuelta* No. 136, marzo de 1988, p. 13.

⁸⁷ Cfr. León Samuel; Ignacio Marván, "Movimientos sociales en México (1968-1983). Panorama general y perspectivas." en *Los movimientos populares en América Latina*, Daniel Camacho y Rafael Menjivar, (Coords). Ed. S. XXI-Universidad de las Naciones Unidas. México, 1989.

El esquema corporativo, pues, minado por tres razones principales: primero, porque los enclaves corporativos son minoritarios respecto al conjunto de la población; segundo, porque el modelo funcionó en un clima de privatización y despolitización que ya no corresponde a las tendencias actuales; tercero, porque el corporativismo apolítico ya no le resulta funcional al propio sector privado. Paradójicamente el agotamiento de la fórmula cardenista se debe a su efectividad por más de cuatro décadas.⁸⁸

La transformación del Estado, la crisis económica, el deterioro del corporativismo, y el reclamo democrático, han sido factores que han impactado su participación e importancia. Y han emergido nuevas formas de organización y participación.⁸⁹

Según numerosos observadores sociales, a principios de la década de 1980 el deseo de participación de la sociedad en los asuntos públicos se aceleró. En su opinión, nuevos actores intervenían y compartían en quehacer del Estado con mayores ánimos y nuevas formas. Este cambio, aún incipiente, consistía, por un lado, en que la participación dentro del pacto establecido por el Estado mexicano con los sectores campesinos, obrero y empresarial a principios de los años treinta ahora se daba al margen de las centrales, los sindicatos y las cámaras y fuera también de los partidos políticos. Por otro lado, representaba una actitud social distinta, ya que, para difundir sus intereses y ante los crecientes problemas que afrontaba la sociedad no sólo respondía con la crítica y la denuncia, sino con acciones concretas, comprometiéndose y corresponsabilizándose en la búsqueda de soluciones.⁹⁰

El PRI se ha enfrentó el desafío que representan las nuevas formas de organización ciudadana, además de la insuficiencia de las organizaciones sociales para dar respuesta a las demandas de una población cada vez más diversificada. Por lo cual, ha intentado transformar su estructura corporativa a las nuevas realidades, y ampliar las bases del partido incluyendo los reclamos de los nuevos movimientos sociales, expresados en el movimiento territorial. El sector

⁸⁸ Jaime Sánchez Susarrey, *Op. cit.* p. 14.

⁸⁹ "...Indudablemente que la crisis del Estado de tipo benefactor apoyado en las políticas expansivas del gastó significó también una crisis de sus formas de ejercicio del poder y del principio de legitimación política; situación que arrastró al desprestigio de las organizaciones corporativas y a la emergencia de modelos de acción racional enfocados al mercado, a la optimización de los recursos y a la atención del reclamo ciudadano." Gerardo Torres Salcido; López Paniagua, Rosalía. "Política social y organizaciones populares. Legitimidad y perspectivas", en *Acta Sociológica*. No. 10, Enero-abril de 1994, FCPyS, UNAM, p. 37.

⁹⁰ *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, Síntesis e Índice temático*, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, México, 1994, pp. 98-99.

popular, denominado Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se transforma en septiembre de 1990 en un Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, denominado U.N.E., este frente estaba organizado en cinco movimientos nacionales: Movimiento Nacional Sindical, Movimiento Nacional Gremial, Movimiento Nacional de Profesionales y Técnicos, Movimiento Nacional Urbano, Movimiento Nacional Ciudadano.

Bajo estas condiciones, se transita de ser una organización con una gran diversidad y heterogeneidad de sus agrupaciones a ser un frente nacional, donde se agrupa a sus militantes y simpatizantes por intereses comunes y causas sociales.⁹¹

El sistema político consolidado en los años treinta, teniendo por ejes al presidente y al partido, sigue en práctica con algunas modificaciones de tipo político-electoral hasta nuestros días.

2.4 El modelo de representación política

La democracia contemporánea es una democracia representativa y limitada, en la que la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta al Estado de derecho.⁹²

La soberanía popular, que actúa en el momento fundacional del Estado, se transforma en el Estado constitucional operante o funcional. Pero al mismo tiempo queda asegurada la efectividad del principio democrático, toda vez que la soberanía popular mantiene su presencia en la vida del Estado a través del sistema representativo.

El principio de soberanía se establece en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de

⁹¹ Miguel Osorio Marbán, *El Sector Popular del PRI; la esencia de la nación*, México: Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, Partido Revolucionario Institucional, 1994, p. 9.

⁹² Víctor Alarcón Olguín, *Libertad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación del IFE, No. 18, México, IFE, 1996.

éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Maurice Duverger sostiene que el sistema representativo es una consecuencia lógica de los principios de libertad e igualdad en los que sustenta la democracia liberal.⁹³

La democracia representativa implica que el titular del poder político (el soberano) no lo ejerce por sí mismo, sino por medio de representantes populares. Ellos desempeñan las funciones de la soberanía, integran los poderes del Estado y están facultados para enfrentar los asuntos públicos. Dado que los representantes actúan en representación del pueblo, asumen derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios no tienen.

De conformidad con la Constitución de 1917,⁹⁴ México es una República representativa, democrática, laica y federal, y reconoce que la soberanía reside en el pueblo, el cual ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Las instituciones inducen modelos de representación. Las normas jurídicas y las instituciones determinan la transformación de las numerosas voces potenciales de sus electores en la conformación de los órganos ejecutivos y

⁹³ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel, 6ª ed., pp. 112-129.

⁹⁴ "El texto constitucional de México como de los demás países latinoamericanos -se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau sobre 'la soberanía popular', las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los 'tres poderes' y de los 'contrapesos y balanzas' del poder Estatal a que se refiere Madison en *El Federalista*, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas". Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ed. Era, 13a. edición, 1982, p. 23.

legislativos del Estado. La representación política está estrechamente ligada con el pluralismo, implica reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación: el Congreso de la Unión y los congresos locales. Lo cual representa que debe de existir un sistema de partidos que refleje la pluralidad de la sociedad y que pueda competir en las elecciones y conquistar los escaños en el ámbito legislativo.

En este sentido, la representación cobra un doble sentido: por un lado la representación de los diferentes grupos sociales, según características socio-económicas, profesionales, gremiales, culturales, religiosas, de género, étnicas, regionales o territoriales; en otro sentido, una representación justa o más o menos proporcional de las fuerzas políticas y sociales expresadas en las preferencias electorales, es decir, una representación equilibrada entre votos y escaños, lo cual se determina por las reglas del sistema electoral.

En México, al no existir un sistema de partidos real y competitivo, no existía pluralidad ni competencia, el PNR-PRM-PRI acaparaba prácticamente la totalidad de los escaños del Congreso, los gobiernos y congresos estatales y las presidencias municipales. Por lo que existía una concentración monopólica de la representación política.

No había canales institucionales para la participación política efectiva fuera del PRI, la izquierda fue segregada de la competencia institucional y la derecha no tenía la fortaleza necesaria como partido de oposición. Se combatía la oposición real y se fabricaba una oposición comparsa, había partidos que acompañaban al PRI, que postulaban a los candidatos priístas y defendían las políticas y propuestas legislativas del partido oficial.

No existía un sistema de partidos competitivo, pocos partidos políticos contaban con registro, sólo el PAN podía considerarse una verdadera oposición; desde 1958 y hasta 1976 los otros dos partidos opositores, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), postularon en las elecciones presidenciales al mismo candidato que el PRI.

El modelo de representación política estuvo monopolizado por el PRI, el sistema organizativo del partido basado en sectores, bajo una estructura corporativa y clientelar, controlaron prácticamente a todos los grupos sociales, y políticamente activos.

La facultad de otorgar el registro a los partidos políticos era una atribución exclusiva de la Secretaría de Gobernación, y dada la existencia de requisitos legales gravosos –y en última instancia discrecionales– para poder constituir un partido, en los hechos, el sistema estaba cerrado para la creación de nuevas fuerzas políticas. Muestra de ello es el hecho de que el Partido Comunista Mexicano (PCM), fundado en 1919, estuvo marginado de la competencia electoral hasta que, como resultado de la reforma de 1977, pudo obtener su registro y competir en las elecciones de 1979.

El cambio político ha producido una mayor representación de los partidos de oposición en el Congreso de la Unión, a través de los diversos mecanismos de distribución de escaños, desde los diputados de partido, cinco fórmulas distintas de representación proporcional, lo cual se ha reflejado desde 1977 en una transformación del modelo de representación política.

2.5 La oposición política

De acuerdo con Robert A. Dahl, existen diferentes tipos de oposición, que se distinguen según sus patrones de comportamiento y la función que desempeñan en el sistema político:

La oposición varía conforme a su cohesión organizativa, su grado de competitividad, el terreno en el cual actúa frente al poder, la precisión de su identidad como fuerza política diferenciada, sus objetivos y sus estrategias.⁹⁵

Si bien el PRN-PRM-PRI fue el partido hegemónico desde su fundación en 1929, y hasta el año 2000, existieron diversas formas de organización política

⁹⁵ Robert A. Dahl, "Patterns of opposition", en Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, Nueva Raven, Yale University, 1996, pp. 332-347. Citado por Soledad Loaeza, *Oposición y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 11, IFE, 1996, p. 47.

contrarias al sistema, que representaban una oposición al régimen de partido de Estado. Sin embargo, la oposición no contaba garantías y posibilidades reales de competencia en el ámbito electoral.

En 1919 se creó el Partido Comunista Mexicano, es decir, una década antes que el partido de Estado. El Partido Acción Nacional, surge en el 16 de septiembre de 1939 por iniciativa de intelectuales y profesionales, como grupo de oposición al Partido Nacional Revolucionario y en reacción a las políticas establecidas por el presidente Lázaro Cárdenas.

El sistema contó una “oposición leal” en el PAN que desde su nacimiento hasta los años ochenta fue más una oposición sin capacidad de disputar el poder que una oposición real. Además se presentó una oposición de partidos comparsa o satélites, que el sistema alentaba, promovía y mantenía: Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Entendemos como oposición al conjunto de fuerzas políticas que no detentan el poder político y que están en contra del régimen establecido. El peso político y función de la oposición está determinada por el nivel de democratización del régimen político. La oposición como parte fundamental del sistema político y de los procesos políticos, es esencial para entender el funcionamiento, desarrollo y transformación del régimen.

La oposición es considerada por Guita Ionescu e Isabel de Madariaga “como parte esencial del conjunto del proceso político, como la *altera pars* del poder o del gobierno. Todo análisis de la historia del poder debe necesariamente abarcar su contrapartida. Desde el punto de vista lógico, orgánico morfológico, la oposición es la contrapartida dialéctica del poder, historiadores y teóricos de la política no podrían, aunque quisieran, separar a estos hermanos siameses sin grave riesgo de deformarlos. De modo que la oposición no es un falso tema sino un co-tema, que ha venido figurando a través de los tiempos en todos los estudios sobre el poder, el gobierno, la política, la sociedad o la conflictiva...”⁹⁶

La oposición es un componente esencial de la democracia, es producto de la libertad de expresión, de reunión y asociación; asimismo, la oposición expresa

⁹⁶ *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, 2ª, edición, Miguel Ángel Porrúa, pp. 655-656.

el pluralismo de una determinada sociedad, lo que trae como consecuencia la competencia política y la alternancia en el poder. En un régimen democrático la oposición es la forma institucionalizada del conflicto, y juega un papel relevante en los equilibrios del poder.

La oposición es un componente básico del funcionamiento de las democracias pluralistas. En la mayoría de los casos su existencia representa la cristalización de la diversidad social y desemboca en regímenes bipartidistas o multipartidistas. La oposición también mantiene una relación directa con la democracia porque busca la solución del conflicto, no en la eliminación del adversario, sino mediante la identificación de intereses comunes, promueve la superioridad del diálogo sobre la confrontación, y sus funciones van mucho más allá de la mera expresión de la protesta o el descontento, pues su continua participación en los órganos de representación popular le aseguran una influencia sostenida sobre el proceso de decisiones.

Es así como en los regímenes democráticos la oposición no se limita a expresar la diferencia, sino que también tiene funciones de gobierno que cumplir.⁹⁷

Pero además, “plantear el problema de la oposición en los regímenes de democracia occidental equivale a plantear el tema central de la vida política, que alcanza su significación más profunda en el estudio del enfrentamiento de las fuerzas del orden y las fuerzas del cambio. Ahora bien, la dificultad está en que éste es un problema total y, sin embargo, la perspectiva de la oposición “legalmente reconocida” acota simplemente un segmento de tal problemática, que sólo hasta cierto punto nos permite entender el sentido, alcance, significación y cambios de aquella tensión fundamental e incluso puede conducirnos a una comprensión distorsionada de las misma”.⁹⁸

La oposición representó un enfrentamiento con el partido de Estado, el cual utilizó todos los recursos para eliminar, reducir, descalificar o cooptar a la oposición real. Es decir, el régimen de partido de Estado en México, por su naturaleza autoritaria, no configuró un sistema democrático donde la oposición tuviera garantías de existir y participar en los asuntos públicos.

⁹⁷ Soledad Loaeza, *Oposición y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 11, IFE, 1996, p. 11.

⁹⁸ Julián Santamaría, “La funcionalidad de la libre disidencia”, *Boletín Informativo de Ciencia Política*, Madrid, núm. 2, 1969. 139, Citado por Pedro de Vega, *Estudios Políticos Constitucionales*, México, UNAM, 2004, p. 2.

Sin embargo, la oposición en México enfrentó una particular paradoja, fue combatida por el sistema, y sin embargo, resultaba útil y necesaria al mismo sistema. Es decir, la oposición desempeñó –involuntariamente–, la función de legitimación del sistema priísta, permitiéndole crear un discurso de pluralismo y democracia.

...estas fuerzas gobernantes han necesitado siempre legitimarse frente al conjunto de la sociedad. Por eso han permitido la oposición y por eso, en ocasiones, han facilitado su creación y puede decirse, incluso, que en ciertos casos hasta la han inventado. Hay partidos a lo largo de la historia del siglo XX que han sido inventados por el gobierno para legitimar, en una lucha aparente, las instituciones del régimen dominante.⁹⁹

Podemos decir que el sistema de partido de Estado fue un eficaz administrador de la oposición, lo que le permitió una amplia permanencia en el poder de 1929-2000.

La baja institucionalización de la oposición también se explica porque al estar integrada al sistema se comprometía a contribuir a su funcionamiento, no a obstruirlo. De este compromiso se derivaba una ambigüedad característica que le restaba credibilidad y generaba en su interior tensiones que en más de un caso debilitaban su organización o provocaban continuas fracturas y rompimientos. Durante los años de la continuidad posrevolucionaria, la funcionalidad de la oposición beneficiaba más al sistema que la excluía del poder que a ella misma, porque su participación ofrecía una válvula de escape para algunos descontentos. Tenía, por consiguiente, una función de estabilización de las relaciones políticas, al mismo tiempo que contribuía a sostener una fachada democrática, importante sobre todo para la imagen del país en el exterior. Pero además, como la oposición estaba integrada al sistema, el gobierno podía mantenerse informado de sus actividades, de sus miembros y de sus posibilidades de crecimiento. En más de un caso la oposición partidista era utilizada, así no fuera más que indirectamente, para reprimir o descalificar a opositores más peligrosos que podían ser condenados no solamente a la ilegalidad, sino, peor todavía, a la ilegitimidad.¹⁰⁰

⁹⁹ Arnaldo Córdova, "Panorama histórico de la oposición en México (periodo 1965-1991)", Anuario jurídico XVIII, 1991, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 29.

¹⁰⁰ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, F.C.E., 1999, p. 79.

La oposición en México no representó una verdadera amenaza a la hegemonía del PRI hasta los años ochenta, en que el PAN empieza a ganar posiciones en el norte del país.

Los límites del partido de Estado y de la falta de pluralidad se manifestaron en 1976 en la elección de José López Portillo, que obtuvo prácticamente el 100 por ciento de la votación nacional emitida. Fue candidato del PRI y de dos partidos comparsas, el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana. El Partido Acción Nacional no postuló candidato a la presidencia por diferencias internas. El Partido Comunista Mexicano, postuló al dirigente obrero Valentín Campa, pero sus sufragios no fueron reconocidos oficialmente, en virtud de que carecía de registro oficial. Esta elección puso de manifiesto la falta de pluralidad política y la ausencia de canales institucionales para la participación política.

La estrategia gubernamental fue la cancelación de espacios de participación electoral a la izquierda partidaria, hasta la reforma política de 1977, año en que se abre el sistema a la competencia electoral. Después del movimiento estudiantil de 1968, el gobierno de Luis Echeverría comenzó un proceso de cooptación de líderes de izquierda para desactivar a la izquierda clandestina.

José López Portillo por un lado combatió y reprimió a la izquierda clandestina a través de los aparatos de Estado, particularmente la Dirección Federal de Seguridad y el Ejército; y por otro lado, promovió una Ley de Amnistía para incorporar a la vida política institucional a integrantes de la izquierda clandestina y grupos guerrilleros.

Con la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, el régimen de partido de Estado se enfrentó a una oposición de izquierda con una fuerza electoral inédita. Salinas de Gortari se empeñó en impedir la consolidación del PRD, durante los seis años del gobierno de Carlos Salinas se marginó al partido, se negaron sus victorias electorales y se acosó y reprimió violentamente a

muchos de sus miembros. La cifra de militantes perredistas asesinados, asciende a más de seiscientos.¹⁰¹

Disidencia y oposición política

Los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo pasado tuvieron una preponderancia urbana, fueron manifestaciones de inconformidad de la clase media emergente, el movimiento magisterial (1956-1958), el de los ferrocarrileros (1958-1959), el movimiento médico (1964-1965), y el movimiento estudiantil (1968).¹⁰² Estos movimientos cuestionaban la lógica autoritaria del sistema, y la falta de espacios de inclusión y participación.

Las movilizaciones obreras de los años cincuenta hicieron dramáticamente visible la connivencia de líderes sindicales espurios con las cúpulas gubernamentales y el sometimiento de sus organizaciones a la voluntad gubernamental. Los reclamos agrarios fueron no solamente por un nuevo reparto, sino que intentaron forjar asociaciones independientes por fuera de los cauces oficiales. Pero fue la multitudinaria movilización de los estudiantes en 1968, en la capital del país, la que fijó en el imaginario público y en la agenda política del país la contradicción fundamental que marcaría los años posteriores: autoritarismo o democracia. O un sistema de partido "casi único", omnipotente y omnipresente, o un sistema donde la diversidad política del país pudiera recrearse y coexistir.¹⁰³

Los movimientos sociales, la radicalización y la guerrilla fueron la expresión de la ausencia de canales institucionales de participación y la constatación de la necesidad de un pacto político y social del país que incluyera a la oposición y nuevos canales de participación e inclusión política.

El contexto internacional fue propicio a la adopción de la vía radical en México. El éxito de la Revolución Cubana fue el referente de la izquierda mexicana, se creó un contexto de agitación social y motivación ideológica y política en el que se vislumbraba la posibilidad de establecer en México una guerrilla como la que llevó al poder a Fidel Castro. El modelo de la Revolución

¹⁰¹ El Partido de la Revolución Democrática tiene documentados desde julio de 1988, 696 de sus militantes asesinados, y 900 entre perseguidos, desaparecidos y presos. *La Jornada*, 2 de noviembre de 2007.

¹⁰² Cfr. León Samuel, Ignacio Marván, "Movimientos sociales en México (1968-1983). Panorama general y perspectivas." en *Los movimientos populares en América Latina*, Daniel Camacho y Rafael Menjivar, (Coords), Ed. S. XXI-Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989.

¹⁰³ José Woldenberg, *Tres momentos de la crítica política*, en *Letras Libres*, enero de 2014.

Cubana fue un referente ideológico externo para la formación de grupos radicales en el país.

La postura gubernamental fue cerrar espacios a la oposición política de izquierda, y mantenerla al margen del proceso electoral. La izquierda fue descalificada, marginada, perseguida, reprimida, acosada, desaparecida o cooptada. La izquierda no institucionalizada recurrió a la manifestación, la huelga, la resistencia civil, la violencia y en última instancia a la guerrilla. La guerrilla desmentía la paz social que el gobierno proclamaba.¹⁰⁴

La Dirección Federal de Seguridad (DFS), la cual fue la encargada de la represión a los grupos disidentes y guerrilleros. Durante los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría Álvarez, la DFS tuvo la tarea de combatir a la oposición que se había radicalizado, bajo la dirección de Fernando Gutiérrez Barrios, Javier García Paniagua, José Antonio Zorrilla Pérez y en el contexto de la guerra sucia destaca la participación de Miguel Nazar Haro.¹⁰⁵

Los muertos, torturados y desaparecidos en los años de la guerra sucia fueron obra de los aparatos de la seguridad del Estado. El régimen de partido de Estado en la cima del autoritarismo, manutuvo un control absoluto sobre los medios de comunicación, de tal manera que se buscó mantener una imagen de estabilidad y paz social en México.

El 23 de septiembre de 1965, en Ciudad Madera, Chihuahua, se presenta el primer intento de movimiento guerrillero con el asalto al cuartel militar, en el que participan Pablo Gómez y Arturo Gámiz García, entre otros, como protesta a la represión y la pobreza que el gobierno del PRI había generado, operativo en el que murieron ocho guerrilleros participantes de una acción dirigida contra al menos 200 soldados federales.

¹⁰⁴ Cfr. Julio Bracho, "La izquierda integrada al pueblo y la solidaridad: revisiones de Política Popular", y Viviente Bennett, "Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano; pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas, 1960-1980", en *Revista Mexicana de Sociología* 3/93, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

¹⁰⁵ Sergio Aguayo Quezada, *La Charola*, México, Grijalbo, 2001, p. 91.

El movimiento estudiantil de 1968, y la brutal represión gubernamental del 2 de octubre modificó completamente la vida política en México. La matanza del 2 de octubre fue el detonante para el surgimiento de decenas de grupos guerrilleros en el país, encabezados por la Liga 23 de Septiembre, en las zonas urbanas, y por el Partido de los Pobres, en las zonas rurales.

...el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz difundió la versión de que lo ocurrido en las calles y en las escuelas a partir del 26 de julio de 1968 no era sino una "conjura comunista". Con esto, se intentaba justificar la dura respuesta oficial a las demandas estudiantiles y la persecución policiaca que desde aquel primer día afectó al PCM.¹⁰⁶

La represión logró desarticular el movimiento estudiantil de masas pero creo las condiciones para el surgimiento de una nueva cultura política radical de izquierda, abriéndoles una alternativa para la acción política, una de las cuales fue la lucha armada. La represión fue el origen de la guerrilla urbana con una composición social estudiantil. La guerrilla urbana de los años setenta se nutrió principalmente de estudiantes radicalizados.

Después del movimiento estudiantil del 68, y debido a la exclusión política gubernamental, diversas expresiones de la izquierda, consideraron como única alternativa viable como oposición al sistema, la lucha armada, y se lanzaron a la guerrilla urbana y rural. Entre los sesenta y setenta en México fueron creadas unas 29 organizaciones diferentes que decidieron que la única opción de lograr una vida mejor era lanzarse contra el gobierno, en ellas tuvieron participación alrededor de 1,860 personas.¹⁰⁷ (Ver cuadro 7).

Los grupos guerrilleros urbanos se gestan después de la matanza de Tlatelolco en 1968. Surgen entre otros, el Comando Lacandones, el Frente Urbano Zapatista, el Movimiento de Acción Revolucionaria, el Ejército Insurgente Mexicano, la Unión del Pueblo, las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo y las Fuerzas de Liberación Nacional.

¹⁰⁶ "El movimiento del 68. Tres documentos del Partido Comunista Mexicano", *Memoria*, no. 115, septiembre de 1989.

¹⁰⁷ Sergio Aguayo Quezada, *La Charola*, México, Grijalbo, 2001, p. 91.

En el estado de Guerrero, la guerrilla tuvo como antecedente el movimiento revolucionario de Rubén Jaramillo en Morelos,¹⁰⁸ en 1959 surgió la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), dirigida por Genaro Vázquez, la cual se fue radicalizando hasta optar por las armas en 1966, fundando el Consejo de Autodefensa del Pueblo. En 1971 Lucio Cabañas Barrientos funda el Partido de los Pobres y su brazo armado la Brigada Campesina de Ajusticiamiento. Los dos grupos luchaban contra el autoritarismo priísta, por la falta de espacios de participación y la desigualdad social mantenida por el régimen.

La Brigada Campesina de Ajusticiamiento fue la autora del secuestro del candidato a gobernador Rubén Figueroa. Sin embargo, ninguno de los dos movimientos guerrilleros logró consolidar un poder territorial y fueron combatidos por el Ejército mexicano.

El 15 de marzo en 1973 se funda la Liga Comunista 23 de Septiembre, la cual es considerada como el movimiento guerrillero urbano más importante en la historia de México. La Liga se distinguió de otros grupos armados por su independencia, afirma la ex militante, Graciela Mijares. "Nunca recibió entrenamiento, dinero ni apoyo del exterior. Al contrario, asumió posiciones muy críticas frente al socialismo real, la Unión Soviética, China y Cuba, así como ante el Partido Comunista Mexicano".¹⁰⁹

En 1976, el gobierno crea la Brigada Blanca, un grupo antiguerrilla integrado por policías y militares. Formalmente era dirigido por dos coroneles del Ejército mexicano, pero en los hechos estaba bajo el control de Miguel Nazar Haro, subdirector y después director de la DFS. La Brigada Blanca trasladaba a los guerrilleros detenidos al Campo Militar No. 1 y a otras cárceles clandestinas.

¹⁰⁸ Rubén Jaramillo (1900-1962), bajo las órdenes de Emiliano Zapata, luchó contra los caciques desde el Ejército Revolucionario del Sur, defendió la implantación de una verdadera reforma agraria con el apoyo del presidente Lázaro Cárdenas fundó el ingenio de Zacatepec, Morelos, que presidió (1938). Cofundador de la Unión de Productores de Caña de la República mexicana, se levantó en armas frente a los caciques y funcionarios que trataban de acabar con él (1943-1944) y poco después fundó el Partido Agrario Obrero Morelense (1945) y fue candidato a gobernador de Morelos (1952) por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano. Perseguido por su permanente lucha en favor del reparto de tierras, mantuvo una larga resistencia armada desde las montañas de Morelos con el apoyo del Partido Comunista Mexicano. Amnistiado en 1959 por el presidente López Mateos (1958-1964), Jaramillo prosiguió su lucha por vía jurídica hasta el 23 de mayo de 1962, en que un grupo de militares y civiles le asesinaron en Xochicalco junto a su mujer y sus tres hijos.

¹⁰⁹ Jesús Ramírez Cuevas, "Liga Comunista 23 de Septiembre. Historia del exterminio", en *La Jornada, Masiosare*, 28 de marzo de 2004.

Mediante la tortura física y psicológica obtenía información que le sirvió para acabar con la Liga.

Cuadro 7
Grupos guerrilleros en México, 1965-1980

Organización	Creación	Estados	Elementos
Liga Comunista 23 de Septiembre	1973	Jal., DF, Sin, NL	392 aprox.
Partido de los Pobres	1967	Gro, Ags, D.F.	347
Frente Estudiantil Revolucionario (FER)	1973	Jal	154
Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo (PROCUP)	1971	Jal, D.F., Oax	146
Fuerzas de Liberación Nacional	1969	NL, Ver., Pue., Tab., Chis.	129
Comando Urbano Lacandones	1968	DF	94
Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR)	1969	Mich., Gto., Qro., Ver., D.F., Pue.	91 aprox.
Central de Acción Revolucionaria Armada (CARA)	1971	D.F.	21
Movimiento 23 de septiembre	1965	Chih.	20 aprox.
Comité Armado de Liberación "Patria Libertad"	1972	Mich., Gro., D.F.	19 aprox.
Comité de Lucha Revolucionaria	1968	D.F.	17
Frente Campesino del Norte (FCN)	1970	ND	17 aprox.
Frente Urbano Zapatista (FUZ)	1969	D.F.	17 aprox.
Comité de Lucha Revolucionaria	1968	D.F.	17 aprox.
Liga Leninista Espartaco (LLE)	1964	Dgo., Tamps., NL	15 aprox.
Comando Urbano de Expropiaciones	1970	D.F.	15
Comando Armado del Pueblo	1971	D.F.	15
Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)	1969	D.F.	9
Fuerzas Revolucionarias Armadas Socialistas (FRAS)	1970	Ags.	9
Núcleo Guerrillero Urbano de Chihuahua	1971	Chih.	9
Frente Revolucionario del Pueblo	1971	Son.	8
Movimiento de Izquierda Revolucionaria Estudiantil (MIRE)	1966/1967	D.F.	7
Total			1,860

Fuente: Mónica Ramírez Abundis, *Los setenta: Utopía y "guerra sucia" en Guadalajara*, CUCSH, U. de G., 2002, p. 41.

Para 1982, la Liga quedó prácticamente desmantelada; sus dirigentes, desaparecidos o muertos. La Liga había sido derrotada. Aunque algunos grupos siguieron actuando por varios años, ésta ya no existía como tal. Con la disolución de la Liga, el gobierno mexicano dio por aniquilada la guerrilla urbana. La mayoría de quienes se radicalizaron y tomaron las armas terminaron asesinados, desaparecidos o encarcelados.¹¹⁰

¹¹⁰ *Ibidem.*

CAPÍTULO III

LA APERTURA DEL SISTEMA ELECTORAL Y EL CAMBIO POLÍTICO

Las elecciones constituyen la base de la democracia liberal y representan un elemento central de la participación democrática en los sistemas políticos contemporáneos. Los gobiernos que surgen de elecciones libres, competitivas y universales son caracterizados como legítimos y democráticos. En un sistema democrático las elecciones tienen la función de generar órganos representativos, controlar al poder político y hacer posible la sucesión del poder de manera pacífica.¹¹¹

Sin embargo, también hay elecciones en regímenes autoritarios, como puede observarse en el cuadro 8, solo que en esos casos cumplen una función distinta: las elecciones no son competitivas, los resultados electorales no ponen en duda la dominación del partido oficial, la importancia en el proceso político es mínima, por lo que la posibilidad de cambiar el gobierno es nula; asimismo, pueden tener como objetivo legitimar al sistema, mejorar su imagen al exterior, promover la inversión económica o funcionar como válvula de escape de posibles conflictos internos, como se presentó en el caso mexicano.

¹¹¹ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, cap. 1.

Cuadro 8
Importancia y función de las elecciones

	Elecciones competitivas	Elecciones semicompetitivas	Elecciones no competitivas
Importancia en el proceso político	Grande	Reducida	Mínima
Posibilidad de elegir	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de elegir	Garantizada	Limitada	Anulada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Sí	Sí	No
Legitimación del sistema político	Sí	No se intenta nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.

Existe una estrecha relación entre elecciones y democracia: sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder no hay democracia, y ésta es la base de la legitimidad y la estabilidad política de un Estado. Para ejercer de manera efectiva el sufragio, se debe contar con al menos dos condiciones: 1) que el ciudadano tenga la libertad de elegir, y 2) la posibilidad de votar entre diversas opciones.

Sólo quien cuenta con la posibilidad de elegir entre dos opciones, por lo menos, puede ejercer de manera efectiva el sufragio. En consecuencia, el modelo democrático requiere contar con un entramado institucional que permita garantizar de manera efectiva los derechos políticos-electorales de los ciudadanos y contar con un sistema de partidos plural y competitivo. La evolución de estos dos componentes ha marcado la transición del sistema electoral en México.

Por sistema electoral se entiende –en un sentido estricto– el modo en que las preferencias político-electorales de los ciudadanos se agregan para producir puestos legislativos (escaños en cuerpos colegiados) o ejecutivos (cargos de gobierno unipersonales).¹¹²

Dieter Nohlen, entiende como sistema electoral una concepción amplia que comprende todos los fenómenos relacionados con la elección, como son el marco normativo, instituciones electorales, derechos políticos, justicia electoral, régimen

¹¹² Alonso Lujambio, "Sistema Electoral", en Laura Baca, *Et al, Léxico de la política*, México, FCE/CONACYT/FLACSO/Heinrich Böll Stiftung, p. 675.

de partidos políticos, canales de participación, etc. Es en este sentido amplio del concepto al que nos referiremos en este trabajo.¹¹³

El sistema electoral es una variable que influye de manera decisiva en la política, y más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas de partidos, y a través de estas variables, indirectamente en la gobernabilidad de un país.

El sistema electoral influye de manera determinante en la representación política, en la estructuración de los partidos políticos, tanto internamente como en su relación con el electorado, en la polarización ideológica y política a nivel del electorado y del sistema de partidos, en la representación de los intereses de diversos sectores de la sociedad, en el tipo de competencia política, en las formas de participación política, las características o modelos de las campañas electorales, en el modelo de comunicación política, y en última instancia, en la legitimidad del sistema político.

En el México actual la competitividad electoral y la alternancia son fenómenos inherentes a nuestra realidad política. La pluralidad y la competitividad política en las elecciones ha provocado que las diferencias entre el primer y segundo lugar sean menores y frecuentes, por lo que, a diferencia del pasado, existe una incertidumbre en los resultados electorales.

Nuestro diseño constitucional y legal se configuró durante los años 30s para apuntalar la existencia de un partido hegemónico, que controlaba la presidencia de la República, las dos Cámaras que componen el Congreso de la Unión, la totalidad de las gubernaturas y congresos locales y prácticamente la totalidad de las alcaldías. El proceso de cambio político de un sistema autoritario, a un régimen democrático inició por la vía electoral.

En perspectiva histórica el proceso de transición democrática de nuestro país ha estado vinculado al proceso de reformas a la legislación y a las instituciones electorales. Pasamos de un sistema de partidos no competitivo a un

¹¹³ "Sistema Electoral", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Tomo II, IFE, UNAM, TEPJF, pp. 1157-1175.

régimen plural y altamente competitivo. De una organización de los procesos electorales centralizada y gubernamental a una ciudadanización y descentralización de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. Con la última reforma electoral de 2014, se regresa a un esquema de centralización electoral.

Los cambios efectuados en nuestro sistema electoral, han dado como resultado una nueva forma de relación entre ciudadanos, partidos políticos, instituciones electorales y gobierno.

3.1. Democratización del sistema a través de la vía electoral

Uno de los aspectos más evidentes del cambio político en México se manifestó en el sistema electoral.¹¹⁴ Las elecciones han sido la columna vertebral del cambio y la estabilidad política de México. Pasamos de un modelo de mayoría relativa en la conformación del Congreso de la Unión –caracterizado por ser excluyente de las diversas expresiones políticas–, a un modelo mixto, que incluye la representación proporcional, y da cabida a la pluralidad política del país.¹¹⁵

Enrique Krauze observa las prácticas utilizadas por el PRI para manipular las elecciones:

Hace apenas cincuenta años, en México, grupos armados del PRI asaltaban las casillas electorales con pistolas y metralletas, balaceaban a los votantes sospechosos y se robaban urnas. En aquel tiempo votaban por el PRI hasta los niños, los enfermos terminales y los muertos. Hace apenas veinte años, el PRI -que había refinado sus métodos- se preciaba de ser una maquinaria casi infalible, la inventora mundial de la "alquimia electoral". El Gobierno y el PRI (entes simbióticos) manejaban cada paso de la elección, desde la elaboración del padrón y la emisión discrecional de credenciales, hasta el conteo de los votos. Muchos burócratas y gran parte de las organizaciones de obreros y campesinos eran acarreados hasta las casillas en transportes públicos donde recibían la consigna de sufragar en masa

¹¹⁴ Entendiendo como *Sistema Electoral* una concepción amplia que comprende todos los fenómenos relacionados con la elección, como son el marco normativo, instituciones electorales, derechos políticos, justicia electoral, régimen de partidos políticos, canales de participación, etc. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Tomo II, IFE, UNAM, TEPJF, pp. 1157-1175.

¹¹⁵ Cfr. Ricardo Becerra; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, ed. Cal y Arena, México, 2000, pp. 11-73.

por el candidato oficial, elegido, como en una monarquía, por el presidente saliente. A los votantes se les repartían tortas y regalos; a los líderes se les daban puestos públicos, prebendas y dinero. Muchas veces los votos estaban previamente cruzados, se depositaban días antes de la elección en urnas llamadas "embarazadas"; era común la instalación de casillas clandestinas y había personas registradas varias veces.¹¹⁶

El cambio político en nuestro país se ha sustentado principalmente en una serie de reformas constitucionales y legales en materia electoral, concretadas en los años de 1946, 1963, 1977-1978, 1986-1987, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007-2008 y 2014. En conjunto, las citadas reformas modificaron no sólo el sistema electoral, sino que impactaron el funcionamiento del sistema político mexicano.

El resultado más evidente de la transición mexicana se manifestó en el ámbito electoral. José Woldenberg sostiene, que las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México. Las reformas electorales generaron las condiciones para que un número cada vez mayor de gobiernos locales y estatales sean gobernados por partidos distintos al PRI, hasta llegar a la alternancia en la Presidencia de la República.

La legislación electoral resultó ser un eficiente mecanismo de control de la oposición. La participación electoral de los partidos de oposición, y en general, la construcción de un sistema de partidos, estuvo determinada por la legislación electoral.

Las normas electorales son más importantes para la oposición, una vez que ésta existe de forma institucionalizada, que cuando apenas empieza a formarse, porque condicionan su comportamiento y en cierta forma definen las funciones que desempeña. Esto es así porque las reglas electorales que determinan las fórmulas de distribución de los votos y la manera como éstos se traducen en los órganos de representación contribuyen al surgimiento del bipartidismo o del multipartidismo.¹¹⁷

¹¹⁶ Enrique Krauze, *México, "¿Tercer golpe a la democracia?"*, *El País*, 6 de septiembre de 2006.

¹¹⁷ Soledad Loaeza, *Oposición y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 11, IFE, 1996, p. 47.

El proceso de cambio político ha sido gradual y ha buscado, a través de diferentes reformas electorales, ampliar los canales de participación, fortalecer el régimen de partidos políticos, garantizar la imparcialidad e independencia del órgano encargado de la organización de los procesos electorales, la equidad en las contiendas, brindar certeza, confianza y legalidad en la organización de las elecciones y sus resultados.

Las reglas del sistema electoral generan con la misma votación diferentes resultados. Giovanni Sartori sostiene que “estamos ante el elemento más manipulable de la política”, y por ende frente a la posibilidad de alterar y guiar la conducta de partidos y ciudadanos.¹¹⁸

El sistema de Representación Proporcional ha evolucionado a partir de 1977 a fin de traducir con mayor equilibrio el número de votos en escaños, se ha buscado abatir una sobrerrepresentación artificial del partido hegemónico y generar una representación más equitativa de los partidos de oposición.

Cuadro 9
Evolución del Sistema Proporcional en la
integración de la Cámara de Diputados

Fórmulas de R.P.	Características	Aplicación
1ª Fórmula	La Cámara de Diputados se integraba con 300 diputados de mayoría relativa y con 100 de Representación Proporcional en circunscripciones plurinominales (3 en 1979, 4 en 1982 y 5 en 1985), con listas cerradas y bloqueadas.	Aplicada en las elecciones de 1979, 1982 y 1985.
2ª Fórmula	Aumentó de 100 a 200 los diputados de R.P., se fijó en 5 el número de circunscripciones plurinominales. Se distribuyeron los escaños de R.P. según la fórmula de cociente natural-resto mayor, y con listas cerradas y bloqueadas. Adicionalmente se estableció la cláusula de gobernabilidad.	Aplicada en la elección de 1988.
3ª Fórmula	Se conservó la cláusula de gobernabilidad más un plus de representación al partido mayoritario: a) en caso necesario, a dicho partido se le asignarán tantos escaños de R.P. suficientes para alcanzar mayoría absoluta de 251; b) ningún partido podría tener más del 70% de los escaños y c) el partido que obtuviese entre el 60 y 70% de los votos sería representado con perfecta proporcionalidad.	Aplicada en las elecciones de 1991. La recuperación electoral del PRI llevó a que no fuese necesario aplicar la cláusula de gobernabilidad.
4ª Fórmula	La nueva fórmula consistió en: a) ningún partido podía obtener más del 60% de los escaños si su votación quedaba por debajo de dicho porcentaje; b) si algún partido obtenía entre el 60 y 63% de los votos, entonces el porcentaje de representación se igualaba a su porcentaje de votación; y c) ningún partido podría obtener	Aprobada en 1993 y aplicada en las elecciones de 1994.

¹¹⁸ Citado por Alonso Lujambio, “Sistema Electoral”, en Laura Baca, *Et al, Léxico de la política*, México, FCE/CONACYT/FLACSO/Heinrich Böll Stiftung, p. 675.

	mas del 63% de la Cámara. Esto último con el fin de proteger a la oposición del control unipartidario de 2 tercios de los escaños.	
5ª Fórmula	Ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Se limitó la sobre representación con 8 por ciento. Con lo cual, a partir de 1997 ningún partido ha logrado obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.	Aprobada en 1996 y aplicada en las elecciones de 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de Alonso Lujambio, "Sistema Electoral", en Laura Baca, *Et al.*, *Léxico de la política*, México, FCE/CONACYT/FLACSO/Heinrich Böll Stiftung, pp. 675-681.

El siguiente ejemplo, nos ilustra cómo se traducían los votos en escaños en las diferentes legislaciones electorales, y la importancia de la legislación que se convertía en un dique que impedía la representación de la oposición:

...si la votación de 1994 (elegimos esa fecha porque en ella tuvo lugar la participación más alta que se ha registrado a nivel federal) hubiera sido transformada en escaños con la fórmula de integración de la Cámara de Diputados vigente hasta 1963, el PRI se hubiera llevado el 91.3% de los diputados (274 de 300), y eso con sólo el 50% de la votación. Si por el contrario, la fórmula aplicada hubiese sido la que emergió de la reforma de 1977 y que estuvo vigente durante los comicios de 1979, 1982 y 1985, con la misma votación hubiese obtenido el 68.5% de los diputados (274 de 400); no obstante, con la fórmula vigente hasta 1993 obtuvo en realidad el 60% de los mismos (300 de 500). Pero con la fórmula vigente el día de hoy -otra vez con la misma votación de 1994-, sus diputados no rebasarían el 58%, es decir 290 de 500.¹¹⁹

La evolución de las reglas electorales han impedido la hegemonía de un partido en la conformación del Poder Legislativo. A partir de 1996 el COFIPE estableció un número máximo de diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) que puede tener un partido: 300. El número máximo de escaños que puede tener un partido representa el 60% de los escaños de la cámara de diputados (500), es decir, 6% debajo del número de votos requerido para una reforma constitucional.

¹¹⁹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *Op. cit.*, pp. 33-34.

3.2. Las reformas electorales y avance democrático

Nuestro sistema electoral ha transitado de ser mayoritario a uno proporcional. El sistema electoral mexicano para integrar el Poder Legislativo fue mayoritario desde 1824 hasta las elecciones legislativas intermedias de 1961, y a partir de las elecciones concurrentes, presidenciales y legislativas de 1964, el sistema electoral puede caracterizarse como mixto. Como consecuencia de lo anterior, transitamos de un sistema de partidos no competitivo a un sistema altamente competitivo, lo cual ha tenido su impacto y correlación en la dinámica de las instituciones políticas de nuestro país.

La Constitución de 1824 establecía la elección de un diputado por cada 80,000 personas o fracción que excediese de 40,000 o por cada provincia en caso de que esta no llegara a contar con dicho número.

Con la Ley Orgánica Electoral de 1857 se introdujo el distrito electoral como circunscripción para la elección de diputados. De 1812 a 1912 el sufragio fue indirecto en diversos grados: era público y se conservó de esa manera hasta la ley de 1918 en que se instaura en definitiva el voto secreto. Sobre las autoridades electorales, en la ley de 1830 se preveía la existencia de un comisionado nombrado por el ayuntamiento que debía encargarse del empadronamiento en cada manzana o sección. No existía un organismo federal que regulara el proceso electoral, que era sustituido por el ayuntamiento, lo cual se conservó en la Ley electoral de 1911 y de 1917.¹²⁰

Cuadro 10
Legislación electoral en México

Ley electoral	Periodo
Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente	19 de septiembre de 1916
Ley Electoral para la Elección de Poderes Federales	2 de julio de 1918
Ley Electoral Federal (LEF)	7 de enero de 1946
Ley Electoral Federal (LEF)	4 de diciembre de 1951
Ley Federal Electoral (LFE)	5 de enero de 1973
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)	1977-1987
Código Federal Electoral (COFE)	1987-1990

¹²⁰ Carlos Sirvent, "Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000", en *Partidos Políticos y Procesos Electorales en México*, Porrúa, FCPyS de la UNAM, México, 2002, pp. 61-127.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	1990 al 2014
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) Ley General de Partidos Políticos (LGPP)	Vigentes a partir de 2014

Fuente: elaboración propia.

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, expedida por el presidente Manuel Ávila Camacho, abrogó a la LEPF del 2 de julio de 1918. Esta ley dio origen al primer órgano federal encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). Antes, los gobernadores establecían la división distrital electoral en sus respectivas entidades y los presidentes municipales vigilaban los actos electorales, aspectos en los que no podían intervenir los partidos políticos.

La Ley Electoral Federal de 1946 se promulgó bajo la premisa de que la centralización de la función electoral permitiría procesos más legítimos y evitaría su manipulación por los grupos de poder locales; no concedió derecho alguno para registrar candidatos independientes y señaló en forma expresa que “solamente los partidos políticos podían registrar candidatos”.

Entre los cambios más relevantes que introdujo la ley fue la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, compuesta por el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete como comisionados del poder Ejecutivo; dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos nacionales.

La ley de 1951, debido a la sobre representación del Ejecutivo en la Comisión, redujo a uno el comisionado del poder Ejecutivo, representado por el Secretario de Gobernación, y aumentó a tres el número de representantes de partidos. Por último se sustituyó al Consejo del Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores, cuya labor a partir de entonces se volvió permanente y no periódica.

Las reformas electorales de 1946 a 1952 tuvieron como objetivo inhibir la salida de grupos priístas del partido y centralizar el control gubernamental sobre los procesos electorales. Se eliminaron las candidaturas independientes y se incrementó el umbral para la obtención del registro como partido político (30,000 militantes en todo el país, distribuidos con un mínimo de mil ciudadanos en dos terceras partes de las entidades federativas); se suprimió la intervención del Poder Judicial en la calificación electoral, y se establecieron los mecanismos institucionales para que el Poder Ejecutivo organizara las elecciones.

En 1953 se dio un avance decisivo para la universalización del sufragio, incorporando el voto femenino.

Diputados de partido: el inicio de la representación política plural

El 22 de junio de 1963, en respuesta a la ausencia de un auténtico sistema de partidos que reflejara la pluralidad política del país, se introdujo una nueva modalidad, a través de la reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales, conocida como de diputados de partido; los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco diputados en caso de obtener el 2.5 por ciento de la votación total válida, y uno más hasta un total de 20 por cada 0.5 por ciento de votación adicional.

Representó un sistema mixto, que introdujo un cociente electoral predeterminado por ley y no, como sucede con el sistema proporcional, producto de la división del total de votos entre el número de curules; se conservaba únicamente el distrito uninominal.

En 1972 se hacen evidentes dos hechos que van a impulsar una nueva reforma en el sistema de representación de las minorías. En primer lugar, los datos electorales demostraban la agonía de los partidos Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, dejando la lucha electoral en manos únicamente del PRI y el PAN, lo que apuntaba hacia una estructura bipartidista; segundo, resaltaba la manifiesta injusticia del sistema en cuanto al “costo” de la curul en términos de votos. En 1972 con las reformas al artículo 54 constitucional se redujo porcentaje (al 1.5 de la votación total en el país) para acceder a los

diputados de partido, aumentó de 20 a 25 el número máximo de diputados que cada partido podía acceder por este sistema.

La apertura política

Hasta la reforma política de 1977, la legislación electoral no reflejaba la realidad política, por un lado caminaba el entramado legal y por el otro la realidad de las diferentes fuerzas políticas y sociales de la oposición. Había un divorcio entre legalidad y realidad. Con la reforma política de 1977 se introdujo la figura de la representación proporcional que aumentó las probabilidades de los partidos de oposición a acceder sobre todo a los órganos legislativos, hecho que abrió la puerta a la democratización política del país.

A partir de 1977, se ha transitado de un sistema electoral mayoritario, a uno mixto, que contempla la representación proporcional, lo cual ha dado como resultado la modificación sustancial de la distribución de los votos y la manera en como éstos se traducen en órganos de representación.

Uno de los objetivos explícitos de la reforma electoral de 1977 fue el de dar solución al problema de la inequidad en la conformación de la Cámara de Diputados. El nuevo sistema electoral establecido con la reforma de 1977, siguió, en términos generales, un sistema mixto con dominante mayoritario. Se amplió el tamaño de la Cámara de Diputados, pasando de 300 curules a un total de 400, de las que 100 serían distribuidas con base en fórmulas electorales de carácter proporcional entre los partidos minoritarios. El votante debía votar dos veces en dos boletas distintas: una por el candidato de distrito y otra por la lista del partido en la circunscripción plurinominal. Así, los partidos minoritarios tendrían, entre todos, aseguradas por principio 100 curules.¹²¹

La reforma de 1986-1987 atendió principalmente dos conjuntos de temas: la representación proporcional y la composición de los órganos electorales, incluyendo además, las llamadas coaliciones entre los partidos políticos, que años

¹²¹ Lujambio, Alonso, "Sistema Electoral" en Laura Baca, *Et al.*, *Léxico de la política*, México: FCE/CONACYT/FLACSO/ Heinrich Böll Stiftung, pp. 675 y ss.

después cobraría relevancia a consecuencia de las elecciones presidenciales de 1988.

Para asignar las curules de representación proporcional, la ley establecía desde entonces la fórmula de primera proporcionalidad, que es la que resulta de los principios de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor. El Código Federal Electoral establecía tres figuras o mecanismos relativos a las alianzas partidistas: los frentes, las coaliciones y las fusiones. La figura que desde entonces dio origen a los debates más enconados fue la coalición; el medio que los partidos pequeños encontraron para enfrentar al PRI y disputarle su mayoría.

Un cambio regresivo fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral en 1986, la participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido, quienes, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Bajo esa integración del órgano se realizó la elección de 1988.

Las elecciones de 1988 marcaron el punto de partida de una nueva etapa caracterizada por la redistribución del poder electoral y de ruptura con el periodo liberalizador de la reforma política de 1977. Por primera vez en la historia de México, el nuevo presidente de la República fue electo con menos de la mitad de los votos totales (48.7 por ciento). El segundo lugar lo obtuvo el Frente Democrático Nacional (FDN), obteniendo el 31 por ciento de la votación.

El proceso de reformas: hacía la equidad en las contiendas electorales

Después de la realización de audiencias públicas y largas deliberaciones dentro del Poder Legislativo, en 1989-1990 se aprobó la nueva reforma electoral gracias a la alianza entre el PRI y el PAN. El 6 de abril de 1990 entraron en vigor las reformas a la Constitución que habían sido aprobadas en 1989, así como las reformas al COFIPE, publicadas el 15 de agosto de 1990. Esta reforma tuvo

importantes innovaciones principalmente en lo relativo a las instituciones encargadas de conducir el proceso electoral, creación del Instituto Federal Electoral, fortalecimiento de lo contencioso electoral, modificación al sistema de representación en el Poder Legislativo, se modifica el régimen de financiamiento público y los requisitos para establecer coaliciones.¹²²

Lo novedoso en materia de composición del órgano electoral fue la creación de la figura del Consejero Magistrado. En materia de justicia electoral se creó el Tribunal Federal Electoral, a partir del órgano especializado de índole contenciosa electoral que se había creado en la reforma de 1987.

En lo que toca al sistema de representación en el Poder Legislativo también fue modificado con la reforma de 1990, al establecerse una nueva organización en la integración de la Cámara de Diputados que buscaba atender la crítica relativa a la sobre representación que producía la legislación vigente hasta entonces.

En 1993 se aprobó una nueva reforma electoral que avanzó significativamente sobre aspectos centrales del debate partidista con más de 60 modificaciones al COFIPE, mismas que fueron publicadas el 24 de septiembre de 1993.

El 18 de mayo de 1994 fueron publicadas las reformas al artículo 41 de la Constitución, así como a 19 artículos del COFIPE, que junto con varios acuerdos en el seno del IFE y las reformas al Código Penal publicadas el 25 de marzo del mismo año, que tipifican 17 delitos electorales, constituyen los cambios que permitieron transitar las elecciones presidenciales de 1994 sin mayores sobresaltos. Estas reformas son importantes por dos razones: porque son las primeras que se hacen con el consenso de todos los partidos; segundo, porque afectaron primordialmente la composición de los órganos electorales.

¹²² Carlos Sirvent, *Op. cit.*

La reforma electoral de 1996

El 17 de enero de 1995, ante el presidente de la República, los partidos políticos nacionales con presencia en la Cámara de Diputados firmaron los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, en el cual se establecían la necesidad de impulsar la reforma electoral, teniendo como temas centrales la demanda de procesos electorales equitativos y confiables, así como asegurar su legalidad y transparencia.

Paralelamente a los trabajos iniciados por los partidos políticos y el Ejecutivo federal, se constituyó un grupo alentado por organizaciones civiles y por algunos consejeros ciudadanos, que realizó reuniones de análisis en el Castillo de Chapultepec, con el fin de elaborar una posición sobre la reforma electoral. Finalmente el 25 de julio se presentó una iniciativa de reforma conjunta ante la Cámara de Diputados, siendo aprobada y publicada el 22 de agosto de 1996. La reforma electoral estableció los siguientes cambios:

- Afiliación libre e individual a los partidos políticos y creación de un sistema para garantizar el voto de los mexicanos en el extranjero.
- Exclusión total de la representación del Poder Ejecutivo en los órganos electorales, con el objetivo de avanzar en su autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral.
- Para reforzar y otorgar mayor confiabilidad al sistema de justicia electoral, el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial Federal, máxima autoridad en materia electoral.
- En el tema de financiamiento y gasto de los partidos políticos, la nueva reforma conserva el predominio de los recursos públicos sobre los privados con el objetivo de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos.
- En materia de acceso a los medios de comunicación, su planteó como objetivo los tres siguientes: objetividad de los medios en el manejo de la información partidista durante las campañas, equidad en el uso de los

tiempos y espacios de los medios de comunicación para la propaganda de los partidos políticos y respeto a las libertades de manifestación y expresión de ideas.

- En materia de régimen de partidos se presentaron tres modificaciones relevantes: desaparición del registro condicionado; aumento del 1.5 por ciento al 2 por ciento el porcentaje mínimo de votos que requiere un partido para conservar su registro y la creación de la figura de Agrupación Política.
- En el caso del Distrito Federal, la reforma estableció modificaciones sustanciales, que permitieron que en 1997 se eligiera por voto popular al Jefe de Gobierno del D.F., y a partir del año 2000 a los jefes delegacionales.

Con todo y los acuerdos logrados los partidos políticos no dejaron de expresar sus diferencias: el PRD advirtió la exclusión de las candidaturas independientes, así como del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Como consecuencia de la reforma electoral de 1996, en las elecciones de 1997, por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso; marcando la instauración de un gobierno no unificado, es decir, el Poder Ejecutivo en manos de un partido que no tiene la mayoría en la Cámara de Diputados.

Cuadro 11
Reformas electorales, 1946-2014

Reformas Electores	Modificación legislativa
1946	<ul style="list-style-type: none"> — Crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. — Centraliza la organización de las elecciones. — Suprime las candidaturas independientes, sólo los partidos podían registrar candidatos.
1953	<ul style="list-style-type: none"> — Incorporación del voto femenino
1963	<ul style="list-style-type: none"> — Se plantea la existencia de diputados de partidos: partidos con una votación nacional de por lo menos 2.5% tendrían acceso al Congreso, aun sin ganar ningún distrito, obteniendo una curul por cada 0.5% de votación adicional hasta un máximo de 20.
1977	<ul style="list-style-type: none"> — Incorporación del sistema proporcional para la integración de la Cámara de Diputados (100 RP). — Inclusión del registro condicionado de los partidos.

	<ul style="list-style-type: none"> — Acceso al financiamiento público y a espacios estatales de los partidos políticos en los medios de comunicación.
1986	<ul style="list-style-type: none"> — Incremento del porcentaje de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados (200), e inclusión de la cláusula de gobernabilidad (mayoría alcanza 50% + 1). Máximo 350 curules. — Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. — Integración de la Comisión Federal Electoral de manera proporcional. — Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
1989- 1990	<ul style="list-style-type: none"> — Modificación de la cláusula de gobernabilidad (35% y mayoría de diputados de MR) e incorporación de la escala móvil para la integración de la Cámara de Diputados (2 de RP por cada 1% arriba del 35%). — Creación del Instituto Federal Electoral (IFE). — Creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE). — Financiamiento proporcional a la votación.
1993	<ul style="list-style-type: none"> — Eliminación de la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados. — Nuevas reglas para la integración del Senado con primera minoría. — Nuevas atribuciones del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. — Expedición de la credencial para votar con fotografía. - Atribución del TRIFE de calificar las elecciones de diputados y senadores.
1994	<ul style="list-style-type: none"> — Inclusión de consejeros ciudadanos en el IFE. — Prohibiciones al financiamiento privado.
1996	<ul style="list-style-type: none"> — Límite a la sobrerepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados (8%). — Inclusión de 32 senadores de representación proporcional. — Autonomía constitucional del IFE. — Redefinición del acceso a medios de comunicación de los partidos. — Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. — Control constitucional de los actos de las autoridades electorales. — Competencia para calificar las elecciones presidenciales. — Elección del Jefe de Gobierno del DF mediante voto popular y directo.
2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> — Nuevo modelo de comunicación política que prohíbe a los partidos políticos y a los particulares contratar o adquirir propaganda en cualquier modalidad de radio y televisión. — Se redujeron los costos y la duración de las campañas y las precampañas electorales. — Reducción de tiempos de campaña y regulación de las precampañas. — Ampliación del régimen sancionador electoral. — Creación de la Unidad de Fiscalización y de la Contraloría General del IFE. — Se fortalecieron las facultades de fiscalización del IFE, al superarse el secreto bancario y fiduciario; y se estableció la renovación escalonada de los consejeros de este instituto y de los magistrados del Tribunal Federal Electoral. — Se eleva a rango constitucional la prohibición para usar en la propaganda política expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas. — En el artículo 6° constitucional quedó establecido el derecho de réplica”. — Salas regionales del TEPJF de carácter permanente y con más atribuciones. — Las salas del TEPJF podrán inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución, para el caso concreto.
2014	<ul style="list-style-type: none"> — Se crea el INE y se establece un nuevo esquema de atribuciones entre éste y los OPLE´s — Régimen de partidos: se establece como umbral el 3% de la votación válidamente emitida para mantener el registro. — Nuevas reglas sobre coaliciones. — Paridad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. — Fiscalización centralizada a cargo del INE. — El régimen especial sancionador se traslada al TEPJF.

	<ul style="list-style-type: none"> — Nuevas causales de nulidad de una elección federal o local cuando se exceda el gasto de campaña en un 5.0 por ciento del monto total autorizado, por utilización de recursos de procedencia ilícita, desvío de recursos públicos o la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previsto en la ley. — Nuevas reglas en materia de debates y publicación de encuestas. — Instrumentos de participación ciudadana.
--	---

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cuadro 12
Aprobación de Reformas Electorales

Reforma electoral	Fecha de aprobación	Partidos que aprobaron
1977	Abril - diciembre de 1977	PRI
1986	Junio 1986 - febrero 1987	PRI
1989-1990	Enero 1989 - agosto 1990	PRI y 26 diputados del PAN
1993	Marzo 1993 - septiembre 1993	Constitucional: todos con excepción del PRD COFIPE: PRI y PAN
1994	Enero 1994 - abril 1994	Todos
1996	Enero 1995 - noviembre 1996	Constitucional: todos COFIPE: PRI
2007-2008	Septiembre 1996 - diciembre 2007	Constitucional: PRI, PAN, PRD, PT, Nueva Alianza, Alternativa COFIPE: PRI, PAN, parte del PRD, PVEM
2013-2014	Diciembre de 2013	Constitucional: PRI, PAN, PVEM, NA, parte del PRD.

Fuente: elaboración propia.

Un análisis del sistema electoral después de la alternancia del año 2000, de la reforma electoral 2007-2008 y de la reforma político-electoral del 2014, se presentan en el Capítulo IV.

De autocalificación de las elecciones a la consolidación de un sistema de justicia electoral

En materia de justicia electoral transitamos de un sistema de carácter político de calificación de las elecciones, depositada en colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores, a un sistema de justicia electoral que proporciona certidumbre jurídica a través de medios de impugnación e instituciones jurisdiccionales en materia electoral.

Mediante la autocalificación los integrantes del Congreso de la Unión, en sus respectivas cámaras, calificaban su propia elección, y la calificación de la elección presidencial correspondía a la Cámara de Diputados, lo que se le denominaba heterocalificación.

El sistema de autocalificación prevaleció desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el año de 1993 (con excepción de la Constitución Centralista de 1836), teniendo como fundamento la premisa una interpretación rígida del principio de división de poderes y de que no era posible permitir que la integración de un poder quedara sujeto a la determinación de otro.

Los colegios electorales se constituían por lo propios legisladores electos, los cuales calificaban la regularidad de los comicios y la validez de las elecciones, eliminando las dudas o las irregularidades, así como las impugnaciones presentadas. El criterio era inminentemente político. Durante quince días se revisaban los dictámenes sobre la validez o invalidez de las elecciones.

En 1949 se elimina la facultad de la Suprema Corte de intervenir en la calificación de las elecciones, quedando sólo su facultad para investigar la violación del voto público, iniciándose de oficio la investigación referida a solicitud de la cámara respectiva o el ejecutivo federal.

Entre 1951 y 1977 los comités distritales electorales conocían de las reclamaciones de los partidos políticos y ciudadanos respecto de la inclusión de votantes en la lista nominal de electores; la negativa para el registro de una candidatura era reclamada por el partido que la hubiera solicitado dentro del día siguiente en que se hubiera notificado la negativa, mediante inconformidad por escrito que se presentara ante el órgano electoral que lo hubiera dictado.

Con la reforma política de 1977, se establecen los siguientes recursos: contra los actos preparatorios del proceso electoral, los ciudadanos, candidatos, partidos políticos, asociaciones políticas o sus representantes, podían hacer valer la aclaración e inconformidad, dentro del proceso electoral, los candidatos y partidos políticos o sus representantes podían interponer la protesta, revocación, revisión y queja.

En ese contexto, no se contaba con ningún órgano específico encargado de lo contencioso electoral. Se faculta a la Suprema Corte de Justicia conocer el recurso de reclamación.

En el año de 1987 se dio origen al Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), un tribunal de carácter administrativo dependiente del presidente de la República, que tenía la encomienda de dirimir las controversias derivadas de las elecciones, a dicho Tribunal le correspondió resolver las controversias de las elecciones presidenciales de 1988. Sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales, por lo que no se logró una verdadera impartición de justicia en materia electoral.

Posteriormente en 1990, a consecuencia de una reforma constitucional se da origen al IFE, así como al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como un órgano Jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales se sujetaran al principio de legalidad. El TRIFE funcionaba en pleno y se integraba con una Sala Central y cuatro Salas Regionales. Sus resoluciones relativas a las elecciones de diputados y senadores eran definitivas e inatacables a partir de la reforma de 1993. Se crea el recurso de reconsideración mediante el cual se analizaban las resoluciones dictadas por el propio Tribunal.

En 1996 desaparece totalmente el colegio electoral de la Cámara de Diputados que se encargaba de calificar la elección presidencial. Con la reforma electoral del 96, el TRIFE pasa a formar parte al Poder Judicial de la Federación y sus integrantes son nombrados por la Cámara de Senadores y en sus recesos por los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la SCJN. Se estructura en una Sala Superior y Salas Regionales, una en cada de una de las cinco circunscripciones en las que se divide el territorio nacional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se constituye en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que resuelve en forma definitiva

e inatacable: impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República; la Sala Superior realiza el cómputo final de la elección de presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos y realiza la declaración de validez de la elección y la de presidente electo; las impugnaciones que se presenten sobre dicha elección serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas del TEPJF sólo podrán declarar la nulidad de las elecciones por las causales que expresamente se señalan en las leyes, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes.

Podemos concluir en este apartado, que el ciclo de reformas electorales realizadas entre 1977 y 1996 configuraron un nuevo sistema electoral caracterizado por: a) la incorporación de la representación proporcional que abrió la posibilidad para que la oposición contara con representación en el Congreso; b) la intervención del presidente de la República en los procesos electorales se eliminó institucionalmente con la reforma de 1996; b) se configuran autoridades electorales autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones; c) pasamos de una representación de los partidos políticos proporcional a su fuerza política –en el que el PRI contaba con mayoría– en la integración de la CFE, a una representación equitativa de los partidos políticos en el Consejo General del IFE; d) se profesionalizó la función pública electoral y se definieron principios que rigen su actuación: legalidad imparcialidad, objetividad, certeza e

independencia; e) se establecieron nuevas reglas que garantizan condiciones de equidad en los procesos electorales: financiamiento público y acceso a medios de comunicación; f) fiscalización del origen, monto y destino de los gastos de los partidos políticos; y g) un sistema de justicia electoral que proporciona certidumbre jurídica.

3.3. La pluralidad política y la construcción de un sistema de partidos competitivo

El sistema político y la legislación electoral en México configuraron un sistema de partidos en el que no existía una competencia real por el poder. Sin embargo, las elecciones en México se realizaron periódicamente proporcionándole un ropaje de legitimación democrática al sistema. El PRI, como partido hegemónico, coexistió con otros partidos, aunque las reglas formales y el funcionamiento de los órganos electorales impedían en los hechos que cualquier partido de oposición pudiera disputarle el poder.

El proceso de cambio político en nuestro país ha transitado de un régimen de partido de Estado, que por su naturaleza autoritaria, no configuró un sistema en el que la oposición tuviera garantías de equidad y posibilidades reales de competencia en el ámbito electoral, a un régimen con un alto nivel de competitividad electoral, en el que las diferentes expresiones políticas ejercen de manera efectiva el derecho de participar en la vida política institucional y forman parte de la representación nacional en el Congreso de la Unión y en gobiernos municipales y locales.

Desde la fundación del PNR, hasta finales de la década de los ochenta, no existía un sistema de partidos competitivo, en parte porque no se contaba con partidos políticos con presencia nacional. El papel de la oposición política en México ha transitado de ser prácticamente nula y sin ninguna incidencia política, a ser impulsora de los cambios democráticos. De acuerdo con José Woldenberg y Ricardo Becerra y Pedro Salazar la inclusión de la oposición política se ha convertido en parte fundamental de la mecánica del cambio político:

...hablamos de la «mecánica» del cambio político. Con ello nos referimos a un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales, en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante. Fuerzas que producen movimientos; movimientos que generan nuevos espacios a las fuerzas que los impulsaron. En palabras llanas: los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios. Dicho de manera extraordinariamente simple, a ese tipo de fuerzas, movimientos y dinámicas, que se refuerzan mutuamente, nos referimos cuando hablamos de «mecánica» del cambio político.¹²³

El reto fue construir un sistema de partidos real y competitivo. La transición amplió no sólo el número de partidos sino también el espectro ideológico de los mismos (Ver cuadro 13).

Cuadro 13
Partidos que compitieron en elecciones federales 1946-2012

Partidos que compitieron en elecciones federales 1946 a 1976	Partidos que compitieron en elecciones federales 1977 a 2012
<ol style="list-style-type: none"> 1. Partido Acción Nacional, PAN 2. Partido Revolucionario Institucional, PRI 3. Partido Popular Socialista, PPS 4. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partido Acción Nacional, PAN 2. Partido Revolucionario Institucional, PRI 3. Partido Popular Socialista, PPS 4. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM 5. Partido Comunista de México, PCM 6. Partido Socialista Unificado de México, PSUM 7. Partido Democrático Mexicano, PDM 8. Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT 9. Partido Socialista de los Trabajadores, PST 10. Partido Socialdemócrata, PSD 11. Partido Mexicano Socialista, PMS 12. Partido Verde Ecologista de México, PVEM 13. Partido del Trabajo, PT 14. Partido Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN 15. Partido de la Revolución Democrática, PRD 16. Convergencia, CPPN – Movimiento Ciudadano 17. Partido Alianza Social, PAS 18. Partido de la Sociedad Nacionalista, PSN 19. México Posible, MP 20. Partido Liberal Mexicano, PLM 21. Partido de Centro Democrático, PCD 22. Fuerza Ciudadana, FC 23. Partido Liberal Mexicano, PLM

¹²³ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *Op. cit.*, p. 491.

	24. Alternativa Socialdemócrata y Campesina, PSD 25. Nueva Alianza, NA
Total: 4	Total: 25

Fuente: elaboración propia.

Nota: En diversas entidades federativas se cuenta con partidos locales que participan en elecciones para elegir a los cargos de elección popular de carácter local, sin embargo no han logrado un nivel de competitividad capaz de disputar al poder a los tres principales partidos con registro nacional: PAN, PRI y PRD.

La historia y dinámica de los partidos políticos indica la existencia de dos tipos de ellos, los de corta duración, sin gran sustento electoral que se mantienen gracias a alianzas o coaliciones con los partidos mayores, y al no lograr el umbral mínimo requerido para mantener el registro, desaparecen; y los partidos mayores, como el PAN, el PRI y el PRD, que dominan las cámaras del Legislativo.¹²⁴

Nuestro sistema de partidos, si bien es un sistema plural, de los diez partidos nacionales que actualmente cuentan con registro, solamente tres (PRI PAN y PRD) tienen una fuerte representación, en tanto que los demás partidos son minoritarios y funcionan como *partidos bisagra*.¹²⁵

La dinámica del sistema de partidos ha implicado que aquellos que no cumplen con los requisitos mínimos de votación requerida pierden el registro, hasta antes de la reforma electoral del 2014, el umbral para mantener el registro representaba el 2 por ciento de la votación total, a partir de dicha reforma se establece el 3 por ciento de la votación válidamente emitida.¹²⁶

Cuadro 14
Sistema de Partidos
Partidos Políticos participantes en elecciones federales 1970-2012

Año	Partidos Políticos Nacionales										Total
1970	PRI	PAN	PPS	PARM							4
1973	PRI	PAN	PPS	PARM							4
1976	PRI	PAN	PPS	PARM							4
1979	PRI	PAN	PPS	PARM	PCM	PDM	PRT	PST	PSD		9
1982	PRI	PAN	PPS	PARM	PSUM	PDM	PRT	PST	PSD		9
1985	PRI	PAN	PPS	PARM	PSUM	PMT	PRT	PST	PSD		9

¹²⁴ El Consejo General del INE aprobó por unanimidad la creación de tres nuevos partidos políticos el 9 de julio de 2014: Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Encuentro Social (PES) y Frente Humanista (PFH).

¹²⁵ Se entiende por "partido bisagra" a aquel que no tiene la fuerza suficiente para llegar al gobierno y debe buscar la oportunidad para que los partidos mayoritarios lo llamen a formar coaliciones para sacar adelante los proyectos de ley, como en el sistema presidencial, o para formar gobierno, como en el sistema parlamentario.

¹²⁶ Véase en el Anexo 2, los partidos políticos nacionales que han perdido su registro en el periodo 1991-2010.

1988	PRI	PAN	PPS (FDN)	PARM (FDN)	PSUM (FDN)	PMS (FDN)	PRT	PDM				8
1991	PRI	PAN	PRD	PPS	PARM	PEM	PRT	PT	PFCRN	PDM		10
1994	PRI	PAN	PRD	PPS	PARM	PVEM	PT	PFCRN	PDM			9
1997	PRI	PAN	PRD	PPS	PVEM	PT	PFCRN	PDM				8
2000	PRI	PAN	PRD	PARM	PVEM	PT	Convergencia	PAS	PSN	PDS	PCD	11
2003	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Convergencia	PAS	PSN	México Posible	PLM	FC	11
2006	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Convergencia	PSD	PANAL				8
2009	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Convergencia	PANAL					7
2012	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	MC	PANAL					7

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral.

En la actualidad, los partidos son considerados la columna vertebral de todo sistema democrático, constituyen las opciones en las que la población basa sus preferencias para ser gobernados, representan la vía por la que el ciudadano puede acceder al poder político. De acuerdo con la fracción I del art. 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público, los cuales tienen *“como fin, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional; y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan”*.

La regulación de los partidos políticos ha evolucionado dotándolos de: a) Reconocimiento constitucional; b) Otorgamiento de prerrogativas, acceso a medios de comunicación y financiamiento público; c) Asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional; d) Mayores condiciones de equidad en las contiendas electorales, e) Formar coaliciones, frentes y fusiones; f) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, g) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior; h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la

integridad y soberanía del Estado mexicano; j) Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral; k) Nombrar representantes ante los órganos del INE o de los OPLEs, y l) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

Cuadro 15
Regulación de los partidos políticos

Legislación	Aspectos regulatorios de los partidos políticos
Ley Electoral 1911-1917	<ul style="list-style-type: none"> — Los partidos políticos se podían formar con al menos 100 ciudadanos. — Necesitaban de un programa político y de gobierno, así como de una junta directiva. — Tenían la obligación de participar en las elecciones primarias. — Para 1917, Carranza: condiciona que ningún partido político debe tener una denominación o nombre religioso, ni formarse a favor de individuos de una raza o creencia. — En 1917 se establecen las candidaturas independientes.
LEPF 1918-1945	<ul style="list-style-type: none"> — Las candidaturas independientes sólo necesitaban de 50 ciudadanos del distrito por el cual se postulaban para diputados. — Los partidos políticos tendrían derecho a nombrar representantes y registrarlos ante la autoridad municipal del lugar en que se ejercería la representación.
LFE 1946-1963	<ul style="list-style-type: none"> — Primer órgano federal encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). Los partidos tenían representantes. — El partido político, para su registro, necesitaba, de una membresía mínima de 30 mil afiliados, distribuidos en cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas. — Definía a los partidos como asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política, pero a la vez establecía que sólo serían reconocidos como partidos los de carácter nacional. — Obligaba a los partidos a prever un sistema de sanciones para aquellos afiliados que faltasen a los principios morales o políticos del partido, pero no contemplaba instancias de reclamación y defensa de los afiliados por eventuales violaciones a sus derechos políticos. — Se cancelan las candidaturas independientes. — En 1954, la membresía mínima para obtener el registro era de 75 mil miembros, distribuidos en al menos las dos terceras partes de las entidades federativas
LFE 1963-1977	<ul style="list-style-type: none"> — Se crea la figura de Diputados de Partido, aquellos partidos con una votación al menos de 1.5%, tendrían 5 diputados, y un diputado adicional por cada medio punto porcentual hasta un máximo de 20 diputados. — Los partidos políticos tienen el derecho de exención de impuestos y de realizar rifas y sorteos para recabar fondos. — En la reforma de 1969-70, se modifica la edad para votar de 21 a 18 años. — Una nueva ley de 1973, se reduce el número de afiliados para su registro de 75 mil a 65 mil. — También, se crea el CFE en sustitución de la CFVE, con un representante de cada partido. — Se abre a los partidos políticos el derecho a acceder a la Radio y Televisión para sus campañas.
LOPPE 1977-1986	<ul style="list-style-type: none"> — Reconoció constitucionalmente a los partidos políticos como entidades de interés público. — Les proporcionó derecho a coaligarse, fusionarse, formar frentes, participar en elecciones estatales y municipales y a integrar órganos electorales. — Permitió disponer de recursos legales para defenderse de presuntas violaciones a la legalidad del proceso electoral. — Otorgó acceso permanentemente a radio y televisión de forma equitativa. — El registro y refrendo condicionado a un determinado porcentaje de votación, amplió su financiamiento con topes de gastos de campaña.
CFE 1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> — Abrió nuevos espacios para la oposición, al incrementar el número de diputados por el principio de representación proporcional.

	<ul style="list-style-type: none"> — Suprimió el registro condicionado y limitó el número de curules plurinominales al partido mayoritario (Cláusula de gobernabilidad)
COFIPE 1990-1996	<ul style="list-style-type: none"> — Introdujo un nuevo registro condicionado y desapareció las candidaturas comunes. — Aumentó las condiciones para formar las coaliciones e incorporó a la boleta electoral el emblema único para las coaliciones. — Aumentó a 2% de la votación el índice mínimo para mantener el registro de partido político nacional. — Contempló la negociación para distribuir los votos obtenidos por el conjunto de la coalición. — Suprimió la figura de las asociaciones políticas nacionales, pero creó las agrupaciones políticas. — Aseguró la presencia de los partidos políticos en el Consejo General del IFE, con voz, pero no con voto.
COFIPE 1996-2014	<ul style="list-style-type: none"> — Otorgó autonomía plena al IFE, ciudadanizándolo, dispuso que la afiliación fuera libre e individual. — Ordenó que la distribución del financiamiento público fuera en un 30 % igualitaria y en un 70 % de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida. — Eliminó el registro condicionado. — Estableció para el registro definitivo una membresía del 0.13% del padrón electoral. — Dio fin a la cláusula de gobernabilidad y limitó a 8% la representación por ambos principios en la Cámara de Diputados.
LGIPE 2014 - ...	<ul style="list-style-type: none"> — El requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación. — Todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida, tendrá derecho a la distribución de diputados por el principio de R.P. — Se establece la obligación para los partidos políticos de postular candidaturas garantizando la paridad de género. — Son sujetos obligados en materia de transparencia

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

a) Financiamiento público a los partidos políticos en México

La construcción de un sistema de partidos fuerte y competitivo, tuvo como uno de sus pilares instituir un esquema de financiamiento público que estableciera condiciones de equidad. Actualmente la Constitución garantiza a los partidos el uso de recursos públicos para el financiamiento de sus actividades.

La mayor parte del siglo XX los partidos políticos mexicanos no recibieron prerrogativas ni financiamiento público por parte del Estado. El financiamiento a los partidos políticos inició con el otorgamiento de financiamiento público indirecto a través del otorgamiento de exenciones fiscales y franquicias postales y telegráficas. El primer cambio significativo se dio con la reforma electoral de 1962-1963 mediante la cual se estableció que los partidos políticos nacionales gozarían de la exención de los impuestos por contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; por rifas y eventos para obtener recursos; sobre la renta, causado sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles

adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por la venta de los impresos relacionados con la difusión de sus principios, programas y estatutos.

En el año de 1977, se reguló el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión para hacer uso del tiempo oficial del Estado durante las campañas electorales e introdujo un limitado financiamiento a los partidos para algunas de sus actividades, fundamentalmente la edición de las publicaciones a que los obligaba la ley.¹²⁷

En 1986 se estableció en la Constitución el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendentes a cumplir con sus fines fundamentales. A partir de 1987 el financiamiento público se extendió, se adicionó el otorgamiento de financiamiento público para el desarrollo de actividades ordinarias y de campaña a todos los partidos políticos.¹²⁸

En el año de 1990, al promulgarse el COFIPE, se reguló el financiamiento público de manera desglosada. En 1993 tan sólo se regulaba el financiamiento público y por lo que hace al privado sólo se hacía una referencia tangencial, toda vez que en los términos de la versión original del artículo 49 constitucional, el financiamiento público era considerado un apoyo complementario de los ingresos que los partidos políticos debían percibir de sus afiliados, militantes y simpatizantes, pero no se establecían montos ni se establecían fórmulas para llevar a cabo su control. También incidían de manera indirecta en el financiamiento privado las disposiciones a través de las cuales se prohibía el hecho de que los partidos políticos recibieran contribuciones de entidades extranjeras, religiosas y del Estado, al margen de las establecidas por la ley.

Para dar congruencia al mandato constitucional, se reformó el COFIPE el 24 de septiembre de 1993 y a partir de entonces dicho cuerpo normativo reguló

¹²⁷ Eduardo R. Huchim May, *“El Dinero de los Partidos: Treinta años de financiamiento Público en México (1977-2007)”*, Vol. 9, primera edición 2008, Instituto Electoral del Estado de México, p. 8.

¹²⁸ *Ídem.*

de manera integral el financiamiento de los partidos políticos en el artículo 49.¹²⁹ El financiamiento directo que los partidos políticos recibieron fue por los siguientes rubros: a) actividad electoral; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores debían aportar para el sostenimiento de sus partidos políticos; d) por actividades específicas como entidades de interés público; y e) para el desarrollo de los partidos políticos.

La reforma electoral de 1996 tuvo consecuencias fundamentales en materia de financiamiento de los partidos políticos, se estableció que el financiamiento público de los partidos políticos prevalecería sobre el de origen privado. Asimismo, la reforma multiplicó el monto total del financiamiento a los partidos y estableció una regla más equitativa: 70% del monto total se distribuiría de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuiría de modo igualitario entre todos los partidos.

Cuadro 16
Financiamiento público a los partidos políticos 2000-2012
(Millones de pesos constantes, 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRI	1,560.54	1,107.27	1,114.68	2,099.62	790.18	804.51	1,586.46	644.97	602.92	789.44	1,032.55	1,071.69	1,644.05
PAN	1,173.59	1,015.78	1,010.58	1,900.97	737.08	747.51	1,460.25	945.65	887.43	1,128.45	816.37	847.32	1,299.84
PRD	1,112.83	445.76	446.54	834.24	461.19	474.33	934.47	556.09	517.45	678.34	433.85	450.30	690.78
PT	368.22	233.07	234.38	431.82	176.91	183.60	355.60	269.15	251.48	321.75	226.97	235.57	361.38
PVEM	418.88	280.94	282.56	533.14	242.22	250.29	494.25	278.22	267.42	339.77	300.78	312.19	478.91
MC	91.49	182.10	200.89	360.86	176.56	182.41	352.07	258.35	260.65	304.21	198.06	205.57	315.36
PANAL	-	-	-	-	-	21.72	106.42	235.09	228.31	285.12	221.20	229.58	352.19
Otros	-	-	-	-	-	21.72	103.87	175.05	162.74	210.66	-	-	-
Total	4,725.55	3,264.93	3,289.63	6,160.66	2,582.13	2,686.09	5,393.38	3,362.58	3,178.40	4,057.75	3,229.77	3,352.22	5,142.51

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, p. 65.

¹²⁹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1993.

Como resultado de la reforma constitucional de 1996, el financiamiento público otorgado a los partidos políticos comprendió tres conceptos diferentes: 1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; 2. Para gastos de campaña; y 3. Por actividades específicas como entidades de interés público.

La citada reforma incrementó sustancialmente el financiamiento público que se otorgó a los partidos políticos, prevaleciendo éste sobre el privado. El artículo 49 del COFIPE previó que en el caso de los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con posterioridad a la última elección, tuvieran derecho a que se les otorgara financiamiento por un 2% del monto que por financiamiento total les correspondía a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y se les otorgó financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público.

Las reformas constitucionales y legales aprobadas entre 1993 y 1996, incorporaron una serie de ajustes que tendentes a garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral. Formaron parte de esa serie de reformas el establecimiento de fórmulas más equitativas para la distribución del financiamiento público; la regulación de las fuentes y montos del financiamiento privado, incluyendo la prohibición de aportaciones anónimas; la exigencia de que los partidos cuenten con un órgano interno encargado de la administración de sus recursos y presenten informes financieros anuales y de campaña, que serían revisados por una comisión especializada de fiscalización del Consejo General del IFE; la fijación de límites a los gastos de campaña y el mandato constitucional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.

b) Democracia interna de los partidos políticos

Hasta 1990 las leyes electorales no preveían que los estatutos de los partidos políticos contaran con procedimientos democráticos para la elección de sus dirigencias ni para la selección de candidatos a cargos públicos de elección popular. A partir de ese año, el COFIPE incorporó como requisito establecer en

los estatutos de los partidos políticos procedimientos democráticos, así como en la integración y renovación de sus órganos directivos, y en la postulación de sus candidatos.

El TEPJF en la jurisprudencia S3ELJ03/2005 estableció los elementos mínimos democráticos que deben contener los estatutos de los partidos políticos:¹³⁰

- a) La existencia de una asamblea, u órgano equivalente, como principal centro de decisión del partido, que esté conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente.
- b) La existencia de mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que permitan garantizar el mayor grado de participación posible de éstos.
- c) La existencia de procedimientos disciplinarios, en los que se respeten las garantías procesales mínimas.
- d) La existencia de procedimientos de elección, mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.
- e) La adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
- f) Que existan mecanismos de control del poder, como, por ejemplo, la posibilidad de revocar el mandato de los dirigentes, así como el que los periodos de los encargos sean breves.

Respecto a la vida interna de los partidos políticos se presentan los siguientes retos: democratización de las dirigencias, claridad de los padrones de militantes, el tema de los tráfugas de partido, las alianzas pragmática que van incluso contra la ideología o principios del partido, la disciplina interna, los mecanismos para el nombramiento de coordinadores parlamentarios, la justicia

¹³⁰ TEPJF, *Jurisprudencia 3/2005. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.*

partidaria, los mecanismos para dirimir conflictos, el tema de la equidad de género, los espacios para jóvenes, la simulación y el cumplimiento con la equidad de género en la postulación de candidaturas y cargos partidarios, la transparencia, los vínculos con las corporaciones, entre otros temas.

3.4. La alternancia

Transitamos de un escenario en el que el PRI contaba con la presidencia de la República, la totalidad de las gubernaturas y municipios, y prácticamente todos los escaños del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, a un escenario en el que los partidos de oposición gobiernan en los municipios, las gubernaturas, hasta llegar a la alternancia en la presidencia de la República. La transición política comenzó a nivel municipal, estatal y finalmente a nivel federal. En la mayoría de los estados y municipios del país se ha presentado la alternancia. La democratización del sistema político se ha traducido en un alto nivel de competitividad electoral entre los partidos políticos de oposición.¹³¹ Lo que ha significado para el PRI, como partido de Estado, la pérdida de poder y la alternancia de otros partidos en el gobierno.

Según las propias cifras oficiales, entre 1964 y 1988, apenas veintiún años, el PRI ha perdido 36% de la votación total del país, pasando del apabullante, soviético, 86.3% de 1964 al resignado, aunque todavía alto, 64.8% de 1985 y al severo 50% de 1988. No fue una caída errática, con subidas y bajadas, sino un proceso acusado de descenso que mide convincentemente, en cifras, la erosión acumulada del partido del Estado en la vida pública de México. El PRI perdió tres puntos porcentuales en 1967, otros tres en 1970, once puntos porcentuales en 1973, se mantuvo estable en 1979 y 1982, perdió cinco puntos porcentuales en 1985 y catorce puntos en 1988.¹³²

En el siguiente cuadro se pueden observar los resultados electorales para presidente de la República, en el que el PRI ganó las elecciones de manera

¹³¹ Para Sartori la competitividad se da "cuando dos o más partidos consiguen resultados aproximados y ganan por escaso margen". En la competitividad está latente el riesgo de que en la próxima contienda electoral el triunfo se transforme en derrota, Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos, Marco para un análisis*, España, Alianza Universidad, 1987, pp. 259-261.

¹³² Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 6ª ed, 1989, p. 138.

ininterrumpida de 1929 a 1994, mostrando una tendencia decreciente de su comportamiento electoral, pasando de obtener prácticamente el total de la votación a favor de sus candidatos, a conseguir sólo el 50.1 por ciento de los votos con Ernesto Zedillo, el 36.1% con Francisco Labastida, el 22.3% con Roberto Madrazo, y recuperó la presidencia con el 38.21 por ciento de los votos con Enrique Peña Nieto.

Cuadro 17
Distribución de la votación nacional en las elecciones
para la presidencia de la República: 1929-2012

AÑO	PRI		DERECHA		IZQUIERDA	
	%	CANDIDATO	%	CANDIDATO	%	CANDIDATO
1929	93.55	Pascual Ortiz Rubio	5.32	José Vasconcelos	0.11	Pedro Rodríguez Triana (BUOC)
1934	98.19	Lázaro Cárdenas	1.07	Antonio I. Villarreal	0.03	Hernán Laborde (PCM)
1940	93.89	Manuel Ávila Camacho		El PAN apoyó la candidatura de Almazán		Apoyó al candidato del PRI
1946	77.90	Miguel Alemán		El PAN apoyó la candidatura de Padilla		Apoyó al candidato del PRI
1952	74.31	Adolfo Ruiz Cortines	7.82	Efraín González Luna	1.99	Vicente Lombardo Toledano (PP)
1958	90.43	Adolfo López Mateos	9.42	Luis H. Álvarez		Apoyó al candidato del PRI
1964	87.80	Gustavo Díaz Ordaz	10.97	José González Torres	ND	Ramón Danzós Palomino (PCM).
1970	83.25	Luis Echeverría Álvarez	13.65	Efraín González Morfín		El PCM no postuló candidato
1976	91.9	José López Portillo		El PAN no postuló candidato	ND	Valentín Campa (PCM- CI)*
1982	68.43	Miguel de la Madrid	15.68	Pablo Emilio Madero	3.48	Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM)
					1.76	Rosario Ibarra (PRT)
1988	50.4	Carlos Salinas de Gortari	17.1	Manuel J. Clouthier	32*	Cuauhtémoc Cárdenas (FDN)
1994	50.1	Ernesto Zedillo Ponce de León	26.9	Diego Fernández de Cevallos	17.08	Cuauhtémoc Cárdenas (PRD)
2000	36.10	Francisco Labastida	42.52	Vicente Fox Quesada	16.64	Cuauhtémoc Cárdenas (PRD)
2006	22.23	Roberto Madrazo Pintado	35.89	Felipe Calderón Hinojosa	35.33	Andrés Manuel López Obrador
2012	38.21	Enrique Peña Nieto	25.41	Josefina Vázquez Mota	31.59	Andrés Manuel López Obrador

1. A partir de 1940 se considero únicamente a los candidatos postulados por el PAN, fundado en 1939.

2. Almazán, Tejeda, Padilla y Miguel Henríquez, desertaron del PRI para postular su candidatura.

ND: Datos no disponibles, pues la postulación independiente de estos candidatos impidió el registro oficial de los votos que obtuvieron.

* Valentín Campa, fue candidato presidencial por el Partido Comunista Mexicano, que al no contar con registro oficial, se declararon oficialmente nulos los votos a su favor que fueron aproximadamente un millón, y equivalieron al 5.21% de la votación.

Fuente: IFE, Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales; Pablo González Casanova, *La democracia en México*. Ediciones Era, México, 1989; José Woldenberg, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en Pedro Aguirre, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Trazos, México, 1995, pp. 285-373; y Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, *elecciones y partidos en México*. Ediciones El Caballito, México, 1986.

Un hito político se presentó en las elecciones de 1976, en las que José López Portillo fue postulado conjuntamente por el PRI, el PPS y el PARM. El PAN, no propuso a un candidato propio porque en su asamblea interna ninguno de los aspirantes alcanzó el porcentaje necesario de votos. El Partido Comunista Mexicano lanzó la candidatura de Valentín Campa, pero dado que ese partido carecía de registro legal, sus votos no fueron computados. Por lo que el candidato del PRI obtuvo el cien por ciento de la votación válidamente emitida.

En las elecciones de 1988 el FDN se convirtió en una opción política. De acuerdo con resultados oficiales, el PRI obtuvo el 50.4% de la votación, el FDN el 32% y el PAN el 17%. A partir de 1988 se inicia un proceso de apertura a la oposición, a través de modificaciones en la legislación electoral. Como resultado de las controvertidas elecciones de 1988, el presidente Salinas de Gortari convocó a los partidos políticos, las organizaciones sociales y a la opinión pública a presentar iniciativas para modificar la legislación electoral del país, el resultado fue una reforma constitucional y la creación del COFIPE. Las elecciones de 1988 fueron el detonante para abrir el sistema a la oposición; sin embargo, lo característico de esta apertura es que mantuvo accesos diferenciados, al PAN se le reconocieron sus victorias electorales, mientras que al PRD se le cerró, por parte del sistema, toda posibilidad de reconocimiento de sus triunfos electorales, es decir, se trató de una democracia selectiva.

En 1989 se presentó la primera derrota electoral importante para el PRI. En Baja California el candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel, se erige como el primer gobernador de oposición. Posteriormente, en 1992, el candidato del PAN gana la elección a gobernador en el estado de Chihuahua, en un segundo intento, ya que en 1986 se instrumentó el fraude patriótico en su contra.

La reforma electoral de 1996 crea un escenario propicio para el desarrollo de la oposición, ya que permitió contar con instituciones electorales con una composición más equilibrada e imparcial, lo que garantizó la certeza jurídica y mayor autonomía, en donde los partidos y los representantes de la ciudadanía

tienen la capacidad de decidir y vigilar aspectos fundamentales de la organización y desarrollo de los procesos electorales.

[La reforma Política de 1996], ...reforma 16 artículos de la Constitución en materia electoral, estableciendo entre otras cosas: que la afiliación de los partidos políticos será individual; por primera vez en la historia del país, se separa el Poder Ejecutivo de las instituciones electorales, ya que los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral serán electos por mayoría en la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; el Tribunal Electoral pasa a formar parte de la estructura del Poder Judicial Federal. Sus magistrados serán electos por mayoría calificada en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; queda regulado el financiamiento, gastos de campaña y origen, uso y destino de los recursos de cada partido político; se reduce el umbral de sobrerrepresentación y se establece que ningún partido podrá obtener en futuras elecciones más de 300 diputados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será electo por votación universal, directa y secreta por los habitantes de la ciudad de México.¹³³

Las elecciones de 1997 se realizaron bajo la nueva normatividad electoral, consolidaron un marco normativo imparcial y más equitativo. El PRI pierde por primera vez la mayoría en el Congreso de la Unión, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal es ganada por Cuauhtémoc Cárdenas candidato del PRD.

En las elecciones del 2000, por primera vez el PRI pierde la presidencia de la República, y por segunda ocasión la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión. De acuerdo con los resultados oficiales, Vicente Fox, candidato de la Alianza por el Cambio, obtuvo el 42.52 por ciento, frente a 36.10 por ciento del PRI y el 16.64 por ciento para Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la Alianza por México.¹³⁴

Las elecciones de julio de 2000, resultan trascendentales en la historia política de México, a través de un largo y complicado proceso de cambio político

¹³³ *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, 2ª, edición, Miguel Ángel Porrúa, p. 832.

¹³⁴ Jorge Buendía Laredo, "El cambio electoral en México", en *El cambio político en México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, pp. 121-135.

se materializa la alternancia en la presidencia de la República, rompiendo con la hegemonía de setenta años del PRI.

En las elecciones del 2006 el PAN ratificó su triunfo en la elección presidencial, con un estrecho margen (0.64%) ante el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Después del 2 de julio de 2006, simpatizantes de la Coalición por el Bien de Todos, iniciaron una protesta por los resultados electorales. El PRD no reconoció los resultados oficiales y calificó las elecciones como fraudulentas.

Cuadro 18
Votación en las elecciones federales 1991-2012

Año	Lista nominal	Votos emitidos	% de participación	Votos nulos	% Votos nulos	Votos por candidatos no registrados
1991	36,675,367	24,032,482	65.5	1,160,050	4.83	13,897
1994	45,729,057	34,686,916	75.9	1,121,006	3.23	47,749
1997	52,208,966	29,771,911	57.0	844,762	2.84	13,811
2000	58,782,737	37,165,393	63.2	862,885	2.32	27,526
2003	64,710,596	26,651,645	41.2	896,649	3.36	16,359
2006	71,374,373	41,195,198	57.7	1,033,665	2.51	128,347
2009	77,470,785	34,560,344	44.6	1,867,729	5.4	56,417
2012	79,492,286	50,143,616	63.1	1,236,867	2.4	20,625

Fuente: Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales y Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009, México, IFE.

Cuadro 19
Candidatos y alternancia en las entidades federativas

Estado	Candidato	Partido al que pertenecía	Partido con el que ganó	Año
Baja California	Ernesto Ruffo Appel	PAN	PAN	1989
Guanajuato	Carlos Medina Plascencia	PAN	PAN	1991
Chihuahua	Francisco Barrio Terrazas	PAN	PAN	1992
Jalisco	Alberto Cárdenas Jiménez	PAN	PAN	1995
Nuevo León	Fernando Canales Clariond	PAN	PAN	1997
Querétaro	Ignacio Loyola Vera	PAN	PAN	1998
Aguascalientes	Felipe González González	PAN	PAN	1998
Distrito Federal	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	PRI	PRD	1997
Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila	PRI	PRD	1998
Chihuahua	Patricio Martínez García	PRI	PRI	1998
Tlaxcala	Alfonso Abraham Sánchez Anaya	PRI	PRD, PT, PVEM	1998
Baja California Sur	Leonel Cota Montañó	PRI	PRD, PT	1999
Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez	PRI	PAN, PRD, PT, PRS	1999
Morelos	Sergio Estrada Cajigal	PAN	PAN	2000
Chiapas	Pablo Salazar Mendíguchía	PRI	Coalición PAN, PRD, PT, PVEM,	2000

			Convergencia, PSN, PCD, PAS	
Yucatán	Patricio Patrón Laviada	PAN	PAN, PRD, PT, PVEM	2001
Michoacán	Lázaro Cárdenas Batel	PRD	PRD	2002
Nuevo León	José Natividad González Parás	PRI	PRI	2003
San Luis Potosí	Jesús Marcelo de los Santos Fraga	PAN	PAN	2003
Tlaxcala	Héctor Israel Ortiz Ortiz	PRI	PAN con el Partido de Centro Democrático y el Partido Justicia Social	2005
Nayarit	Ney González Sánchez	PRI	PRI	2005
Guerrero	Zeferino Torreblanca	PRD	PRD	2005
Chiapas	Juan Sabines Guerrero	PRI	PRD, Convergencia, PT	2006
Yucatán	Ivonne Ortega Pacheco	PRI	PRI	2007
Sonora	Guillermo Padrés Elías	PAN	PAN	2009
San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	PRI	PRI	2009
Querétaro	José Calzada Roviroso	PRI	PRI	2009
Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	PRI	Coalición PAN-PRD	2010
Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre	PRI	PRI	2010
Baja California Sur	Marcos Alberto Covarrubias V.	PRD	PAN con Partido de Renovación Sudcaliforniana	2011
Zacatecas	Miguel Alejandro Alonso Reyes	PRD	PRI	2011
Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	PRI	PAN-PRD	2011
Sinaloa	Mario López Valdez	PRI	PAN	2011
Chiapas	Manuel Velasco Coello	PVEM	PVEM, PRI, PANAL	2012
Jalisco	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	PRI	PRI-PVEM	2012
Morelos	Graco Ramírez Garrido Abreu	PRD	PRD	2012
Tabasco	Arturo Núñez Jiménez	PRI	PRD	2012

Fuente: Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

Cuadro 20
Alternancia en las gubernaturas de 1988 al 2012

Partido	1988	1994	2000	2006	2011	2012
PRI	31	29	19	17	20	21
PAN	1	3	9	10	8	6
PRD	0	0	4	5	3	4
Otros	0	0	0	0	1	1

Nota: incluye los gobiernos que fueron postulados por una coalición de partidos en Baja California, Oaxaca, Puebla y Chiapas.

Fuente: elaboración propia.

En 23 entidades se ha presentado la alternancia, siendo Baja California el primer estado gobernado por el PAN en 1989 y el último estado conquistado por la oposición es Tabasco en el 2012, gobernado por el PRD.

Como se muestra en el cuadro 21, la alternancia en los estados presentan tres modalidades:

1. Alternancia y permanencia de la oposición.
2. Alternancia de la oposición y posteriormente retorno del PRI.
3. Alternancia con dos cambios, de un partido de oposición a otro.

En nueve estados del país el PRI ha gobernado de manera ininterrumpida, por lo que nunca se ha presentado la alternancia: 1) Campeche, 2) Coahuila, 3) Colima, 4) Durango, 5) Hidalgo, 6) Estado de México, 7) Quintana Roo, 8) Tamaulipas y 9) Veracruz.

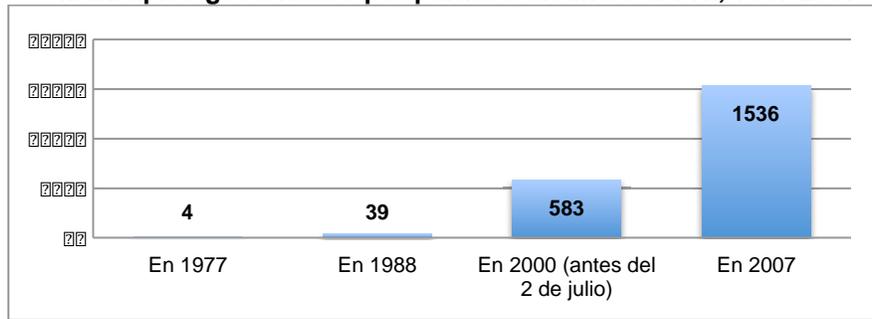
Cuadro 21
Modalidades de la alternancia en los estados

Modalidades de la alternancia	Estado	Estados sin alternancia
1. Alternancia y permanencia de la oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California: PAN desde 1989 • Distrito Federal: PRD desde 1997 	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Coahuila • Colima • Durango • Hidalgo • Estado de México • Quintana Roo • Tamaulipas • Veracruz
2. Alternancia de la oposición y posteriormente retorno del PRI	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes: PAN: 1998-2009, PRI: 2009-2014 • Jalisco: PAN: 1995-2011, PRI: 2011-2016 • Michoacán: PRD: 2001-2011, PRI: 2011-2016 • Nayarit: PAN: 1999-2004, PRI: 2004-2016 • Nuevo León: PAN: 1997-2002, PRI: 2002-2014 • Querétaro: PAN: 1997-2008, PRI: 2008-2014 • San Luis Potosí: PAN: 2003-2008, PRI: 2008-2014 • Zacatecas: PRD: 1998-2010, PRI: 2010-2015 	
3. Alternancia con dos cambios: de un partido de oposición a otro.	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur: PRD: 1999-2010, PAN: 2010-2015 • Chiapas: PRD: 2000-2012, PVEM: 2012-2018 • Morelos: PAN: 2000-2011, PRD: 2011-2016 	

Fuente: elaboración propia con información de Integralia.

Respecto a alternancia a nivel municipal, resulta relevante observar que en 1977 sólo 4 municipios del país estaban en manos de la oposición; en 1988 el número de alcaldías que gobernaba la oposición eran 39; en el año 2000 (antes de la elección del 2 de julio), eran 538 municipios gobernados por la oposición; para 1997 el número de gobiernos municipales en poder de la oposición ascendía a 1536.

Cuadro 22
Municipios gobernados por partidos distintos al PRI, 1997-2007



Fuente: elaboración propia con datos de la FENAMM.

En el año 2013 el PRI gobernaba 1,538 municipios del país, los cuales representan el 63% del total nacional, y lo ubica como la primera fuerza política municipal; en segundo lugar se ubica el PAN, al gobernar en 391 municipios, lo que representan el 16% del total nacional (menos de la tercera parte del PRI); la tercera fuerza política es el PRD, al gobernar en 254 municipios, que significan el 10% nacional; por su parte la alianza entre el PAN y el PRD cuenta con 75 municipios y representa el 3% del total; finalmente los partidos políticos minoritarios y/o locales gobiernan en conjunto en 187 municipios, que representan el 8% del espectro nacional.¹³⁵

Segunda alternancia en la presidencia y el regreso del PRI

En el 2012 tuvimos la segunda alternancia en la presidencia y el retorno del PRI al poder. De conformidad con los resultados oficiales, Enrique Peña Nieto candidato del PRI y del PVEM ganó la elección presidencial obteniendo 19,226,784 de votos, lo que representó el 38.21 por ciento de la votación; seguido por Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD, PT y Movimiento Ciudadano, con 15,896,999 de votos, es decir, el 31.59 por ciento de los sufragios; y en un lejano tercer lugar se situó Josefina Vázquez Mota candidata del PAN, obteniendo 12,786,647 de votos, que representó el 25.41 de la votación.

¹³⁵ De conformidad con datos de la Federación Nacional de Municipios de México, A.C., www.fenammm.org.mx

Cuadro 23
Resultados de la elección de Presidente de la República 2012

Partido o Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
PRI-PVEM	Enrique Peña Nieto	19,226,784	38.21
PRD- PT-MC	Andrés Manuel López Obrador	15,896,999	31.59
PAN	Josefina Vázquez Mota	12,786,647	25.41
Nueva Alianza	Gabriel Quadri	1,150,662	2.29
No Registrados	-	20,907	0.04
Votos Nulos	-	1,241,154	2.47
Total	-	50,323,153	100

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Enrique Peña Nieto es el candidato del PRI que llega a la presidencia de la República con el menor porcentaje de votación en toda la historia de ese partido, obteniendo sólo el 38.21 por ciento de los votos. Si bien la elección presidencial está diseñada bajo un sistema de mayoría, en la que el ganador se lleva todo y el perdedor pierde todo, un presidente que llega con el 38.2 por ciento de los votos no resulta totalmente representativo, ya que existe un 61.8 que votó en contra.

En la elección del 2012 los principales cuestionamientos estuvieron centrados en: a) el financiamiento ilegal de las campañas; b) el gasto excesivo por parte de los partidos políticos; c) la compra y coacción del voto; d) la promoción personalizada; e) las violaciones al modelo de comunicación política: infomerciales, entrevistas pagadas, paquetes informativos y otros géneros periodísticos simulados que vulneraban las normas electorales; f) la presunta participación velada de los medios de comunicación; g) el uso de las encuestas electorales como propaganda política; h) los Procedimientos Especiales Sancionadores implicaron una sobrecarga de actividades para el órgano electoral, y lo colocaron en una posición de vulnerabilidad política, e i) el Monexgate como medio de clientelismo político y compra del voto por parte del PRI.¹³⁶

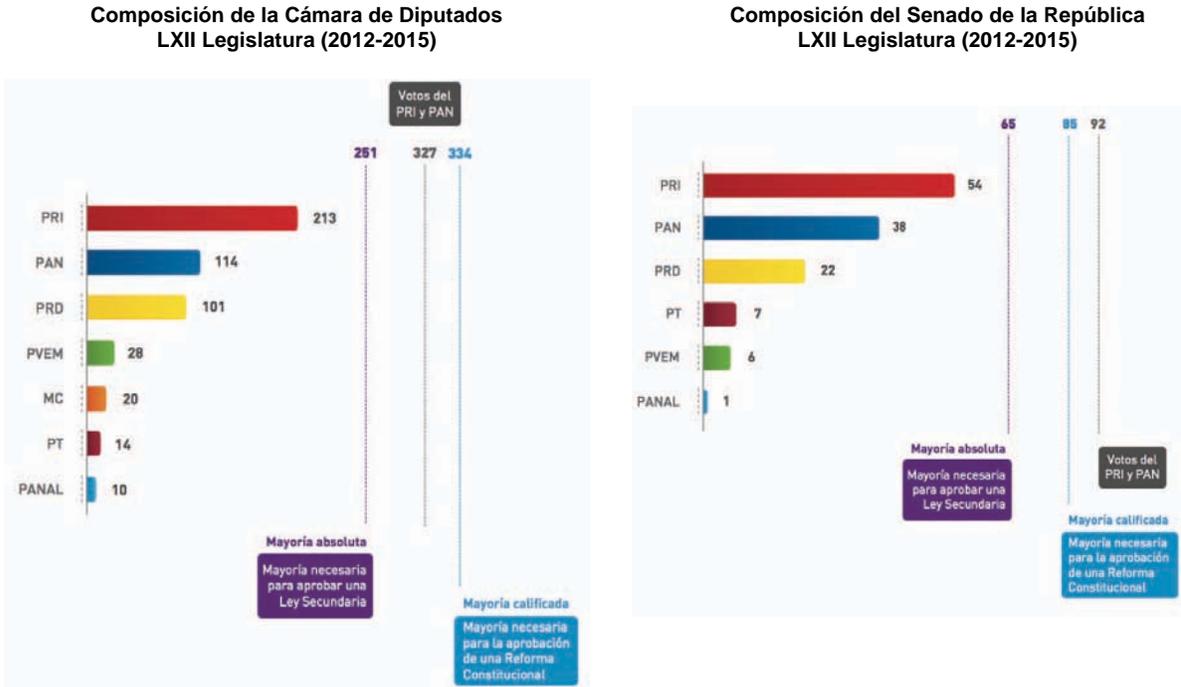
Las elecciones del 2012 constataron la necesidad de un cambio de fondo en el diseño y funcionamiento del sistema político mexicano, a fin de dotar a la

¹³⁶ Cfr. Oswaldo Chacón Rojas, *Comentarios al análisis del TEPJF al agravio de presunto financiamiento encubierto por conducto de Banco Monex, S. A.*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 3, enero-junio de 2013, pp. 287-317, IJ, UNAM.

democracia de mayores niveles de consenso y legitimidad de todos los actores políticos, y acotar, a través de nuevos equilibrios, el monopolio y control que ejercen los partidos políticos en los asuntos públicos.

Con el regreso del PRI al poder, se mantiene la tendencia de un gobierno dividido. En la LXII Legislatura, el PRI es el partido mayoritario en la Cámara de Diputados, contando con 213 diputados; sin embargo, le faltarían 38 diputados para alcanzar la mayoría absoluta, necesaria para aprobar reformas legales, y le faltarían 121 curules para alcanzar una mayoría calificada, necesaria para aprobar reformas constitucionales. En el Senado el PRI cuenta con 54 escaños en la LXII Legislatura, 11 curules menos de los requeridos para alcanzar la mayoría absoluta, en consecuencia para alcanzar una mayoría calificada le faltarían 38 senadores. (Ver cuadro 24).

Cuadro 24
Composición del Congreso de la Unión
LXII Legislatura (2012-2015)



Fuente: Integralia, *Reporte Legislativo*, Número cinco, Segundo Año de la LXII Legislatura (septiembre 2013 – abril 2014), pp. 10 y 12.

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA ELECTORAL DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA: LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

Las reformas electorales aprobadas después de la alternancia del año 2000, establecieron nuevas reglas del juego para el acceso al poder y rediseñaron el sistema electoral.

La reforma electoral del 2007-2008 estableció las reglas que rigieron en las elecciones del 2009 y 2012. La aplicación de la reforma electoral representó múltiples retos institucionales, desde solventar vacíos y lagunas legales derivadas de un proceso legislativo incompleto, hasta la saturación de actividades para la autoridad electoral.

La reforma político-electoral de 2014 establece las reglas por las cuales se desarrollará la competencia electoral a partir de las elecciones del 2015; asimismo, establece un rediseño de las instituciones electorales y del funcionamiento del sistema electoral.

Cabe destacar que ninguna de dichas reformas modificó la regla de representación establecida en 1996:

Ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

En este apartado se analizan los cambios institucionales que establecieron las citadas reformas.

4.1. Las reglas del juego de la reforma electoral 2007-2008

La reforma constitucional de noviembre de 2007, las modificaciones al COFIPE y las reformas a la legislación electoral de las entidades federativas, establecieron nuevas reglas del juego en materia electoral.

Esta reforma electoral otorgó al IFE, 53 actividades completamente nuevas, entre las que se encuentran la administración, distribución y vigilancia de los tiempos del Estado en medios electrónicos de los partidos y autoridades electorales, así como el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, y un nuevo régimen especial sancionador.

Los propósitos de la reforma electoral 2007-2008, fueron:

- En política y campañas electorales: menos dinero y más sociedad.
- Capacidad, responsabilidad e imparcialidad en los depositarios de las instituciones electorales.
- Imparcialidad en las contiendas electorales de los funcionarios públicos.
- Restricciones en la promoción personal en los aspirantes a un cargo de elección popular.¹³⁷

La reforma electoral modificó cinco aspectos sustantivos bajo los cuales se desarrolla la competencia electoral en nuestro país:

¹³⁷ Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Electoral, presentada por el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios.

1. Instituyó un nuevo esquema de competencia y nuevas disposiciones en materia de propaganda electoral.
2. Buscó impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas y sus resultados a través de los medios de comunicación al establecerse que sólo el IFE puede distribuir los tiempos oficiales para la difusión ordinaria y la promoción del voto.
3. Se establecieron restricciones sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos, sobre la propaganda institucional y gubernamental.
4. Se creó en el COFIPE un libro nuevo en materia de sanciones y las atribuciones que tiene en esta materia el árbitro electoral federal.
5. Se establecieron nuevas reglas para determinar el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos.

La reforma estableció los siguientes cambios sustanciales:

- a) Las reglas de acceso al sistema de partidos permiten a las organizaciones de ciudadanos obtener el registro, antes sólo podían solicitarlo las Agrupaciones Políticas Nacionales.
- b) Los partidos políticos tienen prohibida la afiliación corporativa y adquirieron obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.
- c) Para el caso de los partidos que pierden su registro se reguló la liquidación de los recursos y bienes que posean.
- d) La reforma incorporó la regulación de las precampañas, cuya duración no excederá 60 días en el año de la elección de presidente de la República y el Congreso de la Unión. Mientras que cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, no superarán 40 días. Asimismo, el periodo de campañas electorales se redujo a 90 días en el año de elección Presidencial y 60 días cuando se renueve sólo la Cámara de Diputados.
- e) La difusión de la propaganda gubernamental se restringió, no podrá realizarse en periodo de campañas.

- f) El IFE se constituyó en la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales.
- g) Se creó la Contraloría General del IFE, encargada de realizar auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del IFE.
- h) En cuanto al conteo de votos, al “acta de la jornada electoral” se le agregó el nombre completo y firma autógrafa de los funcionarios de casilla y el número de boletas recibidas para cada elección.
- i) La credencial para votar se le incorporó la Clave Única del Registro de Población (CURP), el año de emisión y el año en el que expira su vigencia, la cual es de 10 años.
- j) Se incorporó un Libro Séptimo al COFIPE, “*De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno*”, que incluye a los sujetos de responsabilidad, el tipo de infracciones que pueden cometer y procedimientos para: 1) faltas y sanciones administrativas por infracciones a la normatividad electoral, dentro y fuera de proceso electoral; 2) sobre financiamiento y gasto de partidos políticos y APN y 3) respecto de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE.
- k) Respecto de las facultades del TEPJF, algunos asuntos competencia de su Sala Superior se desconcentraron en sus Salas Regionales que ahora funcionan permanentemente. Entre las atribuciones exclusivas de la Sala Superior están la declaración de nulidad de la elección presidencial y las de atracción y delegación de los juicios que conozcan las Salas Regionales con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.¹³⁸

Estas disposiciones fueron aplicadas por primera vez en el proceso electoral 2008-2009, y por primera ocasión en la elección presidencial del 2012, lo

¹³⁸ Cfr. Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, México, 175 pp.

cual representó importantes retos y desafíos para las autoridades electorales: los vacíos o las lagunas legales de la reforma electoral implicaron que se subsanaran dichas lagunas mediante reglamentos, lineamientos o criterios aprobados por el Consejo General del IFE; asimismo, la autoridad electoral administrativa a nivel federal sufrió el embate de sectores sociales de indudable peso político, como las agrupaciones empresariales y las televisoras.

Para instrumentar los cambios legislativos, el IFE aprobó 47 acuerdos que establecieron criterios para hacer posible la implementación del nuevo modelo de comunicación política, como es el *Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral*, criterios para distribuir los promocionales de partidos y autoridades electorales en las pautas de transmisión federales y locales, y en general la normatividad orientada a implementar las nuevas disposiciones constitucionales y legales. Asimismo, el Consejo General puso en práctica el nuevo régimen especial sancionador administrativo.

4.2. El modelo de comunicación política

La reforma estableció un nuevo esquema de competencia y nuevas disposiciones en materia de propaganda electoral, se buscó impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados, a través de los medios de comunicación; se establecieron restricciones sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos, la propaganda institucional y gubernamental.

En atención a la exposición de motivos, dicha reforma constitucional tuvo como ejes rectores: a) Un nuevo esquema de financiamiento público a los partidos políticos, que deberá producir, a partir de las elecciones intermedias de 2009, una significativa reducción de los recursos públicos y del gasto en campañas electorales. Al tener como base del cálculo financiero el número de votantes empadronados y no el del listado nominal. b) El nuevo modelo de comunicación política, por el cual los partidos pueden hacer uso gratuitamente de los tiempos oficiales destinados al Estado, por parte de los medios electrónicos

concesionados. Los partidos políticos, las empresas y los ciudadanos tienen prohibido contratar tiempos en radio y televisión para realizar proselitismo. Consecuentemente, las campañas se llevaron a cabo a través de los tiempos con que ya cuenta el Estado en estos medios, administrados por el IFE y distribuidos proporcionalmente entre los partidos políticos. Además de prohibir constitucionalmente las campañas negativas, y el que particulares puedan contratar publicidad política.

El nuevo modelo de comunicación política implicó los siguientes cambios:

- El IFE es la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines electorales.
- Prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión.
- No podrán contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- El IFE ejercerá sus atribuciones en la materia a través de un nuevo órgano denominado Comité de Radio y Televisión, encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos políticos. Dicho Comité está integrado por tres consejeros electorales, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos actuará como su secretario técnico. El Comité será presidido por el consejero electoral al frente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- El Consejo General del IFE ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada 15 días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo General.

- El IFE contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión; además, dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión.
- El IFE garantizará a los partidos el uso de sus prerrogativas en radio y televisión, establecerá pautas para la asignación de los mensajes, atenderá quejas, denuncias y determinará sanciones aplicables.
- Desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en medios que distribuirá en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. El horario de programación quedará comprendido entre las seis y las 24 horas. Cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades.
- En precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión para los partidos políticos, convertido a número de mensajes, se distribuirá: 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados federales inmediata anterior. Para determinar el número de mensajes a distribuir, las unidades de medida son: 30 segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.¹³⁹

Como resultado de la aplicación de la reforma, en el 2009 se transmitieron más de 23 millones de *spots* de febrero a julio, contra 800,000 durante 2006. Durante el proceso electoral 2011- 2012, fueron 45,056,160 los *spots* que el IFE

¹³⁹ *Ibidem.*

solicitó que se transmitieran a 2,335 emisoras de radio y televisión en todo el país. (Ver cuadro 25).¹⁴⁰

Cuadro 25
Distribución de spots para el proceso electoral federal, 2011-2012

Periodo	Actor	Días	Minutos	Emisoras	Minutos totales	Impactos en Medios 30'
Precampañas	Partidos	60	18	2335	2,521,800	5,043,600
	Autoridades	60	30	2335	4,203,000	8,406,000
	Subtotal	60	48	2335	6,724,800	13,449,600
Intercampañas	Partidos	47	0	2335	0	0
	Autoridades	47	48	2335	5,267,760	10,535,520
	Subtotal	47	48	2335	5,267,760	10,535,520
Campañas	Partidos	90	41	2335	8,616,150	17,232,300
	Autoridades	90	7	2335	1,471,050	2,942,100
	Subtotal	90	48	2335	10,087,200	20,174,400
Veda y Jornada Electoral	Partidos	4	0	2335	0	0
	Autoridades	4	48	2335	448,320	896,640
	Subtotal	4	48	2335	448,320	896,640
Total		201		2335	22,528,080.00	45,056,160

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, p. 50. Con datos del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban el modelo de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, en las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2011–2012, IFE.

En relación con el modelo de comunicación política, resulta relevante observar el comportamiento de la publicidad gubernamental, de acuerdo con el diagnóstico del sistema electoral mexicano realizado por *Integralia*, coordinado por Luis Carlos Ugalde, el gasto de los tres Poderes de la Unión en publicidad gubernamental ha aumentado significativamente en los últimos años en términos reales: pasó de mil 13 millones de pesos en 2002 a 5 mil 927 millones en 2011, como se observa en el cuadro 26. Del total del gasto ejercido en servicios de comunicación social y publicidad, el Poder Ejecutivo ejerció el 92.5% de los recursos entre 2000 y 2011, en promedio anual. A partir de la reforma en materia electoral de 2007, se observa un incremento en el gasto en comunicación oficial y publicidad del gobierno federal cercano al 100%. Entre 2003 y 2011, el presupuesto ejercido en publicidad rebasó lo aprobado por el Congreso —se llegó

¹⁴⁰ Informes del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. <http://www.ine.mx/>

a magnitudes muy significativas como en 2008, cuando el gasto fue 54% mayor que lo aprobado, o en 2011, cuando se excedió en casi 85%.¹⁴¹

Cuadro 26
Presupuesto ejercido en publicidad por los Poderes de la Unión, 2000-2011
(Millones de pesos constantes, 2012)

Año	Legislativo	Judicial	Ejecutivo	Total
2000	\$ 136.59	\$ 197.91	\$ 1,933.54	\$ 2,268.04
2001	\$ 77.52	\$ 63.69	\$ 2,021.91	\$ 2,163.12
2002	\$ 20.27	\$ 33.53	\$ 959.68	\$ 1,013.47
2003	\$ 23.54	\$ 41.00	\$ 1,998.16	\$ 2,062.70
2004	\$ 14.37	\$ 83.92	\$ 802.21	\$ 900.51
2005	\$ 28.53	\$ 80.01	\$ 724.56	\$ 833.10
2006	\$ 58.00	\$ 85.66	\$ 886.74	\$ 1,030.40
2007	\$ 23.11	\$ 43.77	\$ 910.04	\$ 976.92
2008	\$ 38.46	\$ 70.10	\$ 1,790.37	\$ 1,898.93
2009	\$ 42.71	\$ 64.63	\$ 2,999.88	\$ 3,107.23
2010	\$ 48.77	\$ 68.44	\$ 2,593.86	\$ 2,711.07
2011	\$ 107.61	\$ 23.55	\$ 5,795.63	\$ 5,926.78

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, p. 73.

4.3. Dinámica jurisdiccional electoral

De conformidad con la Constitución, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el TEPJF resuelve fundamentalmente siete tipos de medios de impugnación:

1. Recurso de revisión (RRV).
2. Recurso de apelación (RAP).
3. Juicio de inconformidad (JIN).
4. Recurso de reconsideración (REC).
5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

¹⁴¹ Luis Carlos Ugalde, (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, p. 66.

6. Juicio de revisión constitucional electoral (JRC).

7. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral (JLI).

La cantidad de asuntos que se reciben para conocimiento y resolución en el Tribunal Electoral ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años. El periodo correspondiente del 1° de noviembre de 2008 al 15 de octubre de 2009 es en el que más asuntos ha recibido el Tribunal Electoral desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación en 1996, llegando a un total de 21,773.¹⁴²

En este periodo se recibieron 455% más asuntos que en 2006 y once veces más asuntos que en 2003. El número de medios de impugnación recibidos en dicho año supera en 7,641 el total de asuntos recibidos entre noviembre de 2003 y octubre de 2008 (14,132). Los que muestra que los actores políticos han optado por la vía institucional para la solución de los conflictos político-electorales sobre cualquier otra vía.

La cantidad de asuntos que se reciben para conocimiento y resolución en el TEPJF ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años. De acuerdo con el *Informe de labores 2012-2013* del TEPJF, la carga de trabajo jurisdiccional, respecto de años electorales similares, ha tenido una tendencia ascendente. El periodo 2012-2013 es comparable con 2000-2001 y 2006-2007, por ser años posteriores a una elección presidencial. Los datos muestran que el número de asuntos recibidos se incrementó en relación con tales periodos 540.97% y 78.85%, respectivamente.¹⁴³

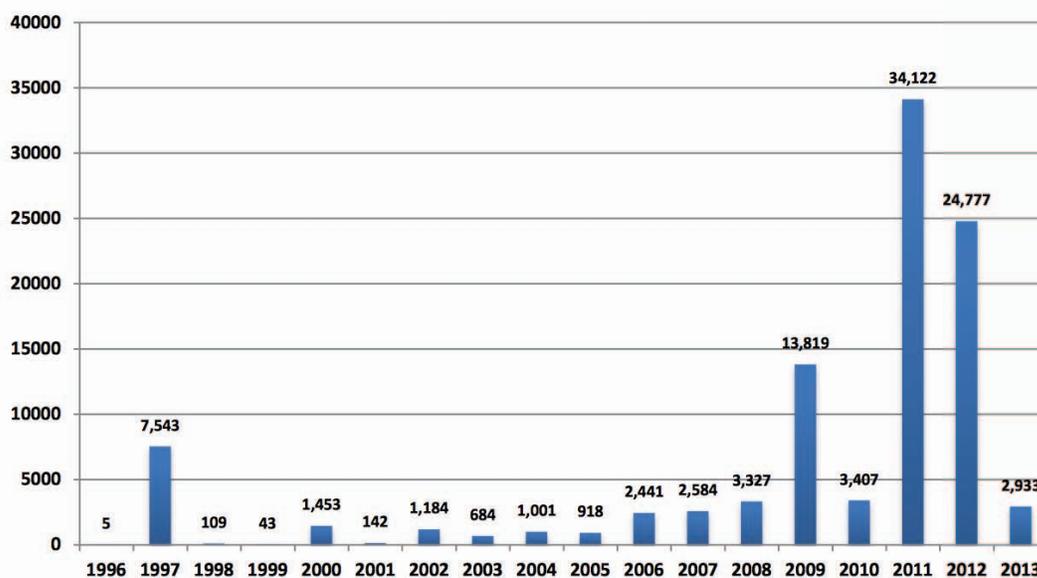
Como ejemplo de lo anterior, en el cuadro 27 puede observarse el número de Juicios para la protección de los derechos-político electorales del ciudadano (JDC), presentándose 1,453 en el año 2000; 2,441 en el 2006, y 24,777 en el año 2012.

¹⁴² *Informe anual 2008-2009*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009, 292 pp.

¹⁴³ *Informe de Labores 2012-2013*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, 475 pp.

Se presenta una tendencia incremental de recurrir a la jurisdicción del TEPJF para resolver las controversias electorales, con lo cual se constata una judicialización de lo electoral.

Cuadro 27
Juicios sobre la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano (JDC), presentados ante el TEPJF, 1996-2013



* Los datos del 2013 corresponden hasta el 9 de agosto. Las cifras comprenden los juicios recibidos y resueltos por la Sala Superior y salas regionales del TEPJF.

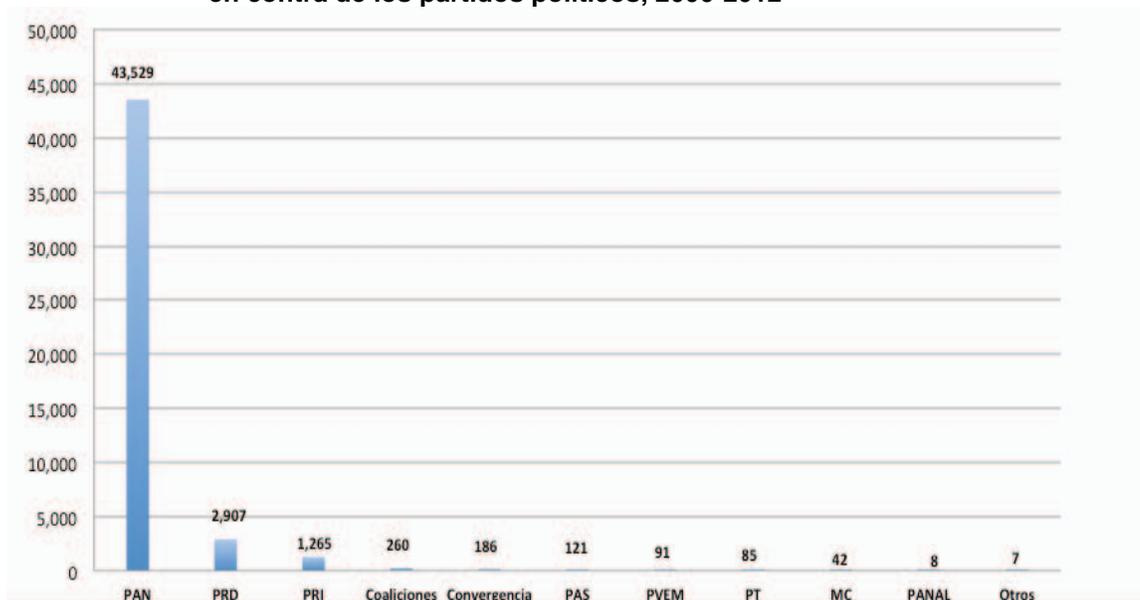
Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos también pueden presentarse en contra de los órganos directivos de los partidos. (Ver cuadro 28).

Resulta realmente relevante observar que entre 2000 y 2012 se presentaron 48,501 juicios producto de la democracia interna de los partidos políticos: el PAN fue el partido que más medios de impugnación tuvo en su contra, 89.7% del total, esto es 43,529. El PRD fue el segundo partido más denunciado con 2,907 casos, mientras que el PRI enfrentó 1,265 juicios. El resto de los partidos no rebasó los 200 procedimientos en su contra. Entre 2000 y 2012, sólo 36.4 por ciento de estos juicios se declaró fundado o parcialmente fundado, el

resto se consideró desechado, infundado, sobreesido, no interpuesto, se arregló mediante algún acuerdo o simplemente se desistió de continuar con el proceso.

Cuadro 28
Total de juicios para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales
en contra de los partidos políticos, 2000-2012



Fuente: Luis Carlos Ugalde (Coordinador), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013, p. 197.

4.4. Las nuevas reglas del juego que estableció la Reforma Político Electoral del 2014

La Reforma Político-Electoral del 2014 establece cambios trascendentales en el diseño y funcionamiento de los órganos electorales y nuevas reglas del juego que aplicarán a partir del proceso electoral 2014-2015. Establece el Instituto Nacional Electoral (INE), con atribuciones tanto en los procesos electorales federales como locales, bajo un inédito y complicado esquema de competencias entre el INE y los órganos electorales locales.

La creación del INE tuvo como antecedente el debate de la reforma constitucional en materia electoral del 2007- 2008, en ese contexto por primera ocasión se abordó el tema de la creación de una autoridad electoral nacional. Uno de los temas que se discutieron en aquella ocasión fue el relativo a la

nacionalización de la función electoral, entendida como la supresión de los órganos electorales en su configuración actual para crear un órgano único de carácter nacional a cuyo cargo se encontraría la organización de la totalidad de procesos electorales en el país, ya fueran federales, estatales o municipales. Se incorporó en el artículo 41 de la Constitución lo siguiente: *El Instituto Federal Electoral 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.*

La siguiente ocasión que se presentó la propuesta de nacionalizar las elecciones fue con motivo de la iniciativa del 7 de octubre de 2010, presentada por el diputado Samuel Herrera Chávez, del Grupo PRD, mediante la cual, propuso la creación del denominado “Instituto Nacional de Elecciones”, basándose para ello en argumentos relacionados con el aparente alto costo de los institutos electorales locales; que su función se concentra en determinados períodos, por lo que podrían ser temporales; la multiplicidad de procesos electorales que se llevan a cabo en todo el país, lo que genera hartazgo en la ciudadanía, así como que: *"La institucionalización de dicho organismo permitirá acotar las formas de intervención de diversos intereses económicos y políticos, que influyen de facto al interior de los organismos electorales locales, consiguiendo así la consumación de los principios constitucionales de elecciones libres y auténticas".*

La reforma del 2014 modifica de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral. En primer lugar, la reforma desaparece al IFE y en su lugar crea al INE. Se incrementa el número de consejeros electorales a 11 y cambia el procedimiento de nombramiento del Consejo General. El nuevo procedimiento de designación de los consejeros electorales prevé una evaluación a cargo de un comité técnico, y el nombramiento se realiza por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

La función básica del INE es la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local en materia de coordinación, para atraer elecciones, asumir la realización de las actividades de los OPLEs y delegar atribuciones.

Cuadro 29
Facultad de atracción, asunción y delegación del INE

	Definición	Quién la solicita	Justificación
Atracción	Facultad de atraer cualquier asunto de la competencia de los OPLEs cuando su trascendencia así lo amerite o sirva para sentar un criterio de interpretación.	Al menos 4 Consejeros Electorales (con la aprobación de 8 votos) o la mayoría de consejeros de OPLEs.	<p>Cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.</p> <p>Para la atracción de un asunto con la finalidad de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.</p>
Asunción	Facultad de asumir la realización de todas las actividades electorales de los OPLEs.	Al menos 4 Consejeros Electorales (con la aprobación de 8 votos) o la mayoría de consejeros de OPLEs.	<p>Que existan factores sociales que afecten la paz pública.</p> <p>Que no existan condiciones políticas idóneas por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos.</p>
Delegación	Facultad extraordinaria del INE para delegar las atribuciones que le corresponden en comicios electorales locales y federales.	Consejo General mediante procedimiento especial instaurado por la Secretaría Ejecutiva del INE. Requiere el voto de al menos 8 de los 11 consejeros.	

Fuente: Integralia con base en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al INE se le suman 74 nuevas atribuciones, derivado de la reforma electoral, de las cuales 53 son de repercusión nacional. En principio, es una autoridad supervisora y que establece lineamientos para el desarrollo de los procesos locales.

El Consejo General del INE tiene nuevas facultades y podrá, en los supuestos previstos por la ley, y por el voto de al menos ocho consejeros:

1. Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
2. Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;
3. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

La reforma crea un Servicio Profesional Electoral Nacional, que será regulado por el INE. La regulación del Servicio Profesional, que abarcará las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE, como de los organismos públicos locales, será desarrollada por la legislación secundaria y por los reglamentos que apruebe el Consejo General del INE.

La reforma mantiene la existencia de los institutos electorales locales, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento. A partir de la reforma, todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un consejero presidente, tendrán un período de siete años y podrán ser removidos por el Consejo General del INE. Los nombramientos deberán realizarse por el INE antes de que inicie el proceso electoral 2014-2015. El Consejo General del INE es la instancia encargada de designar a 224 Consejeros Electorales de los 32 órganos electorales locales del país.

El nuevo diseño electoral centralizado, tuvo como una de sus premisas quitar a los gobernadores el control de los institutos electorales locales, a través de la designación por el INE de nuevos consejeros electorales locales.

La reforma modifica el esquema para la sustanciación y resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES). El INE es la instancia

encargada de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

En cuanto a sus facultades, realizarán los escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores, realizaran los procedimientos de consultas populares en el ámbito local; también serán encargados de administrar el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, realizar las tareas de educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales y, finalmente, de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos; algunas de esas facultades las desarrollarán conforme a los lineamientos establecidos por el INE.

Cuadro 30
Distribución de competencias entre el INE y los OPLEs

Corresponde al INE		Corresponde a los OPLEs
<i>En procesos electorales federales</i>	<i>En procesos electorales federales y locales</i>	<i>En las elecciones locales</i>
1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. La preparación de la jornada electoral; 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; 6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno	1. La capacitación electoral; 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;	1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; 7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo; 8. Resultados preliminares; en-

de los distritos electorales uninominales, y	6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y	cuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;
7. Las demás que determine la ley.	7. Las demás que determine la ley.	9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
		10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
		11. Las que determine la ley.

Fuente: artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al TEPJF, la reforma mantiene todas sus facultades, añadiendo una nueva: la de resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación. Para cumplir con esta nueva atribución el TEPJF contará con una nueva Sala Regional Especializada.

Respecto a los tribunales electorales locales, en un afán de homogeneizar su integración, establece que se conformen por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria que para tal efecto se emita (art. 116, norma IV, inciso c, 5). De acuerdo al régimen transitorio, el Senado deberá nombrar a los magistrados locales con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de la reforma (Décimo Transitorio).

El **régimen de partidos** también sufre algunos cambios importantes. Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I). Este porcentaje también está relacionado con el acceso a las prerrogativas, la cantidad de votos necesarios

para acceder a estas se eleva aún más con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era el 2% de la votación nacional emitida (art. 101 inciso b) del COFIPE, mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida. Asimismo, acorde con la reforma, todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. El INE, podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos.

La reforma de 2014 plantea cambios importantes y ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma.

Hasta la fecha, la obligación de acatar la cuota de género obedecía a un mandato legal de garantizar que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas. Con la reforma 2014 ese mandato pasó al orden constitucional, imponiendo a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales.

En el tema de **fiscalización**, las nuevas reglas que establece la reforma en el artículo 41 constitucional y en el Segundo transitorio indican que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. El art. 41, base V, apartado B, penúltimo

párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos. Asimismo, el artículo Segundo transitorio estipula que la nueva ley electoral que deberá expedir el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos. Además, los partidos podrán optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE.

Otra de las novedades de la reforma son dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales. La Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Además, se determina que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

El modelo de **comunicación política** sufre algunas modificaciones. Se introduce una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI). El mismo artículo señala que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos al 5%.

Se incrementa 60% el tiempo destinado a partidos políticos nacionales en radio y televisión durante precampañas, se asignan tiempos en intercampaña y se igualan los tiempos para partidos políticos nacionales y locales, como se muestra en el cuadro 31. Se eliminan los promocionales de 5 minutos y de 20 segundos: todos los promocionales durarán 30 segundos.

Cuadro 31
Tiempos en radio y televisión asignados a Partidos Políticos Nacionales y Locales

Periodo	PPN/PPL	Antes	Ahora
Precampañas	PPN y PPL	18 minutos diarios	30 minutos diarios
Intercampañas	PPN y PPL	0 minutos	24 minutos diarios
Campañas	PPN	41 minutos diarios	41 minutos diarios
	PPL	18 minutos diarios	

PPN: Partido Político Nacional

PPL: Partido Político Local

Fuente: Instituto Nacional Electoral, *La reforma político-electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas*, México, 2014, p. 12.

La reforma modifica la restricción a la propaganda negativa, que queda formulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”, y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental a través del artículo Tercero transitorio.

A partir de la reforma 2014, la Constitución establece ciertas reglas básicas respecto de las **consultas populares**, que podrán ser convocadas por el presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII).

La propia Constitución en el art. 35, fracción VIII establece 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 la Fuerza Armada. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular.

Es de destacar que la reforma constitucional, estableció plazos sumamente acotados para la elaboración de las leyes secundarias en materia electoral, integrar al INE, designar a los consejeros electorales de los órganos electorales locales, y realizar adecuaciones normativas, operativas, orgánicas, administrativas y funcionales, a fin de poder dar inicio al proceso electoral 2014-2015.

De conformidad con el artículo transitorio Segundo del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral, el Congreso de la Unión tuvo hasta el 30 de abril de 2014, para expedir las siguientes leyes secundarias:

- Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales.
- Ley general que regule los procedimientos electorales.
- Ley general en materia de delitos electorales.

El artículo transitorio Tercero del Decreto de reforma constitucional establece que el Congreso de la Unión deberá expedir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura: la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes

presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Si bien es cierto se cuenta con un avance al establecer un nuevo esquema de competencia electoral, prevalecen una serie de desafíos que deben ser analizados y ponderados con el fin de contar con las adecuaciones normativas y operativas que permitan un mejor funcionamiento de la institución electoral y una mejor organización de los comicios, es necesario contar con una armonización normativa en el ámbito electoral de conformidad con las disposiciones constitucionales, de las siguientes legislaciones:

- Actualizar la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* a fin de incorporar las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones, a los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno en caso de desvío de recursos públicos para la promoción política de algún partido o de alguna persona mediante la propaganda personalizada.
- La *Ley Federal de Radio y Televisión* para incorporar, entre otras, las sanciones a que se harán acreedores los concesionarios y permisionarios que violen de manera grave y sistemática las normas electorales.
- Una *Ley para el ejercicio del derecho de réplica* en cumplimiento del artículo 6o. constitucional.
- La *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* a fin de dotar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), de los instrumentos legales para perseguir las conductas ilícitas en materia electoral, de conformidad con la nueva Ley General de Delitos Electorales.

Derivado de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de reforma política, el 9 de agosto de 2012, en cumplimiento del artículo transitorio Segundo, debe expedirse la legislación reglamentaria de:

- Las Candidaturas Independientes
- La Iniciativa Ciudadana
- La Consulta Popular

Asimismo, es necesario armonizar la *Ley General del Sistema General de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, de conformidad con los nuevos plazos del proceso electoral y las atribuciones del TEPJF. De igual manera debieron armonizarse las constituciones y legislación electoral de los estados y del Distrito Federal.

Cuadro 32
Leyes secundarias en materia electoral derivadas de la reforma constitucional en materia político electoral 2014

Legislación	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales • Ley general que regule los procedimientos electorales • Ley general en materia de delitos electorales • Ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución 	Los artículos transitorios SEGUNDO y TERCERO del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral, el Congreso de la Unión tiene hasta el 30 de abril de 2014, para expedir dicha normas secundarias.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Candidaturas Independientes • Ley de Iniciativa Ciudadana • Ley de Consulta Popular 	Por mandato del artículo transitorio Segundo del Decreto de Reforma Política, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2011, se debieron expedir las leyes reglamentarias en el mes de agosto de 2012.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Sistema General de Medios de Impugnación en Materia Electoral 	Debe armonizarse de conformidad con los nuevos plazos del proceso electoral y las nuevas atribuciones del TEPJF.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 	A fin de incorporar las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones, a los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno en caso de desvío de recursos públicos para la promoción política de algún partido o de alguna persona mediante la propaganda personalizada. Pendiente desde 2008.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Radio y Televisión 	Para incorporar, entre otras, las sanciones a que se harán acreedores los concesionarios y permisionarios que violen de manera grave y sistemática las normas electorales. Pendiente desde 2008.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley para el ejercicio del derecho de réplica 	En cumplimiento del artículo 6o. constitucional. Pendiente desde 2008.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (a hora Fiscalía General de la República) 	A fin de dotar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), de los instrumentos legales para perseguir las conductas ilícitas en materia electoral, de conformidad con la nueva <i>Ley General de Delitos Electorales</i> .

Fuente: elaboración propia, con base en los decretos de reforma constitucional publicados en Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 y el 10 de febrero de 2014.

Consideraciones críticas sobre la reforma electoral

- a) Los partidos políticos en el actual modelo de financiamiento público cuentan con mayores recursos disponibles en términos reales, en virtud de que ya no tienen que erogar recursos para el acceso a radio y televisión, aunado a que las campañas electorales son más cortas que antes.
- b) En este escenario, sería pertinente replantear el esquema del financiamiento público que los partidos reciben en especie, tales como el uso de los espacios en los medios de radio y televisión, puesto que el monto que se destina a los partidos políticos por este concepto, llega a ser verdaderamente oneroso. Por lo que debería buscarse un esquema en el que se deduzca del financiamiento directo los costos que implican el financiamiento indirecto; es decir, deducir del presupuesto global del financiamiento público, el monto que implica en el mercado el acceso a los tiempos en radio y televisión, con lo cual se logrará un ahorro sustancial con la deducción del valor comercial de los *spots*, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 33
Valor aproximado de spots gratuitos transmitidos por partidos en radio y televisión durante proceso electoral 2011-2012
(Según catálogo de tarifas comerciales, sin descuento)

Tipo de medio	Valor comercial promedio por spot	Spots transmitidos por día	Valor diario	Valor en Precampaña	Valor en Campaña	Total
Televisión	\$57.53	71,136	\$3,495,407	\$209,724,418	\$314,586,627	\$524,311,045
Radio FM	\$19.27	71,136	\$1,170,603	\$70,236,199	\$105,354,299	\$175,590,499
Radio AM	\$17.62	81,888	\$1,232,593	\$73,955,557	\$110,933,335	\$184,888,891
Total		224,160	\$5,898,603	\$353,916,174	\$530,874,261	\$884,790,435

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, p. 52. Con datos del Acuerdo del Comité de Radio y Televisión del IFE por el que se aprueban el modelo de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, en las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

- c) Es necesario perfeccionar la operación del modelo comunicación política, la publicidad gubernamental y las formas disfrazadas de propaganda como los “infomerciales”, otros géneros periodísticos o paquetes informativos que han utilizado partidos, candidatos y servidores públicos para evadir la prohibición de comprar espacios en radio y televisión.

- d) Se requiere flexibilizar el uso de los tiempos de radio y televisión que administra el Estado, mediante la acumulación de los tiempos oficiales, para a su vez, permitir otros formatos de comunicación política, no sólo spots. De esta manera, procurar reducir el número de *spots*, pero no del tiempo total del Estado que administra la autoridad electoral, evitando con ello la saturación a la audiencia. La flexibilización implicaría mantener la misma cantidad de tiempo y posibilita la transmisión de promocionales de mayor duración para desarrollar temas de mayor profundidad y comunicar mejores contenidos.

- e) Es necesario dotar al órgano electoral de las herramientas normativas suficientes para determinar la violación a la ley por difusión de propaganda gubernamental en todo momento y no sólo durante las precampañas o campañas electorales, en este sentido se requiere reformar y construir normas para sancionar a servidores públicos en caso de infringir los principios de imparcialidad, y la autoridad electoral administrativa debe contar con elementos para poder sancionar conductas indebidas relacionadas con el uso ilegal de recursos públicos para la promoción personalizada.

- f) Elevar las sanciones a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión ante la imposibilidad práctica de reponer de manera eficiente y equitativa los tiempos, en especial al final de una campaña.

g) Desarrollar con mayor precisión y a la luz de la experiencia, el catálogo de sanciones:

- Adquisición y contratación de tiempos en medios electrónicos.
- Definición precisa de las modalidades de transmisión de los promocionales.
- Los ámbitos a los que se circunscribe la denigración y la calumnia.
- La propaganda gubernamental.
- Los informes oficiales.
- La propaganda integrada.
- Los “infomerciales”.¹⁴⁴

h) Omisiones: Es necesario contar con las modificaciones legislativas que quedaron pendientes desde la reforma constitucional del 2007, a fin de armonizar el marco legal con la Constitución, y permitir una debida implementación de la nuevas disposiciones.

1.- Reglamentar el derecho de réplica, en cumplimiento del artículo 6º constitucional.

2.- Reglamentar el artículo 134 constitucional.

Aunque existía una obligación constitucional para aprobar el 30 de abril una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, se violó el transitorio de la reforma constitucional. Se trata de un asunto fundamental para controlar el exceso de recursos públicos destinado a medios de comunicación que usan muchos gobernantes, legisladores y servidores públicos para realizar un posicionamiento de su imagen, promover sus carreras políticas y utilizar recursos públicos con fines electorales. Al no haber ley reglamentaria se crea un vacío jurídico que impide sancionar con el debido peso normativo las conductas ilícitas.

¹⁴⁴ Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009, Instituto Federal Electoral, febrero de 2010, pp. 117-118.

- i) El artículo Décimo Quinto transitorio de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* vulnera la certeza jurídica en materia electoral, dado que los plazos legales son esenciales para darle certidumbre al desahogo de todas las etapas y actividades del procesos electoral.

Décimo Quinto. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esta Ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la presente Ley.

- j) Centralización del sistema electoral. El PAN propuso centralizar la organización de las elecciones, bajo el argumento de que los gobernadores son los causantes de la inequidad de las elecciones. Hay cuatro elementos críticos en el diseño: centralización de la función electoral, atracción de elecciones locales, elección de consejeros locales y remoción.¹⁴⁵ Cada uno de estos elementos representa importantes retos, el primero es de carácter técnico y de coordinación, en un escenario normativo en el que están difusas las atribuciones del INE y las de los OPLEs; respecto a los otros tres elementos, se corre el riesgo de la subjetividad en su aplicación, la discrecionalidad, y en última instancia, la negociación de estas definiciones con las cúpulas partidistas, lo que vulnera la certeza de la función electoral.

La centralización del sistema electoral no resuelve el problema de falta de pesos y contrapesos en las entidades del país.

- k) El diseño centralizado del sistema electoral implica que quedaron escindidos la esfera presupuestal de los OPLEs, y la esfera de decisiones y funcionamiento. Es decir, la aportación de recursos quedó descentralizada y las funciones sustantivas del sistema quedaron centralizadas.

Respecto a la esfera presupuestal corresponde a cada entidad federativa aportar el presupuesto de cada OPLE; en tanto que el nombramiento y remoción de consejeros locales, así como la mayoría de las decisiones sobre el funcionamiento de los OPLEs los decide el INE. En este diseño

¹⁴⁵ Integralia, *Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral*, mayo de 2014, <http://integralia.com.mx/publicaciones/>

institucional los gobernadores no tienen incentivos para aportar recursos (cada vez mayores), por lo que se corre el riesgo de que los gobernadores no aporten los recursos necesarios, aplacen la entrega de los mismos o recorten de manera sustancial los presupuestos, lo que llevaría a una crisis del funcionamiento de este modelo centralizado.

La reforma en materia político-electoral se procesó de manera inédita y particular, estuvo inmersa en negociaciones ajenas al tema específico de la materia y a los asuntos del orden legislativo. El PAN impuso una agenda de condiciones, a cambio de su voto favorable en otras reformas constitucionales. La reforma político-electoral estuvo condicionada por la negociación de una agenda legislativa y política derivada del Pacto por México, y de manera fáctica se convirtió en moneda de cambio: el apoyo del PAN a favor de la reforma energética.

Una vez que la reforma sea aplicada en el proceso electoral 2014-2015 y se muestren en la práctica los vacíos legislativos y problemas de funcionamiento del nuevo diseño electoral, necesariamente volverá a la agenda política el tema de una nueva reforma con carácter correctivo.

CAPÍTULO V

EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO

La competencia política ha implantado una transformación del presidencialismo y del modelo de partido hegemónico que por décadas tuvimos en México. La pluralidad política ha diversificado la integración de los poderes y se ha reflejado una composición cambiante de las preferencias político-electorales a nivel nacional y regional.

En la historia del cambio político de México podemos identificar *grosso modo* las siguientes etapas:

- a) Un sistema político que tuvo su origen en 1929 con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), autoritario, patrimonialista, corporativo y clientelar, caracterizado por un fuerte presidencialismo, un partido hegemónico, una incipiente oposición y un federalismo que de facto funcionaba bajo el centralismo del poder presidencial. El diseño corporativo y clientelar se estableció con la formación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La transformación del PRM en PRI, eliminó la representación del sector militar en el partido. Durante décadas las reformas y cambios institucionales tuvieron como objetivo fortalecer la

hegemonía del partido, la concentración y centralización del poder presidencial, hasta llegar al límite del autoritarismo en 1968.¹⁴⁶

- b) La apertura electoral a través de la reforma política de 1977 abrió los cauces institucionales para la participación política de la oposición, mediante nuevas reglas electorales. Con dicha reforma, la lógica de los cambios políticos se modificó, buscando la legitimidad del poder hegemónico, evitar rupturas por la acumulación de tensiones excesivas con movimientos sociales, expresiones radicales y grupos opositores al régimen que no encontraban cabida en los cauces políticos institucionales.
- c) La elección presidencial de 1988 representó un parteaguas político, la crisis poselectoral fue el detonante para una nueva generación de reformas electorales y de un rediseño institucional de las autoridades electorales. Las elecciones cobraron cada vez mayor relevancia y se convirtieron en la llave del cambio político.¹⁴⁷ Las reformas en materia electoral de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 modificaron el sistema electoral, generaron nuevas reglas del juego para la competencia, dando por resultado un sistema de partidos plural y cada vez más competitivo y la alternancia a nivel municipal y local.
- d) A partir de 1997 experimentamos una nueva etapa caracterizada por la pluralidad, el fortalecimiento del sistema de partidos, la alta competencia electoral y los gobiernos divididos, como producto de la reforma electoral de 1996 que dio autonomía al Instituto Federal Electoral, fortaleció el sistema jurisdiccional electoral, y generó nuevas condiciones de equidad y competencia en los procesos electorales.
- e) En el año 2000 tuvimos la alternancia en la presidencia de la República, el fin del partido hegemónico y del presidencialismo omnímodo, y

¹⁴⁶ Cfr. Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Ed. Era. 1996. Asimismo, puede consultarse: José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, UNAM, 2002, 270 pp. Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.

¹⁴⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *Op. cit.*, p. 491.

derivado de ello el sistema experimentó una dispersión del poder, una enorme influencia de los gobernadores, y a la vez, se presentó una conflictividad que evidenció que los pilares del sistema político que garantizaban el funcionamiento y gobernabilidad bajo el régimen priísta (el presidencialismo y el partido de Estado), ya no funcionaban en los gobiernos de la alternancia, constatando la incompatibilidad entre el régimen institucional y las nuevas realidades políticas. El sistema político experimentó cambios en su integración y funcionamiento pero no hubo modificaciones estructurales de carácter institucional. La alternancia en la presidencia de la República representó un cambio de gobierno pero no de régimen.

- f) En el 2012 tuvimos la segunda alternancia en la presidencia y el retorno del PRI al poder, en un escenario en el que no se ha construido un nuevo régimen político que responda a las condiciones políticas y sociales actuales.
- g) En un contexto caracterizado por la necesidad de contar con nuevos equilibrios institucionales entre los tres poderes, y entre la federación y las entidades federativas, acordes con la nueva realidad política, y la necesidad de establecer las condiciones para generar una gobernabilidad democrática. De manera inédita, a través del Pacto por México, se han logrado los consensos para definir y aprobar una agenda de cambios y reformas constitucionales, legales e institucionales, con la participación de la Presidencia de la República, el PRI, PAN y el PRD.

En el nuevo escenario político se pueden constatar los siguientes hechos:

1. El cambio político en México ha modificado la forma en que se sustentaba y operaba el presidencialismo.¹⁴⁸ Existe un sistema de partidos, en lugar de un partido hegemónico; existe una composición pluripartidista del Congreso

¹⁴⁸ Jorge Carpizo, *“Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 100, enero-abril 2001.

de la Unión que ejerce las facultades que la ley le confiere y se han fortalecido las facultades del Poder Judicial. El resultado es que al modificarse las estructuras políticas de autoritarismo, sin cambiar las reglas constitucionales y legales, el mapa de la política y su funcionamiento se vuelve más complejo.

2. Las reglas formales cambiaron, a través de diversas reformas legales e institucionales, principalmente en el ámbito electoral; sin embargo, muchas de las reglas informales que determinan el funcionamiento del sistema político, se mantienen y se han reactivado con el regreso del PRI al poder..
3. El cambio político ha hecho insostenible el presidencialismo metaconstitucional, contamos con un presidente cada vez más acotado, partidos políticos con mayor presencia en el ámbito gubernativo y una composición plural de Legislativo.
4. El surgimiento de los gobiernos divididos en México impuso al sistema político una nueva dinámica. En esta nueva etapa, el Poder Ejecutivo perdió el control sobre los cambios necesarios para reformar la Constitución y las leyes secundarias; sin embargo, en contra de la percepción y diversas interpretaciones, bajo los gobiernos divididos no hubo parálisis legislativa, así lo demuestran los análisis empíricos de la producción legislativa entre 1997 al 2012.¹⁴⁹
5. En los gobiernos panistas (2000-2012) la falta de acuerdos para negociar y concretar la aprobación de las reformas estructurales no pareció deberse sólo a la existencia de un gobierno dividido, sino a la injerencia de actores fácticos.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Cfr., María Amparo Casar e Ignacio Marván, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores), *Reformar sin mayorías, La dinámica del cambio institucional en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014. Asimismo, puede consultarse Luisa Béjar Algazi, "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp. 619-647. IIS-UNAM, México.

¹⁵⁰ Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Mundial, 2007, 119 pp.

6. Los actores fácticos, grupos de interés, enclaves autoritarios y la posición de diversos actores políticos han impedido la aprobación de reformas estructurales, incluyendo la construcción a nivel constitucional de un nuevo régimen político.¹⁵¹
7. Las presiones internacionales de E.U., organismos multilaterales y el contexto global son una variable que presiona a los actores políticos nacionales para realizar cambios democratizadores, los cuales se realizarán de manera gradual de acuerdo al nivel de las presiones externas y de los incentivos para los actores políticos internos.¹⁵²
8. En el contexto del regreso del PRI al poder, se requiere una reforma institucional que introduzca instrumentos eficaces para el control y la cooperación entre los poderes, es necesario construir un marco jurídico e institucional que promueva la consecución de acuerdos, que impida la parálisis gubernativa y el bloqueo entre los poderes, garantizando una gobernabilidad democrática. Es menester establecer las bases indispensables para que las fuerzas políticas logren los acuerdos que permitan realizar las reformas estructurales que requiere el país. De manera fáctica, se requiere eliminar o disolver la intrusión en el Estado de los poderes fácticos y de los enclaves autoritarios.

En el nuevo escenario político presenciamos una paradoja en la que conviven de manera simultánea actores y acciones que impulsan cambios democratizadores, y a la vez, se presentan actores e intereses que promueven acciones que bloquean y frenan la consecución de acuerdos y consensos para aprobar los cambios estructurales necesarios.

El proceso de democratización en México ha generado variables positivas que potencian los cambios políticos y construyen un nuevo sistema político, y un cúmulo de variables negativas que marcan incertidumbre, retroceso, falta de

¹⁵¹ María Amparo Casar, "Poderes fácticos", *Nexos*, abril de 2009.

¹⁵² Cf. Dainzú López de Lara, "Cuatro factores internacionales para el cambio democrático en México (1990-2006)". *Collectivus, Revista de Ciencias Sociales*, 1, 2014, pp. 47-71.

acuerdos y vetos para aprobar los cambios institucionales y reformas necesarias, que representan valores de un viejo sistema o un retroceso democrático.

Variables positivas (nuevo sistema): a) mayor confianza en las elecciones a través de nuevas reglas e instituciones electorales; b) un sistema de partidos políticos plural y competitivo; c) la alternancia en todos los tres niveles de gobierno; d) una conformación plural del Congreso de la Unión en la que ningún partido tiene la posibilidad de realizar por si mismo cambios constitucionales; e) gobiernos divididos a nivel federal y local; f) fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial; g) se ha modificado la relación entre los estados y la federación al eliminarse la subordinación al presidente; h) institucionalización de órganos constitucionales autónomos; i) diversos cambios legales e institucionales en materia transparencia y rendición de cuentas; j) la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos; k) un nuevo sistema de justicia penal acusatorio-adversarial; l) mayor apertura en los medios de comunicación.

Variables negativas (viejo sistema): a) surgimiento de poderes fácticos que desafían la soberanía del Estado; b) independencia e incremento del poder de los gobernadores sin contrapesos institucionales; c) existencia y fortalecimiento de enclaves autoritarios; d) falta de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno; e) autoritarismo, corrupción, patrimonialismo y nuevas formas de clientelismo político; f) fortalecimiento de la partidocracia; g) ingobernabilidad, incapacidad de los gobiernos para generar resultados; h) un crecimiento de la delincuencia organizada, del narcotráfico y de una violencia sin precedentes; e i) ausencia de un auténtico Estado de derecho.

El cambio político en México fue posible por cambios constitucionales y legales, particularmente en el ámbito electoral, y una serie de cambios y transformaciones en diversas materias que han impactado el funcionamiento del sistema autoritario, aunado a una nueva cultura política y una mayor participación de los ciudadanos.

Sin embargo, como hemos visto en capítulos anteriores, nuestra transición no se centró en modificar el régimen constitucional de la forma de gobierno, ni la

división de poderes y el diseño de nuevos equilibrios entre los poderes de la Unión, sino que el avance democrático se logró a través de las reformas a la legislación y las instituciones electorales. El problema subyacente, es precisamente, que la transición se enfocó en el ámbito electoral y quedaron pendientes las reformas al régimen político acordes con la nueva realidad política.

En nuestro proceso de transición no hubo ruptura con el pasado, es decir prevalecen, con algunos cambios, el régimen institucional heredado del régimen priísta, en otras palabras el partido en la presidencia cambió, pero sigue funcionando la misma lógica de gobernar del sistema priísta. En otras palabras, los gobiernos panistas (2000-2012) no lograron construir un gobierno moderno y funcional dentro de un contexto de pesos y contrapesos democráticos. No se consolidó una reforma estructural al régimen político.

La transición política trajo aparejado de manera fáctica un nuevo esquema de prácticas políticas que se ha traducido en una menor injerencia del poder del presidente. Del presidencialismo hegemónico pasamos a una nueva realidad política: la de actores, tanto formales como informales, acaparando poder y recursos sin responsabilidad alguna y sin la debida rendición de cuentas.

La característica principal de la transición ha sido la transferencia de poder y recursos del gobierno federal y de la presidencia hacia el Congreso, los gobernadores, poderes fácticos y diversos actores, carentes de obligación de rendir cuentas y sin contrapesos reales. Estos nuevos factores de poder tienen capacidad de veto en distintas instancias y carecen de contrapesos democráticos, a la vez que, en muchas instancias, tienen capacidad de descarrilar reformas o cambios institucionales que pudiera afectarlos.

El diseño institucional definido en la Constitución de 1917 estableció una serie de equilibrios y actores institucionales con poder de veto formal y legal, pero el arreglo del sistema político del siglo XX mexicano los invalidó en la práctica.

Luis Carlos Ugalde establece que en el caso de los actores con poder de veto informal o los llamados poderes fácticos, surgen a partir del desmantelamiento del presidencialismo hegemónico a fines de los años noventa

que por varias décadas había sido la cabeza y eje ordenador de un sistema corporativo y clientelista que negociaba, pedía apoyos, pero al final se plegaba a la palabra del presidente. Ese poder político concentrado en la cúspide le confería autonomía al Estado para negociar con sus clientes e intercambiar apoyos políticos por beneficios económicos o regulatorios, pero siempre la última palabra era del jefe del Estado mexicano.¹⁵³

Los actores que tienen poder de veto son el Congreso para detener reformas del Ejecutivo; los gobernadores que, a través de sus legisladores, detienen reformas que no les son favorables; los grupos empresariales, la de los medios de comunicación que promueven candidatos al Congreso para cuidar sus intereses a través de las telebancadas; la de los sindicatos, que usan su fuerza política para presionar a los partidos políticos, bloquear cambios y preservar sus privilegios.

Cuadro 34
Actores formales con poder de Veto, 1929-2000

Actor	1929-1990	1994	1997	2000
Presidente de la República	✓	✓	✓	✓
Cámara de Diputados	X	X	✓	✓
Cámara de Senadores	X	X	X	✓
SCJN	X	✓	✓	✓
Gobernadores	X	X	X	✓

Fuente: Luis Carlos Ugalde, "Vetocracia", *Nexos*, octubre de 2012.

La vetocracia puede definirse como "la capacidad de actores políticos y económicos para usar su fuerza e influencia para bloquear decisiones y políticas públicas que afectan sus intereses y, con ello, mantener el *statu quo*".¹⁵⁴

A continuación se presentan los principales cambios políticos e institucionales que ha experimentado México en las últimas décadas:

¹⁵³ Luis Carlos Ugalde, "Vetocracia", *Nexos*, octubre de 2012.

¹⁵⁴ Luis Carlos Ugalde, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, Ed. Aguilar, México, 2013, p. 135.

Cambios políticos

- a) Construcción de un sistema de partidos plural y competitivo.
- b) Fin del presidencialismo y del partido hegemónico.
- c) Alternancia en todos los niveles de gobierno.
- d) Gobiernos divididos.
- e) Modificación de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.
- f) Descentralización del poder y fortalecimiento del poder e influencia de los gobernadores.
- g) Surgimiento y/o fortalecimiento de poderes fácticos.

Cambios institucionales

- a) Reformas electorales: (1963, 1977, 1986-1987, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007-2008 y 2014).
- b) Reforma al Poder Judicial de 1994 (Estableció una nueva composición de la Corte y dos nuevas instituciones jurídicas: controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que han servido como mecanismos de arbitraje entre los poderes y las entidades federativas).
- c) Órganos públicos autónomos: BANXICO, CNDH, IFE-INE, INEGI, INEE, COFECE, IFT, CONEVAL, IFAI, FGR.
- d) Rendición de cuentas (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).
- e) Tránsito a un sistema de justicia penal acusatorio-adversarial (juicios orales).
- f) Reforma constitucional en Derechos Humanos y control de Convencionalidad.
- g) Mecanismos de democracia directa: Consulta popular e Iniciativa ciudadana.

- h) Candidaturas independientes.
- i) Iniciativa presidencial preferente.
- j) Designación del presidente sustituto.
- k) Gobierno de coalición.
- l) Ratificación del gabinete por el Congreso de la Unión.
- m) Ratificación por el Senado de los integrantes de órganos reguladores de telecomunicaciones, competencia y energía.
- n) Fiscalía General de la República.
- o) Reelección consecutiva de legisladores y alcaldes.
- p) Paridad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales.

En el cuadro 35 pueden observarse los principales cambios políticos y reformas constitucionales y legales efectuados de 1963 a 2014, que han impactado el funcionamiento del sistema político.

Cuadro 35
Cronología de cambios políticos en México

AÑO	Cambios Políticos
1963	1) Primera reforma de la Ley Electoral de 1946 (diputados de partido). 2) Primer municipio que gana un partido de la oposición: el PAN.
1968	Derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal (Estos artículos prohibían la libre asociación de cinco personas o más para hablar de temas políticos, en especial contra el gobierno establecido.)
1977	1) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales 2) Liberación de 424 líderes políticos encarcelados luego de los movimientos sociales de 1968 y 1971.
1979	Consolidación de tres nuevos partidos políticos en las elecciones intermedias.
1983	1) Reforma municipal. 2) Entre 1981 y 1983, se "otorgan" al PAN municipios importantes del norte de México.
1985	Auge en la creación formal de Organizaciones de la Sociedad Civil después del terremoto.
1986	Nuevo Código Federal Electoral (100 nuevas curules en la Cámara de Diputados y cláusula de gobernabilidad).
1987	1) Pacto de Solidaridad Económica para enfrentar la crisis de 1982. 2) Creación del Frente Democrático Nacional como escisión del PRI, por parte de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.
1988	Las elecciones de 1988 fueron un parteaguas político en las que el FDN pudo ganar la presidencia. El PRI pierde por primera vez las terceras partes en el Congreso requeridas para aprobar modificaciones a la Constitución.
1989	1) Baja California es el primer estado que gana un partido de la oposición (PAN). 2) El FDN se convierte en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).
1990	Creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).
1993	Reforma electoral relacionada con las finanzas de los partidos.
1994	1) Los "20 Compromisos por la Democracia", más tarde, "Acuerdo por la paz, la justicia y la democracia" sientan las bases para la siguiente gran reforma electoral.

	2) Primer debate público entre los tres principales candidatos presidenciales. 3) Se crea el Grupo San Ángel por representantes de todos los partidos políticos, el sector privado, académicos y ciudadanos para reducir las tensiones políticas por medio del diálogo nacional.
1995	Acuerdo para la Reforma Política: diálogo entre el presidente Zedillo y los partidos políticos sobre las elecciones, las relaciones Ejecutivo–Legislativo, el federalismo y la participación de medios de comunicación y ciudadanos.
1996	Segunda gran reforma electoral – autonomía total del IFE 1. Ningún partido puede tener más de 300 diputados federales (60 por ciento). Ahora se eligen 2 senadores por mayoría relativa, 1 por primera minoría y 32 por representación proporcional por estado. 2. La Ciudad de México llevará a cabo sus primeras elecciones para Jefe de Gobierno y Delegados de las 16 demarcaciones a partir de 1997.
1997	1) Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) se convierte en el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 2) Con una votación de 77 por ciento en las elecciones intermedias, el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, pero la mantiene en el Senado. 3) Porfirio Muñoz Ledo se convierte en el primer diputado de la oposición que responde oficialmente un Informe Presidencial, en su calidad de presidente del Congreso.
1999	El PRI es el primer partido que selecciona a su candidato presidencial mediante una elección pública, abierta y a nivel nacional, con diez millones de votantes.
2000	Primera alternancia, el 2 de julio, Vicente Fox se convierte en el primer presidente de un partido de oposición (PAN).
2002	Se promulga la Ley Federal de Acceso a la Información y se crea el IFAI.
2003	Se realizan elecciones intermedias y el Congreso cambia nuevamente. El PRI logra mantener 40 por ciento de las curules, el PAN pasa de 41 a 30 por ciento y el PRD crece de 10 a 19 por ciento.
2006	El PAN gana la presidencia por segundo sexenio consecutivo, pero la votación queda dividida entre el PAN, el PRD y el PRI. El PRD se niega a aceptar el resultado. Disputas similares se presentan a nivel estatal (como en Chiapas), lo que presenta retos al sistema electoral de México. El Congreso cambia de nuevo, con una caída significativa del PRI a 21 por ciento, el PAN se recupera a 42 por ciento y el PRD aumenta a 25 por ciento.
2012	Segunda alternancia, el PRI gana la presidencia con el candidato Enrique Peña Nieto. Reforma política publicada el 8 de agosto. Se firma el Pacto por México.
2014	Reforma político-electoral publicada el 10 de febrero.

Nota: actualizado con datos relevantes hasta febrero de 2014.

Fuente: Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, 2007.

5.1. Fragmentación del poder y el fortalecimiento de los gobernadores

La transición política trajo consigo una distribución del poder político que erosionó las estructuras del presidencialismo en el que se fundaba el viejo sistema y estableció nuevas dinámicas en el funcionamiento del Estado mexicano. El fortalecimiento de los gobernadores constituye uno de los signos recientes de la descentralización del poder. En este nuevo escenario político el poder se diseminó, se fragmentó y se vuelve menos eficaz.

La alternancia del año 2000 generó un fortalecimiento del poder de los gobernadores. La diferencia básica es que los gobernadores actúan sin tener como referencia fundamental la subordinación al presidente y al partido de Estado. Los gobernadores se convirtieron en dueños y señores de la política de

sus estados, en este contexto se acuñó el término "feuderalismo", para referirse al poder que éstos ejercían y su relación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.¹⁵⁵

En la actualidad el pluralismo político abarca todo el país, de una oposición testimonial, y del primer gobierno de oposición panista en 1989, ahora los partidos políticos de oposición gobiernan casi el 40 por ciento de las entidades federativas del país.

...El proceso de cambio político no supuso la democratización de las estructuras públicas en los estados, sino una autonomía frente al poder central que en muchos casos se tradujo en una verdadera feudalización que fraccionó las prácticas verticales y autocráticas de gobierno, pero que no las erradicó. De esta forma, como una consecuencia nociva y no deseada de la democratización, tenemos poderes locales autárquicos y autocráticos. Con ello el debilitamiento del Estado mexicano se agudiza. Y no se trata de evocar el pasado del presidencialismo autoritario sino de advertir que su feliz caída no supuso en automático el surgimiento de un federalismo fuerte y constructivo.¹⁵⁶

Si pasamos a las prácticas políticas tampoco se aprecian grandes transformaciones. Los partidos y gobernantes —independientemente de su filiación política— se aplican en capturar los órganos autónomos o en repartirse su integración vía cuotas, en dejar impunes las violaciones a las leyes establecidas, en mantener privilegios monopólicos, fiscales, sindicales, burocráticos y comerciales, en utilizar políticamente los programas sociales, en el tráfico de influencias, en el ocultamiento de la cuenta pública. Tres grandes pendientes o tres estructuras ha dejado intocadas la transición y poco empeño han puesto en ellos los gobiernos de la alternancia: la estructura federal que revela la persistencia de sistemas políticos estatales operando más acorde con el viejo presidencialismo que con la división de poderes y de pesos y contrapesos del orden federal; la estructura de justicia con su secuela de privilegios y excepciones y de corrupción e impunidad generalizada; y la estructura de poder real con su correlato de poderes que sin representación alguna definen por la vía de los hechos las políticas públicas.¹⁵⁷

El surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO, en agosto de 2001, es reflejo de una nueva lógica de actuación de los gobernadores,

¹⁵⁵ Cfr. Genaro Borrego, "Feuderalismo y dinerocracia" en *Nexos*, octubre de 2011.

¹⁵⁶ Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, "En defensa del Estado democrático", *Nexos*, 1 de diciembre de 2008.

¹⁵⁷ María Amparo Cazar, "La alternancia: Diez años después. Ni mejores, ni peores", *Nexos*, agosto de 2010.

al no depender su futuro político del presidente en turno, buscan la construcción de agendas conjuntas a nivel local y la defensa de los intereses de sus entidades federativas.

En este contexto, los presidentes de la República requieren contar con presencia suficiente en dos ámbitos: el Congreso y en los gobiernos de los estados, esto último se vuelve relevante cuando –como en el caso de México– las reformas constitucionales requieren la aprobación por mayoría calificada del Congreso y además la aprobación de al menos dos terceras partes de las legislaturas estatales. Si el partido del presidente no cuenta con una mayoría en el Congreso ni en los gobiernos estatales, tendrá que gobernar sin mayoría y no podrá realizar ni reformas legales y mucho menos constitucionales; en consecuencia para poder aprobar las reformas, se requiere negociación, incentivos y cálculo político, a fin de lograr algún tipo de acuerdo con los partidos de oposición y con los congresos de los estados.

Cuadro 36
Entidades federativas con partido gobernante, primera fuerza en el Congreso local y tipo de mayoría después de las elecciones del 1º de julio de 2012

Estado	Partido gobernante	Porcentaje de votación efectiva	Primera fuerza congreso estatal	Tipo de mayoría	Porcentaje de representación en el Congreso
Aguascalientes	PRI-PVEM-Panal	47.7%	PRI	Absoluta	51.86%
Baja California	PAN-Panal-PES	50.4%	PRI	Simple	52%
Baja California Sur	PAN-PRS	40.35%	PAN	Simple	33.33%
Campeche	PRI-Panal	51.2%	PRI	Absoluta	57.14%
Coahuila	PRI-PVEM-Panal-Primero Coahuila-PSD	60.1%	PRI	Absoluta	60%
Colima	PRI-Panal	50.1%	PRI	Simple	40%
Chiapas	PRI-PVEM-Panal	67.14%	PRI	Simple	39.02%
Chihuahua	PRI-PVEM-PT-Panal	55.5%	PRI	Absoluta	60.6%
Distrito Federal	PRD-PT-MC	63.55%	PRD	Absoluta	51.51%
Durango	PRI	46.5%	PRI	Absoluta	56.66%
Guanajuato	PAN-Panal	48.02%	PAN	Absoluta	50%
Guerrero	PRD-PT-Convergencia-PAN	55.97%	PRD	Simple	43.47%
Hidalgo	PRI-PVEM-Panal	50.3%	PRI	Simple	46.66%
Jalisco	PRI-PVEM	38.41%	PRI	Simple	43.58%
Estado de México	PRI-PVEM-Panal	61.97%	PRI	Absoluta	52%
Michoacán	PRI-PVEM	35.44%	PRI	Simple	42.5%
Morelos	PRD-PT-MC	43.29%	PRD (8) y PRI (8)	Simple	PRI: 26.66% PRD:

Estado	Partido gobernante	Porcentaje de votación efectiva	Primera fuerza congreso estatal	Tipo de mayoría	Porcentaje de representación en el Congreso
					26.66%
Nayarit	PRI-PVEM-Panal	45.74%	PRI	Absoluta	53.33%
Nuevo León	PRI-PVEM-Partido Demócrata y Cruzada Ciudadana	48.8%	PAN	Simple	47.61%
Oaxaca	PAN-PRD-PT-Convergencia	50.1%	PRI	Simple	35.71%
Puebla	PAN-PRD-MC-Panal	50.4%	PRI (14) PAN (14)	Simple	PRI: 35% PAN: 35%
Querétaro	PRI-Panal	47.4%	PAN	Simple	44%
Quintana Roo	PRI-PVEM-Panal	52.4%	PRI	Simple	48%
San Luis Potosí	PRI-PVEM-PSD	45.4%	PRI	Simple	33.33%
Sinaloa	PAN-PRD-Convergencia	51.8%	PRI	Simple	47.5%
Sonora	PAN	47.6%	PAN	Simple	42.42%
Tabasco	PRD-PT-MC	50.34%	PRD	Simple	48.57%
Tamaulipas	PRI-PVEM-Panal	61.58%	PRI	Absoluta	61.11%
Tlaxcala	PRI-PVEM	46.5%	PRI	Simple	31.25%
Veracruz	PRI-PVEM-PRV	43.5%	PRI	Absoluta	58%
Yucatán	PRI-PVEM-PSDY	50.81%	PRI	Absoluta	60%
Zacatecas	PRI-PVEM-Panal	43.2%	PRI	Simple	40%

Fuente: Gobiernos divididos en las entidades federativas, *En Contexto*, CESOP, Cámara de Diputados, No. 34, julio de 2013.

Los gobiernos estatales y la ausencia de contrapesos

En la actualidad los gobernadores ven a su sexenio como una oportunidad para publicitar y posicionar su imagen, desarrollar proyectos de relumbrón, buscar su candidatura a la presidencia de la República o una nueva posición política, todo ello a costa de los fondos de la federación, generando mayor opacidad y corrupción, en detrimento de la población.

Pasamos de un centralismo, a la falta de claridad de competencias entre federación, estados y municipios, y con ello a la ausencia de responsabilidad. El resultado ha sido una nueva conflictividad política entre las entidades federativas y la federación, y políticas públicas que no dan respuesta a las necesidades reales de la población. Contamos un federalismo real pero ineficaz, conflictivo, inoperante.

Los estados carecen de mecanismos de control para limitar la discrecionalidad y corrupción de gobernadores y presidentes municipales. Los contrapesos constitucionales a los gobernadores son por lo general débiles o ineficaces. La corrupción, discrecionalidad, opacidad, falta de controles institucionales y una ausencia de rendición de cuentas han propiciado casos como los siguientes:

Humberto Moreira, Gobernador de Coahuila (2005-2011)

- Recibió a Coahuila con una deuda de \$320'000,000. Al concluir su gestión ésta sumó \$33,000'000,000. El 30 de septiembre de 2011, el gobernador actual y hermano de Moreira Valdés logró un acuerdo con instituciones bancarias, entre ellas Interacciones de Jorge Hank Rhon, para refinanciar el vencimiento de la deuda del estado por \$31,934'000,000 a 20 años.

Mario Marín, Gobernador de Puebla (2005-2011)

- Durante los dos últimos años de su gobierno, los medios publicaron irregularidades en infraestructura, salud, desarrollo social y educación pública. Sólo fueron sancionados, perseguidos o denunciados funcionarios de segundo y tercer nivel. Fundar y Transparencia Mexicana ubicaron a Puebla en los últimos lugares de transparencia en el país, porque “nunca le interesó al gobierno subir las páginas de transparencia” de su Administración a pesar de que estaban a cargo de la Fiscalía Anticorrupción.

Ulises Ruiz, Gobernador de Oaxaca (2004-2010)

- El gobierno de Ulises Ruiz Ortiz en Oaxaca fue calificado como una administración “de corrupción perfectamente diseñada”. A lo largo de 6 años dejó una estela de irregularidades cuantificadas en \$3,697'000,000. La Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca señaló que el gobierno estuvo marcado por la asociación delictuosa, corrupción y confabulaciones para el desvío de los recursos públicos a favor de funcionarios que se enriquecieron de manera súbita e inexplicable.

Arturo Montiel, Gobernador del Estado de México (1999-2005)

- El 10 de octubre de 2005, Televisa, con la que Montiel Rojas firmó contratos millonarios de publicidad, difundió copias de depósitos bancarios por un monto total de \$35'213,396 a nombre de sus hijos Juan Pablo Montiel Yáñez y Arturo Montiel Rojas. Diez días después, siendo precandidato presidencial del PRI, el ex gobernador se vio obligado a renunciar a la contienda electoral al conocerse que él, su esposa y sus hijos eran dueños de lujosas casas y propiedades en Acapulco, Valle de Bravo, Careyes, Nuevo Vallarta, Metepec, Toluca, además de un lujoso departamento en París, Francia, con un valor superior al millón de euros.

Tabasco, Andrés Granier Melo (2007-2012)

- El ex gobernador de Tabasco fue detenido en 2013 por cargos de corrupción, malversación de fondos, evasión de impuestos y lavado de dinero. En una conversación filtrada a los medios de comunicación, Granier se jactaba de ser dueño

de 400 pares de zapatos, 300 trajes y 1,000 camisas, compradas en tiendas de lujo de Nueva York y Los Ángeles.

Tamaulipas, Tomás Yarrington. (1999-2004)

- El ex gobernador de Tamaulipas es acusado desde principios del 2012, por un testigo protegido de la DEA, de lavar dinero para Los Zetas y el cártel del Golfo, además de cómplice en el asesinato del candidato priista Rodolfo Torre Cantú. No obstante, la investigación aún se encuentra en procedimiento y no se le ha acusado formalmente.

Sonora, Guardería ABC (2009)

- El 5 de junio de 2009, murieron 45 infantes y 75 resultaron lesionados. El lamentable hecho dejó al descubierto la corrupción existente en la subrogación de guarderías del IMSS. Se eximió a las autoridades del IMSS, del gobierno de Sonora, a los directivos de la guardería, a pesar de un sinnúmero de inconsistencias en las indagatorias, de contradicciones, corrupción e impunidad.¹⁵⁸

En la actualidad la relación de los gobernadores con el presidente de la República pasa por un complejo sistema de pesos y contrapesos, de “relaciones institucionales y de simulación para darle gobernabilidad al país. Alfonso Zarate califica a los gobernadores como “grandes simuladores” que regresan a la tradición de manifestar su apoyo total al Ejecutivo pero siguen tomando decisiones “excesivas” como el endeudamiento brutal, control sobre los congresos locales y poderes judiciales.¹⁵⁹

Los gobernadores buscan mantener sus espacios de poder sin abdicar ante el Ejecutivo federal cualquier grado de autonomía, la relación avanza por una actitud de apertura, de negociación y de presión.

La relación gobernadores-presidente pasa por dos ámbitos claves para cada entidad: 1) el apoyo federal en materia de seguridad a través del Ejército, la Armada y la Policía Federal y 2) las participaciones federales a los estados.

¹⁵⁸ *Brújula Ciudadana*, No. 27, Iniciativa ciudadana, para la promoción de la cultura del Diálogo, septiembre de 2011, pp. 2-5.

¹⁵⁹ “Gobernadores, amigables con Peña”, *El Universal*, 15 de junio de 2014.

El diseño del sistema político permite, que desde la federación, se den una serie de instrumentos para alinear a los gobernadores y controlarlos, un elemento de control es el apoyo federal (o no) en materia de seguridad: Ejército, Armada, Policía Federal, Procuraduría General de la República, CISEN. Las participaciones federales son otro elemento de control, si un gobernador quiere una obra para su estado debe gestionarla directamente con los secretarios federales.

La llegada del PRI a la presidencia de la República no resolverá, por sí misma, los desafíos generados por esta operación deficiente del sistema federal. Si bien, por primera vez desde 2000, el presidente coincidirá en filiación política con una mayoría de los gobernadores de los estados, la relación política entre los gobernadores y el Ejecutivo federal no será como la que existió en el régimen priista del siglo pasado. Los gobernadores priistas no deben su puesto exclusivamente a la decisión del presidente (quizá el apoyo del entonces gobernador Enrique Peña Nieto haya sido importante para algunas elecciones recientes, pero de ninguna manera determinante, ni equivalente a la designación directa que hacían los presidentes de la hegemonía priista), ni su permanencia está sujeta a la posibilidad de intervención desde la ciudad de México.¹⁶⁰

Tenemos un régimen federal poco propicio a la cooperación y a la coordinación, con un déficit de desempeño y con un sistema de rendición de cuentas incompleto e insustancial. La distribución de competencias entre la federación, estados y municipios (como puede verse en el cuadro 37), ha propiciado una disolución de la responsabilidad sobre la generación de bienes, servicios y políticas públicas, entre los tres órdenes de gobierno. Por lo que es necesario contar con una ley de distribución de competencias entre la federación, estados y municipios, así como una ley que regule el endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

¹⁶⁰ Guillermo M. Cejudo, "Los gobernadores y el regreso del PRI", Nexos, agosto de 2012.

Cuadro 37
Distribución de competencias gobiernos federal, estatal y municipal en México (2008)

<i>Área de política</i>	<i>Poderes regulatorios</i>	<i>Provisión de servicios</i>
Defensa	F	F
Política exterior	F	F
Políticas de migración	F	F
Comercio internacional	F	F
Regulación del comercio	F	n.a.
Política monetaria	F	F
Justicia	F, E	F, E
Educación	F	F, E, M
Salud	F	F, E, M
Seguridad pública	F, E, M	F, E, M
Política de medio ambiente	F, E, M	F, E, M
Planeación urbana	F, E, M	F, E, M
Políticas sociales	F, E, M	F, E, M
Política de vivienda	F, E	F, E
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	F, E,	E, M
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	F, E, M	M
Calles, parques y jardines y su equipamiento	M	M
Mercados, centrales de abasto, panteones y rastros	M	M
Alumbrado público	M	M
Transporte público	E, M	M

Notas: F: federación; E: gobierno estatal; M: gobierno municipal, y n.a.: no aplica.

Fuente: Laura Flamand, *Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos, en Los grandes problemas de México, Tomo XIII, Políticas Públicas*, El Colegio de México, 2010, p. 506.

5.2. Gobiernos divididos: *el presidente propone y el Congreso dispone*

Hasta 1988 el PRI podía por sí mismo aprobar reformas legales y constitucionales en el Congreso de la Unión, en virtud de que en ambas cámaras tenía al menos 70 por ciento de los votos suficientes para aprobar reformas constitucionales (más de 66.79 de los votos) y reformas a la legislación secundaria (más de 50% de la votación). Cuando pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, en 1988, el PRI empieza a negociar las reformas constitucionales con partidos de la oposición.

Desde las elecciones de 1994 los partidos PAN y PRD han contado con los votos necesarios para vetar cualquier intento de reforma constitucional que promueva el PRI. En 1997, junto con las victorias electorales sin precedentes de la oposición en el ámbito local, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, necesaria para aprobación de leyes. A partir de 1997, ningún partido político ha contado con una mayoría para aprobación de reformas constitucionales y legales por cuenta propia.

Como una consecuencia de la reforma electoral de 1996, el PRI perdió en las elecciones de 1997 la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual generó nuevos equilibrios entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, inaugurando con ello nueva realidad política: los gobiernos divididos. Lo cual ha traído como resultado constantes conflictos y falta de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. A partir de 1997 ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados -251 escaños- y desde el año 2000 ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta del Senado -65 escaños-, de tal forma que la aprobación de reformas tanto ordinarias como constitucionales requieren de la conformación de coaliciones para ser aprobadas.

A partir de 1997 el Congreso comenzó a funcionar como un poder autónomo e independiente, como un contrapeso real a las decisiones y actos del Poder Ejecutivo. Esta situación se ha mantenido y, en consecuencia, se ha ampliado y consolidado la autonomía e independencia del Congreso. En las

elecciones del 6 de julio del 2000, el PRI pierde la Presidencia de la República, y por segunda ocasión la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión.

La composición del Congreso como producto de los comicios del 2000, implicó que el presidente de la República no contó con mayoría en ninguna de las dos cámaras. La Cámara de Diputados se integró de la siguiente manera: 210 miembros del PRI, 206 del PAN, 50 del PRD, 17 del PVEM, 8 del PT, y 8 para los restantes participantes en la Alianza por México, más un diputado del PRI que se declaró independiente. La Cámara de Senadores quedó integrada con 60 miembros del PRI, 46 del PAN, 15 del PRD, 5 del PVEM, 1 del PT, y 1 para Convergencia.

Los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han enfrentado gobiernos divididos, que los llevó a realizar negociaciones con la oposición.

Cuadro 38
Integración del Poder Legislativo
Composición de la Cámara de Diputados, 1988-2000

Partido	1988	1991	1994	1997	2000
PAN*	101	90	119	122	207
PRI	260	321	300	239	210
PRD**	139	40	71	125	50
Otros	-	49	10	14	33
Total	500	500	500	500	500

*En 2000 Alianza por el Cambio

**Frente Democrático Nacional en 1988 y Alianza por México en 2000

Fuente: Esperanza Palma, *El Partido de la Revolución Democrática frente a las elecciones presidenciales de 2000: resultados electorales y definiciones programáticas*. Universidad Autónoma Metropolitana-A, Departamento de Sociología, septiembre de 2001, p. 17.

Durante los sexenios de la alternancia, el PAN nunca logró tener más del 36% de los votos en ambas cámaras y el PRI se convirtió en el jugador de veto más importante en el Congreso. Con excepción de la LIX Legislatura (2003-2006), el PRI siempre ha tenido la capacidad de vetar cualquier iniciativa de reforma constitucional. En el contexto del regreso del PRI a la presidencia, éste necesita del apoyo de al menos otro partido para aprobar legislación secundaria, y de dos partidos más para la aprobación de reformas constitucionales (al menos uno de ellos debe ser el PAN o el PRD).

Cuadro 39
Composición de la Cámara de Diputados 1997-2015

Partido	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
PAN	122 (24%)	206 (14%)	152 (30%)	206 (41%)	143 (29%)	114 (23%)
PRI	239 (48%)	211 (42%)	224 (45%)	106 (21%)	237 (47%)	213 (43%)
PRD	125 (25%)	50 (10%)	96 (19%)	127 (25%)	71 (14%)	104 (21%)
PVEM	8 (2%)	17 (3%)	17 (3%)	17 (3%)	21 (4%)	28 (5%)
PT	6 (1%)	8 (2%)	6 (1%)	14 (2%)	13 (3%)	15 (3%)
PSN	-	3 (0.6%)	-	-	-	-
PAS	-	2 (0.4%)	-	-	-	-
CDPPN / MC	-	3 (0.6%)	5 (1%)	17 (3%)	6 (1%)	16 (3%)
PANAL	-	-	-	9 (2%)	9 (2%)	10 (2%)
PASDC	-	-	-	4 (1%)	-	-

Fuente: María Amparo Casar e Ignacio Marván, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constituconanal en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014, p. 57.

Cuadro 40
Composición de la Cámara de Senadores, 1997-2015

Partido	LVII* (1997-2000)	LVIII y LIX (2000-2006)	LX y LXI (2006-2012)	LXII (2012-2015)
PAN	33 (26%)	46 (36%)	52 (41%)	38 (30%)
PRI	77 (60%)	60 (47%)	33 (26%)	54 (42%)
PRD	16 (13%)	6 (13%)	29 (23%)	22 (17%)
PVEM	1 (0.8%)	5 (4%)	6 (5%)	7 (5%)
PT	1 (0.8%)	-	2 (1.5%)	5 (4%)
PSN	-	-	-	-
PAS	-	-	-	-
CDPPN / MC	-	1 (0.8%)	5 (4%)	1 (.8%)
PANAL	-	-	1 (0.7%)	1 (.8%)
PASDC	-	-	-	-

* En ese año, debido a cambios en la legislación se eligió un tercio del Senado.

Fuente: María Amparo Casar e Ignacio Marván, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constituconanal en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014, p. 57.

Si bien en el México contemporáneo el fenómeno del gobierno dividido en el ámbito federal inicia en 1997, desde 1989 varios estados ya habían experimentado gobiernos divididos como se muestra en el cuadro 41.

Cuadro 41
Primeras legislaturas estatales con gobiernos divididos, 1989-1997

Año de elección	Estado	Partido en el gobierno estatal	Legislatura	Partido mayoritario
1989	Baja California	PAN	XIII (1989-1992)	PAN (47.36%)
1989	Michoacán	PRI	LXV (1989-1992)	PRI (50%)
1991	Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)	PRI (66.66%)
1992	Baja California	PAN	XIV (1992-1995)	PAN (42.1%)
1993	Baja California Sur	PRI	VII (1993-1996)	PAN (50%) y PRI (50%)
1994	Guanajuato	PAN	LVI (1994-1997)	PRI (75%)
1995	Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)	PRI (62.5%)
1995	Aguascalientes	PRI	LVI (1995-1998)	PAN (48.14%)
1996	México	PRI	LIV (1996-1999)	PRI (40%)
1996	Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)	PRI (50%)
1997	Morelos	PRI	XLVII (1997- 2000)	PRI (43.33%)
1997	Colima	PRI	LII (1997-2000)	PRI (50%)
1997	Guanajuato	PAN	LVII (1997-2000)	PAN (44.44%)
1997	Querétaro	PAN	LII (1997-2000)	PAN (44%)
1997	Sonora	PRI	LV (1997-2000)	PRI (42.42%)
1998	Jalisco	PAN	LV (1998-2001)	PAN (50%)
1998	Zacatecas	PRD	LVI (1998-2001)	PRI (40%)
1998	Baja California	PAN	XVI (1998-2001)	PAN (44%) y PRI (44%)
1998	Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	LVI (1998-2001)	PRI (53.12%)
1998	Baja California Sur	PRD-PT	IX (1998-2002)	PRD (47.61%)

Fuente: Alonso Lujambio. "Gobiernos divididos en once estados de la Federación Mexicana, 1989 -1997", en María Amparo Casar, e Ignacio Marván (Coords.) *Gobernar sin mayoría. México 1867 -1997*, México: CIDE-Taurus. 2002. p. 23.; y Alonso Lujambio, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, p. 6.

Los gobiernos divididos han modificado el papel de los distintos actores en el sistema político, han transformado la dinámica y funcionamiento del Congreso. El proceso de cambio político ha otorgado al Congreso mexicano una nueva dimensión política, al mismo tiempo que lo ha expuesto a nuevos y crecientes desafíos. Una consecuencia de la pluralidad y fortalecimiento del Poder Legislativo es que se ha trasladado gran parte del poder decisorio del gabinete al Congreso de la Unión.

Se entiende por gobierno dividido aquel que, enmarcado en un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar

la titularidad del poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Congreso.¹⁶¹

La lógica del proceso legislativo se ha modificado. El presidente ha dejado de ser el principal legislador, el Congreso recobró sus facultades y se convirtió en un órgano activo en la generación de iniciativas de ley por encima del presidente; asimismo, ahora los gobernadores, ejercen una fuerte presión en la producción legislativa.¹⁶²

El fortalecimiento del Congreso con las reformas a su Ley Orgánica y la creación de nuevos órganos como la Junta de Coordinación Política y la Auditoría Superior de la Federación, así como la nueva correlación de las fuerzas partidistas que lo componen, por ejemplo, no han tenido su contraparte con reformas constitucionales que actualizaran al Ejecutivo en su relación necesaria con el Legislativo.

La composición plural del Poder Legislativo ha traído como consecuencia cambios graduales que han transformado la relación con el Ejecutivo, haciendo que el Legislativo sea un poder con independencia creciente y un contrapeso del Ejecutivo, lo cual ha minado el presidencialismo, columna fundamental del sistema político mexicano.

En los últimos años el Poder Legislativo ha recobrado independencia como resultado de la nueva pluralidad y producto del avance de la oposición. La pluralidad que mantiene la Cámara de Diputados, confirma la necesidad del diálogo y la negociación para alcanzar acuerdos.

El arribo de gobiernos sin mayoría ha traído consigo efectos negativos sobre la conducción de la política, en concreto que los gobiernos divididos han

¹⁶¹ Alonso Lujambio, "Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana", *Memoria del Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM-IFE-CNCPyAP, México, 1996.

¹⁶² Cfr. Luisa Béjar Algazi, "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp. 619-647. IIS-UNAM, México.

generado problemas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que obstaculizan la capacidad de los gobiernos en turno para llevar a cabo su agenda, provocando problemas de gobernabilidad. Lo anterior responde a que la legislatura se ha empoderado, pero al no existir corresponsabilidad gubernamental, no cuenta con incentivos para cooperar con el presidente.

Desde esta perspectiva la variable explicativa del conflicto entre los poderes es el sistema presidencial que evita la conformación de coaliciones y acuerdos entre el partido en el gobierno y los partidos de oposición; ya que se asume que los partidos de oposición al no formar parte del gobierno no pueden capitalizar electoralmente los triunfos de política pública del gobierno en turno, es decir, no están dispuestos a permitir el avance de reformas por las que solamente se beneficiará electoralmente el partido en el gobierno, al contrario, la estrategia de no cooperación y obstaculización de la acción gubernamental puede ser una estrategia rentable para partidos que no comparten ni el éxito ni el fracaso del gobierno en turno.¹⁶³

Dentro de los argumentos que identifican el gobierno dividido como una fuente de parálisis comúnmente se hace referencia al fracaso de reformas estructurales como la reforma fiscal o energética, así como los obstáculos que enfrentan los presidentes para sacar adelante el Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante, si bien es cierto que algunas reformas de gran calado como las reformas estructurales no han prosperado dentro del Congreso, también es importante señalar que después de la alternancia del 2000 ha sido el periodo más productivo en términos de legislación aprobada en la historia del país. Por lo tanto, esto debe llevarnos a cuestionar el argumento acerca de que los gobiernos divididos inevitablemente llevan al estancamiento.

Al comparar la productividad legislativa de los gobiernos unificados de la década de 1990 con los gobiernos divididos posteriores a 1997, se puede observar que el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, no

¹⁶³ Para resolver este problema en la reforma político electoral del 2014 se incluyó la figura de "Gobierno de gabinete".

solo no disminuyó sino que la productividad aumentó considerablemente en este periodo, es decir, el argumento de que los gobiernos divididos tienen un desempeño inferior a los gobiernos unificados en términos de capacidad de reforma es cuestionable en el caso mexicano.

Cuadro 42
Producción legislativa de la Cámara de Diputados
1991-2012

Legislatura	Producción Legislativa (Leyes aprobadas)
LV (1991-1993)	149
LVI (1994-1997)	108
LVII (1997-2000)	137
LVIII (2000-2003)	275
LIX (2003-2006)	485
LX (2006-2009)	546
LXI (2009-2012)	433

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 43
Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen 1988-2000

Origen de la iniciativa	LIV Legislatura 1988-1991		LV Legislatura 1991-1994		LVI Legislatura 1994-1997		LVII Legislatura 1997-2000	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	71	70	124	122	84	83	32	28
Diputados	244	38	117	26	165	24	549	108
Congresos locales*	0	0	2	1	2	1	25	1
Total	315	108	243	149	263	108	609	138

* Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal/Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cuadro 44
Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen 2003-2012

Origen de la iniciativa	LVIII Legislatura 2000-2003		LIX Legislatura 2003-2006		LX Legislatura 2006-2009		LVII Legislatura 2009-2012*	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	61	50	36	21	37	34	32	27
Diputados	1,060	210	2,677	487	2,595	472	3,197	393
Congresos locales*	86	15	113	16	93	12	75	3
Total	1,207	275	2,826	524	2,725	518	3,304	423

* Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

** Información Preliminar.

Ante el aumento de gobiernos divididos las coaliciones lectorales y legislativas, se convierten en recursos fundamentales para las nuevas prácticas parlamentarias.

Cuadro 45
Coaliciones electorales en México 1991-2012

Año	Nombre de la Coalición	Partidos que la integran	Tipo de elección
1991	No se formaron coaliciones		
1994	No se formaron coaliciones		
1997	No se formaron coaliciones		
2000	Alianza por el Cambio	PAN-PVEM	Total
	Alianza por México	PRD, PT, Convergencia, PAS, PSN	Total
2003	Alianza para Todos	PRI-PVEM	Parcial: 97 distritos
2006	Coalición por el Bien de Todos	PRD-PT-Convergencia	Total
	Alianza por México	PRI-PVEM	Total
2009	Coalición Salvemos México	PT-Convergencia	Total
	Coalición Primero México	PRI-PVEM	Parcial: 63 distritos
2012	Coalición Compromiso por México	PRI-PVEM	Total
	Coalición Movimiento Progresista	PRD-PT-MC	Total

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Las actuales normas constitucionales, entre las que destaca el hecho de que actualmente ningún partido puede tener por sí mismo más de 300 diputados (60% de la Cámara), introducen los siguientes equilibrios en el funcionamiento del Congreso.

- Obliga a que las reformas constitucionales sean negociadas cuando menos entre dos partidos.
- Se requieren dos terceras partes de los diputados presentes para superar observaciones del presidente a reformas constitucionales y legales.
- Diversos nombramientos requieren contar con el voto de dos tercios de los diputados, tales como los consejeros electorales y el contralor del INE, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y, ante la falta absoluta del presidente de la República, nombrar un presidente interino.
- Una minoría de 33% de los diputados puede convocar a una consulta popular.
- Las fracciones minoritarias pueden iniciar una acción de inconstitucionalidad (la cual requiere 33% de los diputados)

El funcionamiento del Congreso en un contexto de gobiernos divididos arroja el siguiente balance:

- a) En contra de la percepción y diversas interpretaciones, bajo los gobiernos divididos no hubo parálisis, así lo demuestran los análisis empíricos de la producción legislativa.¹⁶⁴
- b) Durante los gobiernos panistas (2000-2012) la incapacidad para negociar la aprobación de las reformas estructurales, no se debió únicamente a la existencia de un gobierno dividido.
- c) Los actores fácticos, grupos de interés y la posición de los actores políticos han impedido las reformas estructurales, incluyendo la construcción a nivel constitucional de un nuevo régimen.¹⁶⁵

5.3. El Poder Judicial como nuevo equilibrio de poder

El presidencialismo mexicano implicó que la Suprema Corte de Justicia asumiera un rol pasivo y de cercanía con el presidente a partir de la década de los años treinta. Como se expuso en el Capítulo II, en el periodo de 1928 a 1946, los presidentes modificaron la Constitución a través de su mayoría en el Congreso, reformularon las condiciones de independencia de la Corte e integraron ministros, magistrados y jueces cercanos al presidente de la República.

Con las nuevas reglas de nombramiento de ministros y jueces bajo el control del presidente, de 1946 hasta la reforma de 1994, el presidente y su partido decidieron la integración de la Suprema Corte. Históricamente, el presidente propuso a magistrados y jueces cercanos a sus posturas políticas desde la

¹⁶⁴ Cfr. María Amparo Casar e Ignacio Marván, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores), *Reformar sin mayorías, La dinámica del cambio institucional en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

¹⁶⁵ Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Mundial, 2007, 119 pp.

entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta la reforma de 1994. A partir de 1994, el presidente tuvo que negociar algunos lugares con la oposición, en específico con el Partido Acción Nacional.¹⁶⁶

El 5 de diciembre de 1994 el presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional al Poder Judicial. Los principales objetivos de la propuesta fueron: fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; hacer más rigurosos los requisitos y demandar mayor experiencia jurídica para el nombramiento de ministros que integren la Suprema Corte; facultar al Senado para aprobar los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte; hacer de la Suprema Corte un cuerpo compacto y selecto concentrado en la impartición de justicia; crear el Consejo de la Judicatura dedicado a labores administrativas y selección de jueces y magistrados;¹⁶⁷ ampliar las facultades de la Suprema Corte para decidir sobre la constitucionalidad de leyes e incorporar procedimientos que garanticen la división de Poderes. El 30 de diciembre fueron aprobadas estas reformas constitucionales.

La reforma de 1994 removi6 a 26 ministros de la Suprema Corte, modific6 el r6gimen de competencias y le otorg6 facultades para resolver controversias de tesis y acciones de inconstitucionalidad, se cre6 el Consejo de la Judicatura para que administrara todo el Poder Judicial. Esta reforma constituy6 un gran avance en materia de separaci6n de Poderes y en el objetivo de que el Poder Judicial sea un efectivo vigilante del orden constitucional.

¹⁶⁶ Cfr. Karina Ansolabehere, *La pol6tica desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y M6xico*. Vol. 30. FLACSO M6xico, 2007.

¹⁶⁷ El Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia que tambi6n preside el Consejo; un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito; un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito; un juez de Distrito; dos consejeros designados por el Senado y un consejero designado por el presidente de la Rep6blica. Con excepci6n del presidente de la Suprema Corte de Justicia los consejeros durar6n en su cargo un m6ximo de cinco a6os y no podr6 ser designados para un nuevo periodo. Con estas medidas se pretendi6 que la Suprema Corte dejara de ser refugio de pol6ticos en retiro y coto de poder en manos de grupos pol6ticos. Destaca que las atribuciones del Consejo ser6n velar por la independencia de los jueces y magistrados mencionados, y cuidar que se respeten los principios de la carrera judicial, elevada a rango constitucional con estas reformas.

Cuadro 46
Mecanismo de nombramiento de magistrados y jueces federales

<i>Hasta 1994</i>	<i>A partir de 1994</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Facultad exclusiva del Pleno de la SCJN. • Proceso de nombramiento no regulado. • En la práctica acontecía que los ministros efectuaban las propuestas, respetando el turno resultante del sorteo que al efecto se hubiese celebrado. Hecha la presentación del candidato, el Pleno votaba y decidía el nombramiento. • Duración en el cargo: 6 años, al cabo de los cuales si se ratificaba o promovía se adquiría inamovilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • El ingreso y promoción a las categorías de juez y magistrado se realiza a través de concurso interno de oposición o concurso de oposición libre. • Los concursos son organizados por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto de la Judicatura Federal, órgano auxiliar de éste. • Duración en el cargo: 6 años al cabo de los cuales si se ratifica o promueve se adquiere inamovilidad.

Fuente: Cossío, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Porrúa, 1992, p. 105.

La reforma de 1994 estableció mecanismos de control de constitucionalidad en las relaciones entre los poderes públicos y entre los diversos órdenes de gobierno en el marco del federalismo, tuvo también consecuencias directas en la reducción de las facultades metaconstitucionales del presidente, quien en el esquema anterior arbitraba conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo o entre la federación, los estados y los municipios, más por sus atribuciones metaconstitucionales, que por disposiciones constitucionales expresas.

A partir de la citada reforma, mediante la vía de dos instituciones jurídicas de control de constitucionalidad: –acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales–, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la atribución de resolver institucionalmente conforme a derecho los conflictos entre poderes y entre gobiernos, asumiendo un nuevo papel de arbitraje entre las controversias que se presentan entre los poderes de la Unión y entre la federación, estados y municipios.

Cuadro 47
Controversia constitucional

Control de Constitucionalidad	Características
<p>Controversia constitucional</p> <p>Fundamento: fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Son procedimientos de control de constitucionalidad planteados en forma de juicio ante SCJN, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso. De las controversias constitucionales que se susciten entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Fuente: Elaboración propia con base en el art. 105 de la Constitución.

Cuadro 48
Acción de inconstitucionalidad

Control de Constitucionalidad	Características
<p>Acción de inconstitucionalidad</p> <p>Fundamento: fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Tiene por objeto determinar si una disposición de legislación ordinaria, ya sea federal o local, es contraria a alguna disposición constitucional. Podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del D.F. expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del D.F. expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la ALDF, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y f) Los partidos políticos con registro ante el INE, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano

	<p>legislativo del Estado que les otorgó el registro;</p> <p>g) La CNDH, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del D.F., así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del D.F., en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del D.F..</p> <p>h) El IFAI contra de leyes de carácter federal, estatal y del D.F., así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del D.F., en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del D.F..</p> <p>i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el art. 105 de la Constitución.

Entre 2000 y 2012 se interpusieron 15 controversias constitucionales entre el presidente de la República y el Congreso, en las cuales se solicitó a la Suprema Corte de Justicia actuara como árbitro entre ambos poderes (véase el cuadro 49).

Cuadro 49
Controversias Constitucionales presentadas entre el Ejecutivo y el Congreso 2000-2012

Controversia	Tema	Actor que demanda	Sentido de la resolución	Fecha de resolución
A	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía	Congreso	Contra el Ejecutivo	25/04/2002
B	Decreto por el que se exime del pago de los impuestos establecidos por el Congreso	Congreso	Contra el Ejecutivo	12/07/2002
C	Dictamen en el cual se analizó la ratificación de tres magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios que no fueron propuestos para dicha ratificación por el presidente de la República	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	01/07/2004
D	Oficio en el cual el auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación comunica al secretario de Hacienda y Crédito Público que el análisis de la documentación proporcionada por la propia Secretaría, el IPAB, la CNBV y el BM, fue parcialmente atendido	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	04/11/2003
E	Solicitud de implementación de las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir los pagarés o de las obligaciones el monto correspondiente a los créditos, con diversas instituciones bancarias	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	23/06/2005
F	Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos	Congreso	A favor del Ejecutivo	22/01/2007
G	Oficio dictado por el auditor superior de la Federación dirigido al presidente de la Comisión Reguladora para que adopte medidas de carácter administrativo dentro de los procedimientos para la expedición de permisos de energía eléctrica, en	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	14/08/2006

	términos de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2002			
H	Ley de Fiscalización Superior de la Federación	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	17/05/2005
I	Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2004, aprobado por el plano de dicha Cámara en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	15/01/2008
J	Requerimiento de revisión e informe de situación excepcional, en el que obliga al presidente de la Comisión de Energía a realizar una revisión sobre el otorgamiento de permisos de generación de energía eléctrica, sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los permisos, sobre la fijación de tarifas y las contraprestaciones a particulares y extranjeros	Ejecutivo	A favor del Ejecutivo	24/02/2009
K	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
L	Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente	Ejecutivo	En contra del Ejecutivo	24/02/2009
M	Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Congreso	En contra del Ejecutivo	24/11/2009
N	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos	Congreso	A favor del Ejecutivo	06/12/2010
O	Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo petrolero	Congreso	A favor del Ejecutivo	07/12/2012

Fuente: Cortez Salinas, Josafat, *Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México*, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76 no. 3 México, jul/sep 2014, IIS, UNAM.

De las controversias constitucionales presentadas entre el Ejecutivo y el Congreso entre el 2000-2012, en cuatro casos la SCJN resolvió en contra el Poder Ejecutivo y en once casos se pronunció a favor del presidente. Se observa que de las 15 controversias, seis se refieren a proceso legislativo, lo que representa que uno de los problemas más frecuentes entre el presidente y el Congreso es el proceso legislativo. Del total de controversias en las cuales la Corte tuvo que decidir, cinco formaban parte de la agenda de gobierno estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁶⁸

Josafat Cortez Salinas, sostiene que cuando el presidente de la República no ha incidido en el nombramiento de la mayoría de los ministros, magistrados y jueces, se puede plantear la hipótesis general de que es más probable que la Corte vote contra el Ejecutivo cuando la controversia constitucional: a) trata de un

¹⁶⁸ Cortez Salinas, Josafat, *Análisis Cualitativo Comparado: las decisiones de la Suprema Corte contra el Ejecutivo en México*, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.76, no. 3 México, jul/sep 2014, IIS, UNAM, p. 425.

tema importante en la agenda del presidente, b) se refiere a un proceso legislativo, y c) ninguno de los jueces constitucionales ha sido nombrado por el presidente en turno.¹⁶⁹

En México, la actuación de la Suprema Corte durante el presidencialismo se caracterizó por no desafiar al presidente en los temas fundamentales en su agenda que eran de importancia para el gobierno en turno, o en aquellos temas que implicaban cuestiones políticas. Una primera condición para que la Corte pueda desafiar a los poderes electos es la independencia del Poder Judicial.

La Suprema Corte de Justicia se ha instituido como un árbitro que resuelve los problemas entre poderes federales y locales. Después de la transición política, la Corte se centró en resolver las tensiones y los conflictos entre los diversos niveles de gobierno.

En este contexto, en un escenario de gobiernos divididos, se fortalece la independencia del Poder Judicial, ya que la SCJN como tribunal constitucional, tiene la posibilidad de arbitrar los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre las entidades federativas. De esta forma, las posibles sanciones que pueden enfrentar la Suprema Corte se vuelven endeble porque el presidente no controla al Congreso.

5.4. Poderes fácticos vs la soberanía del Estado

Liébano Sáenz sostiene que “En política no son las razones, sino los intereses los que gobiernan las fuerzas que mueven el acuerdo o disenso”.¹⁷⁰ El mejor ejemplo de ello es la capacidad que tienen los poderes fácticos para imponer sus intereses por encima del interés general y de la propia soberanía del Estado.

Se entiende por poderes fácticos:

...las potestades públicas que no surgen de la ley, ni están en ella regladas, sino que nacen de la dinámica de las relaciones sociales. No son por tanto poderes

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 414.

¹⁷⁰ Liébano Sáenz, “Libertad o disciplina parlamentaria”. <http://liebanosaenz.wordpress.com/>

formales, jurídicamente regulados, sino *poderes informales* que están al margen de la previsión de la ley y que son ostentados y ejercidos *de facto* por individuos o grupos para defender intereses económicos y sociales de carácter particular dentro de la comunidad política.

...

Los *poderes fácticos* residen básicamente en los sectores empresariales, la prensa, las iglesias, los estamentos militares, los *grupos de presión*, los *grupos de tensión*, los *nuevos movimientos sociales*, ciertas *organizaciones no gubernamentales (ONG)*, las *mafias* y otras entidades cuyas potestades no están previstas ni autorizadas por la ley pero que no por eso son menos eficaces ni menos influyentes a la hora de la toma de las decisiones en la vida social...¹⁷¹

Los poderes fácticos promueven e imponen sus intereses particulares al resto de la sociedad y al Estado. La transición trajo consigo el fortalecimiento de poderes fácticos que desafían la soberanía del Estado mexicano. Estos nuevos poderes fácticos buscan maximizar sus intereses a costa del interés público, tienen capacidad de veto y la fuerza para bloquear aquellas reformas o cambios institucionales que pueda afectarlos.

Uno de los efectos del proceso de democratización en México es el fortalecimiento de los poderes fácticos. Bajo el régimen priísta surgieron al amparo del poder esos poderes, que formalmente no forman parte del Estado pero concentran poder y pueden ejercer gran influencia en las decisiones públicas que les atañen.

Lo distintivo en el régimen priísta era que dichos poderes estuvieron subordinados al Ejecutivo Federal. Los grandes sindicatos públicos (STPRM, petrolero y el SNTE) se alineaban normalmente a las directrices presidenciales, constituyendo además un apoyo político y electoral al partido oficial. A cambio de dicho apoyo, venían grandes privilegios para los líderes pero también para los agremiados. Asimismo, diversos poderes económicos y empresariales crecieron al amparo del Estado y bajo la hegemonía presidencial. Cabe recordar cómo el

¹⁷¹ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997.

Emilio Azcárraga dueño de Televisa llegó a definirse como un “soldado del presidente”.

Con la democratización la presidencia perdió poder frente a otras instituciones formales (el Congreso, el poder judicial y los gobernadores), pero no se tocó a los poderes fácticos, que por el contrario cobraron autonomía y margen de acción para negociar con los órganos del Estado (y los partidos políticos) desde una situación de mayor fuerza. El trato de aliada privilegiada que recibió Elba Esther Gordillo bajo los gobiernos panistas, y la impunidad de que gozaron todos los demás liderazgos corporativos (el petrolero Romero Deschamps mantuvo su fuero legislativo gracias al voto del PAN, a propósito del Pemexgate), son muestra elocuente de ello. También está la influencia que tuvieron núcleos empresariales como el llamado “Grupo Monterrey” que incluso tuvo presencia en el gabinete. Y ni qué decir de los consorcios mediáticos, que recibieron nuevas dádivas e hicieron y deshicieron a su antojo (si bien, en 2008 recibieron un fuerte golpe con la reforma electoral, que el gobierno y el PAN respaldaron como concesión a la izquierda por las dudas sobre el triunfo de Felipe Calderón en 2006).

El gobierno del presidente Enrique Peña reconoce en el Pacto por México el problema de los poderes fácticos:

La creciente influencia de poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.¹⁷²

Los líderes sindicales, ante una presidencia que cambió de partido y que cuenta con menores recursos para controlarlos, han adquirido una mayor fuerza que ha permitido que algunos se “adueñen” de sus sindicatos y se perpetúen en

¹⁷² *Pacto por México*, p. 1, <http://pactopormexico.org>

el poder. Joel Ayala, líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), lo ha sido desde 1998; Carlos Romero Deschamps, del sindicato petrolero, fue electo por primera vez en 1993; Elba Esther Gordillo se convirtió en lideresa magisterial en 1989; Francisco Hernández Juárez, a la cabeza del sindicato de telefonistas, lo ha estado desde 1976, y Víctor Flores, de los ferrocarrileros, desde 1995.¹⁷³

De acuerdo con María Amparo Casar, el espacio público en México sigue copado por el poder de grupos que sin ninguna investidura, representación o delegación expresa tienen la fuerza para imponer, modificar o frenar decisiones que afectan el interés público.¹⁷⁴

Cuadro 50 Poderes fácticos en México

- Televisoras: Televisa de Emilio Azcárraga y TV Azteca de Ricardo Salinas Pliego.
- Telefonía: Telmex y Telcel de Carlos Slim.
- Los sindicatos: SNTE, Elba Esther Gordillo; STPRM, Carlos Romero Deschamps; FSTSE, Joel Ayala, etc.
- Los caciques regionales (gobernadores).
- Las empresas dominantes: Grupo Caliente, Banorte, Maseca, GF Interacciones, Banamex, Soriana, Grupo Hermes, Bimbo, Sabritas, Cemex, Grupo Ángeles, Coppel, Mexichem, Iusacell, etcétera.
- El crimen organizado y el narcotráfico. Joaquín “El Chapo” Guzmán, Ismael “El Mayo” Zambada, Juan José “El Azul” Esparragoza, Miguel Treviño Morales, Luis Fernando Sánchez Arellano, Vicente Carrillo Fuentes, José de Jesús Méndez, Nazario Moreno, Servando Gómez Martínez, etcétera.

Fuente: <http://www.sinembargo.mx/opinion/03-12-2012/11046>.

¹⁷³ Cfr. Luis Cargos Ugalde, *Vetocracia*, en Nexos, octubre de 2012.

¹⁷⁴ María Amparo Casar, “*Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia*”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, IJ, UNAM, núm. 3, enero-junio de 2013, p. 155.

Douglass C. North establece que hay instituciones formales e informales,¹⁷⁵ en este encuadre es de destacar que los actores fácticos: empresarios, televisoras, monopolios, sindicatos, narcotráfico, crimen organizado, influyen, y en ocasiones, determinan el funcionamiento de las instituciones formales.

En suma, las resistencias al cambio de régimen y la construcción de un verdadero Estado de derecho no están solamente en el seno del viejo partido autoritario, el PRI, y de buena parte de una clase política –que procura mantener el monopolio de la representación– sino que también está anclada en actores sociales y económicos muy poderosos, que recurren de manera sistemática a la presión, el chantaje y la corrupción. Son actores privados que, de facto, cumplen funciones estatales en ciertas áreas del país y en varios campos de las políticas públicas.

...La globalización también trajo consigo el surgimiento y la consolidación de una criminalidad organizada transnacional que es capaz de infiltrar, corromper, someter y condicionar a los poderes del Estado. El drama del narcotráfico en nuestro país es tristemente modélico pero no es el único: tráfico de personas, comercio de armas, redes de pederastia y de prostitución forzada, etcétera.¹⁷⁶

María Amparo Casar considera que más allá de la necesidad de una reforma política que siga transformando el *poder de jure* hace falta una reforma que transforme el *poder de facto*. Más que una reforma política lo que hace falta es una reforma del poder.¹⁷⁷

5.5. Órganos constitucionales autónomos como nuevos equilibrios institucionales

Los órganos constitucionales autónomos son creados mediante fundamento constitucional, no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado: Ejecutivo,

¹⁷⁵ Douglass C. North, *Op. cit.*

¹⁷⁶ Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, "En defensa del Estado democrático", *Nexos*, 1 de diciembre de 2008.

¹⁷⁷ María Amparo Casar, "Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio de 2013, p. 156.

Legislativo o Judicial.¹⁷⁸ Son órganos públicos que ejercen una función de Estado, en términos políticos los órganos autónomos acotan el poder que antes ejercía el presidente de la República.

Lo relevante en términos de transición política es que las funciones que actualmente desarrollan los órganos autónomos antes eran facultad y atribución del Poder Ejecutivo, por lo que su surgimiento representa nuevos equilibrios y contrapesos al poder presidencial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 12/2007, interpuesta por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos del mismo año, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consideró los siguientes argumentos respecto a los organismos públicos autónomos: que es factible caracterizarlos como entidades que ostentan diversos grados de independencia respecto de los tres poderes tradicionales –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– con la peculiaridad que tienen atribuidas determinadas funciones del Estado.¹⁷⁹

Para que un ente u órgano sea considerado autónomo no es suficiente que su autonomía sea presupuestaria, sino también debe reunir otros elementos tales como:

- Autonomía de tipo político-jurídica, en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite emitir sus propias normas jurídicas sin la participación de otro órgano del poder estatal.
- Autonomía administrativa lo que se traduce en cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por si mismo sin depender de la administración central del Estado.

¹⁷⁸ Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996, p. 244.

¹⁷⁹ Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 12/2007, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la propia entidad, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el martes 20 de noviembre de 2007, pág. 5.

- Autonomía financiera lo que implica que los órganos constitucionales autónomos, determinan sus propias necesidades presupuestales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del poder legislativo correspondiente.
- Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas, por lo que debe tener un carácter independiente.
- El ente u órgano debe de gozar de neutralidad e imparcialidad en su ejercicio.
- El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo.

Cuadro 51
Surgimiento de organismos constitucionales autónomos

<i>Órgano</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Autonomía constitucional plena</i>
UNAM	1910	1929*****
Tribunal Superior Agrario	1992	1992
Banco de México (Banxico)	1925	1994
Instituto Federal Electoral IFE/INE	1990	1996/2014
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	1990	1999
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	1983	2006
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	2013	2013
Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)*	1993	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**	1996	2013
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	2006	2014
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	2002	2014
Fiscalía Federal de la República (FGR)*** (Antes PGR)	1934	2014
Comisión Nacional Anticorrupción****	-	-

*Antes Comisión Federal de Competencia.

** Antes Comisión Federal de Telecomunicaciones.

*** Antes Procuraduría General de la República.

**** Aprobada en el Senado en diciembre de 2013, pero pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados.

***** Es hasta 1980 que la UNAM alcanzó autonomía constitucional con la reforma al artículo tercero de la Carta Magna.

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *En la marea de la baja calidad del Estado*, Nexos, mayo de 2014.

La aparición y consolidación de los órganos electorales autónomos, suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de cambio político. Producto de la transición política ha crecido el número de los órganos públicos autónomos de relevancia constitucional. Tan sólo en el ámbito nacional se cuentan 12 órganos constitucionalmente autónomos.¹⁸⁰

Los órganos constitucionales autónomos realizan una función estatal especializada, se trata de autoridades nacionales, representan un nuevo equilibrio institucional, sin precedentes porque le restan poder a funciones que antes realizaba el Poder Ejecutivo federal.

Sin embargo, el restar atribuciones al presidente no se traduce necesariamente en un fortalecimiento del Estado. En algunos casos, los órganos operan sin leyes secundarias o con legislaciones desactualizadas, lo que dificulta su ejercicio y funcionamiento, lo que supone una desarticulación también en el plano legislativo. En algunos casos los órganos autónomos están colonizados por los partidos políticos, y a nivel local, en muchas ocasiones responden a los intereses del gobernador en turno. Pedro Salazar Ugalde, los califica como “una constelación de autonomías sin sistema constitucional”.¹⁸¹

Cuadro 52
Función y misión de los órganos constitucionales autónomos, 2014*

Órgano	Función	Misión
UNAM	Garante de derechos	Impartir educación superior.
Tribunal Superior Agrario	Regulador	Impartir justicia agraria para garantizar la tenencia de la tierra.
Banco de México (Banxico)	Técnico/Regulador	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
Instituto Nacional Electoral IFE/INE	Técnico/Regulador	Fortalecer el régimen de partidos políticos, garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Garante de derechos	Proteger los derechos humanos.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Técnico	Coordinar y armonizar la generación y administración geográfica y estadística de interés nacional.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Técnico	Evaluar la calidad del sistema educativo nacional.

¹⁸⁰ Hasta diciembre de 2013. Es de destacar que a esta fecha, la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción fue aprobada en el Senado de la República, sin embargo no ha sido aprobada en la Cámara de Diputados.

¹⁸¹ Pedro Salazar Ugarte, *Las demasiadas autonomías*, en Nexos, febrero de 2014.

Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)*	Regulador	Proteger el proceso de competencia y funcionamiento eficiente de los mercados.
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**	Regulador	Regular el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Técnico	Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	Garante de derechos	Garantizar el derechos de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales.
Fiscalía Federal de la República (FGR)***	Garante de derechos/ Punitivo y de investigación	Procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.
Comisión Nacional Anticorrupción**	Punitivo y de investigación	Prevenir, investigar y sancionar por la vía administrativa irregularidades en la labor de los servidores públicos y los ciudadanos.

* La clasificación de los organismos autónomos se realizó con base en la tipología de Pedro Salazar Ugarte, "Demasiadas autonomías" en Nexos, febrero de 2014.

** Hasta marzo de 2014, estaba pendiente de aprobación por la Cámara de Diputados y los congresos locales.

Fuente: Luis Carlos Ugalde, *En la marea de la baja calidad del Estado*, Nexos, mayo de 2014.

5.6. Avances en materia de transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos fundamentales en el funcionamiento de las democracias contemporáneas.

En los últimos años se han emitido diversos ordenamientos para instituir y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, entre los cuales destacan las reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública, la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* en el año 2000, que dio origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación; la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* en el 2006, la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* en 2008, la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* en el 2009, culminando con la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos en el 2014.

La aprobación de las leyes referidas y cambios institucionales han obedecido a procesos desvinculados, con lógicas diferenciadas, por lo que no ha

habido un eje articulador y una política integradora en materia de rendición de cuentas. Los principales cambios se han dado en materia de gestión pública.

En materia de transparencia, el 10 de junio de 2002 el presidente Vicente Fox, promulgó el decreto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobado el 30 de abril de 2002, por unanimidad de ambas cámaras, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Con la aprobación y publicación de la citada Ley, se sentaron los cimientos para construir una cultura de la transparencia, de un órgano garante en la materia y de un endeble sistema de rendición de cuentas a la sociedad. Mediante dicha Ley y a través de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se inició un esfuerzo institucional para transformar las viejas prácticas de opacidad, secretismo y discrecionalidad, y otorgar a los ciudadanos el derecho de poder acceder a la información pública, lo que constituyó un avance inicial hacia la rendición de cuentas.

En 2006 había en la República 28 leyes de transparencia estatales, con distintos criterios en cuanto a sus principios, procedimientos y regulaciones. Esta disparidad normativa motivó una reforma constitucional, en la que se estableció el derecho fundamental de acceso a la información y que la información en posesión de cualquier autoridad federal, estatal y municipal es pública, por lo que se establecieron los principios que deben regir en el ámbito federal, estatal y municipal.

El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución en materia de transparencia gubernamental, a fin de incluir los principios que rigen desde entonces el derecho a la información en todo el país:

- a) Prevalencia de la máxima publicidad.
- b) La información en posesión de cualquier autoridad federal, estatal y municipal es pública; sólo podrá ser reservada temporalmente por interés público.

- c) Protección a la vida privada y datos personales, en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- d) Acceso gratuito a la información pública a toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno. Las personas también tendrán acceso a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- e) Acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Para ello habrá órganos garantes especializados, imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- f) Archivos completos y actualizados sobre indicadores de gestión y el uso de recursos públicos; los cuales se publicarán a través de los medios electrónicos disponibles.
- g) Difusión de información de recursos públicos entregada por personas físicas o morales.
- h) Las leyes determinarán la manera en que se hará pública.
- i) Se impondrán sanciones a quienes no observen estas disposiciones. En términos dispuestos por la ley.

Cuadro 53
Reformas en materia de transparencia y
acceso a la información pública

Ley	Fecha	Implicaciones institucionales
Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental	2002	Crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano garante de la transparencia y acceso a la información pública
Reforma al artículo 6° de la Constitución en materia de transparencia	2007	Establece los principios que rigen el derecho a la información en todo el país
Reforma constitucional que dota de autonomía al IFAI	2014	Autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

Fuente: elaboración propia.

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia. Se le otorgó autonomía constitucional al IFAI, denominado por la Constitución como organismo garante, al cual se le estableció la obligación de actuar conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Al IFAI se le atribuyeron facultades para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos, y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN en cuyo caso resolverá el propio tribunal constitucional.

En relación con los fideicomisos, por primera vez tendrán la obligación de transparentar su actuar y rendir cuentas a la ciudadanía, por el uso de recursos públicos.

Se homologan los criterios de transparencia en los tres órdenes de Gobierno, y cada entidad federativa contará con un órgano autónomo con facultades definidas que le permitirán resolver las solicitudes de información que cualquier ciudadano le presente.

Las resoluciones del IFAI serán vinculatorias, definitivas e inatacables para todas las autoridades y los sujetos obligados; sólo en el caso de que las resoluciones del IFAI puedan poner en peligro la seguridad nacional, el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN.

Uno de los aspectos más importantes de esta reforma tiene que ver con la facultad que tendrán los organismos de transparencia de los estados y el D.F., para resolver los recursos que interpongan los ciudadanos respecto de las resoluciones que éstos organismos expidan, en las que se determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información. En este sentido, el IFAI de oficio o a petición de cualquier organismo de transparencia a nivel estatal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

También se le otorga al IFAI la facultad para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que en su concepto, vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Por su parte, los organismos de transparencia en los estados de la República también tendrán la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los Congresos locales,

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública puede ser considerado como un paso sustantivo en la democratización de México, ya que representa un avance en el acceso a la información pública, *versus* la opacidad y discrecionalidad que caracterizó al sistema priísta.

Sin embargo, no obstante de que se han construido las bases normativas e institucionales, aún estamos lejos de ver resultados institucionales tangibles que impacten al de manera positiva el ejercicio de la función pública. Existe el riesgo de que la agenda de tareas pendientes en la materia no se realicen, se realice con alcances limitados, se instrumenten formalmente pero resulten inoperantes o se impongan factores, intereses o actores que dificulten su implementación.

Respecto a la rendición de cuentas, la estructura institucional —es decir, el conjunto de mecanismos concretos que permiten al ciudadano conocer y controlar las acciones gubernamentales— se ha construido poco a poco, en respuesta en gran medida a procesos diversos y desvinculados, a través de la aprobación de diversas leyes y cambios institucionales: Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Cuadro 54
Legislación en materia de Rendición de Cuentas

Legislación	Fecha	Implicaciones institucionales
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	2000	<ul style="list-style-type: none"> Dio origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2006	<ul style="list-style-type: none"> Establece el Presupuesto Basado en Resultados. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas.
Ley General de Contabilidad Gubernamental	2008	<ul style="list-style-type: none"> Establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Regula el funcionamiento del Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual es integrado por el titular y funcionarios de la SHCP; el tesorero de la Federación; un representante de la SFP; cuatro gobernadores; dos representantes de los ayuntamientos de los municipios o de las delegaciones del DF; y un secretario técnico, con voz pero sin voto. Creación del sistema de contabilidad gubernamental, que inició su operación en 2012 y será aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Constituye un elemento de primera importancia para generar las bases técnicas que generen una política de rendición de cuentas.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	2009	<ul style="list-style-type: none"> Establece los lineamientos y criterios para la fiscalización de la Cuenta Pública, la cual comprende la revisión de los ingresos y los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Fuente: elaboración propia.

En el régimen jurídico mexicano corresponde a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación¹⁸² el ejercicio del control externo y definitivo sobre las acciones del Poder Ejecutivo y su administración pública, facultades que se desprenden de los artículos 74 y 79 constitucionales. Estos actos de control

¹⁸² La Auditoría Superior de la Federación fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, vinculadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a las disposiciones normativas aplicables y constatar la consecución de los objetivos de los programas de gobierno.

externo establecen la interrelación entre los poderes de la Unión y tienden a constituir un proceso de rendición de cuentas.

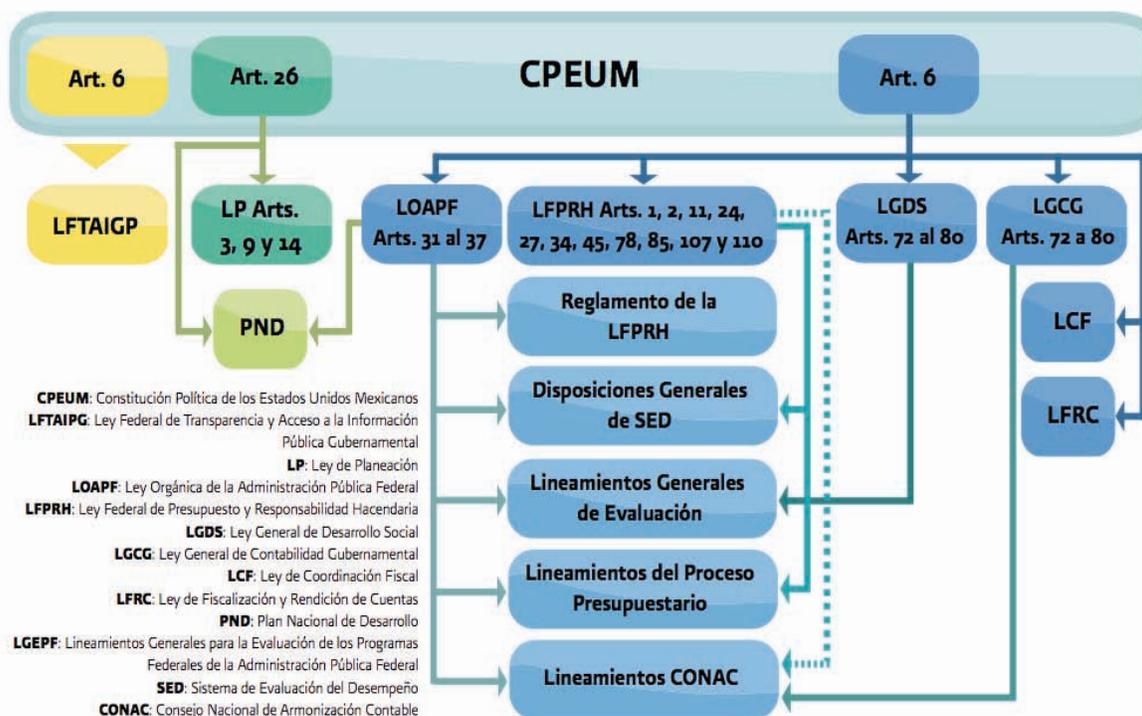
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006. De conformidad con esta Ley, los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y delegaciones del D.F. se sujetarán a lo siguiente:

- Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.
- Las entidades federativas y los municipios divulgarán estos informes en los órganos locales oficiales de difusión y en sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.
- La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.
- Todas las evaluaciones se harán públicas y podrán realizarse por las mismas dependencias o por a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar.
- Establece el Presupuesto Basado en Resultados que pretende transformar gradualmente a la Administración Pública Federal, para que:
 - Establezca claramente los objetivos y resultados esperados y alcanzados de sus programas y del presupuesto aplicado en ellos;
 - Mida y evalúe los resultados del logro de sus objetivos, con base en indicadores y se consideren en las decisiones presupuestarias;

- Dé seguimiento a los avances alcanzados y se evalúen los resultados, para implementar las medidas de mejora oportunamente;
- Se rindan cuentas y haya transparencia sobre todo lo anterior ante el Poder Legislativo y la sociedad.

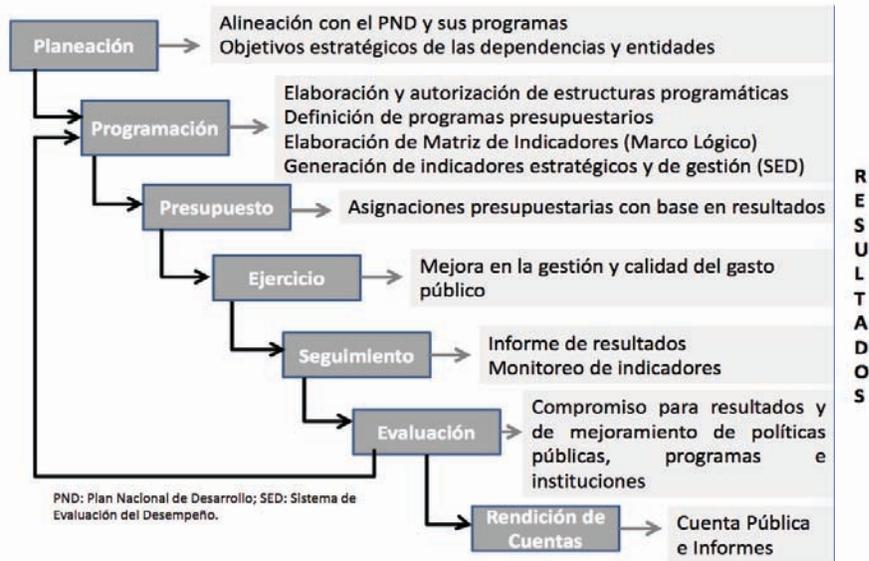
En 2008 se realizó una reforma a la Constitución en materia de gasto público y fiscalización, la cual formó parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Esta reforma estableció que los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios serán evaluados por instancias técnicas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Cuadro 55
Marco jurídico del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: SHCP-UNAM, *Diplomado Presupuesto Basado en Resultados*, 2012.

Cuadro 56
Ciclo del proceso del Presupuesto Basado en Resultados y
Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: SHCP-UNAM, *Diplomado Presupuesto Basado en Resultados*, 2012.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, creó el marco institucional que para desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del Sistema de Contabilidad Gubernamental, que inició su operación en 2012 y será aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Esta Ley constituye un elemento de primera importancia para generar las bases técnicas que potencialmente contribuirá a instaurar una política de rendición de cuentas.

Esta Ley establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Regula el funcionamiento del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual es integrado por el titular y funcionarios de la SHCP; el tesorero de la Federación; un representante de la SFP; cuatro gobernadores; dos representantes de los ayuntamientos de los

municipios o de las delegaciones del D.F.; y un secretario técnico, con voz pero sin voto.

Entre las funciones de este Consejo destacan emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos. Aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, se pretende que generen estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios. Constituye un elemento de primera importancia para generar las bases técnicas que generen una política de rendición de cuentas.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2009. Establece los lineamientos y criterios para la fiscalización de la Cuenta Pública, la cual comprende la revisión de los ingresos y los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para

verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad

La fiscalización superior es de conformidad con lo que establece la Constitución, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que se realiza con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación, es una función fundamental del Estado para garantizar el adecuado destino de los recursos públicos y representa uno de los principales instrumentos de rendición de cuentas con que cuenta el Estado mexicano, por lo que debería eliminarse todo sesgo político y dotar a esta función de total independencia y autonomía.

Podemos concluir en este apartado que a pesar de que en los últimos años se ha generado un conjunto de reformas constitucionales y legales que han buscado subsanar la falta de rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes, falta mucho para que el país cuente con una verdadera política de rendición de cuentas, falta una reforma que cohesione, integre y articule los distintos esfuerzos en esta materia, tanto a nivel federal como local.¹⁸³

5.7. La sociedad civil organizada

La sociedad civil organizada ha tenido una importancia fundamental en la construcción de nuestro sistema democrático. Muchas de las propuestas y reivindicaciones que fueron enarboladas por la sociedad civil gradualmente se han incorporado a la agenda pública y en algunos casos se han convertido en programas, políticas públicas, leyes y objeto de las instituciones:

¹⁸³ El 20 octubre de 2014 el Partido Acción Nacional presentó una iniciativa para crear un sistema anticorrupción y rendición de cuentas. El Sistema que propone el PAN pretende impulsar: 1.- Un Consejo Nacional en el que participen todos los órganos públicos que intervienen en el sistema y una amplia representación ciudadana. 2.- Un Comité Ciudadano para la Ética Pública. 3.- Fortalecer la Secretaría de la Función Pública en materia de auditoría e investigación y que su titular sea ratificado por el Senado de la República. Que el titular del Órgano Interno de Control de todos los Organismos Constitucionales Autónomos, sea nombrado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. 4.- Dos órganos, absolutamente independientes del Poder Ejecutivo, los responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar con las más amplias facultades actos de corrupción: la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. 5.- Aplicar verdaderas sanciones para que se castigue a quienes cometen actos de corrupción. 6.- Reproducir el sistema en el ámbito local de los estados y los municipios.

- La defensa de los derechos humanos
- La observación electoral
- La ciudadanía del organismo electoral
- La transparencia y acceso a la información gubernamental
- La equidad de género
- Los derechos de las personas con discapacidad y adultos mayores
- La participación ciudadana
- La construcción de una cultura democrática y construcción de ciudadanía

Las organizaciones civiles han contribuido a través de su producción material e intelectual, a la promoción de un conjunto de nuevos valores, que configuran una nueva cultura política democrática. Su trabajo y aportaciones en las llamadas microidentidades (cuestiones de género, niños, jóvenes, adultos mayores, migrantes, ecología, indígenas, derechos sexuales, discapacitados, ciudadanía, etc.) han ampliado el significado del término democracia y de la participación ciudadana, y con ello se han reforzado las subculturas que enriquecen la cultura política.

A partir de la década de los noventa, ante la crisis de mecanismos tradicionales de representación ciudadana, la erosión del autoritarismo, el impacto de las políticas neoliberales, el adelgazamiento del Estado, la sociedad civil se concebía como un actor social en expansión, con capacidad de incidencia en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y como un actor de primera importancia en la transición democrática.

No obstante, de la visión fundamental que se tenía en la década de los noventa sobre la importancia de la sociedad civil y de su incidencia en los asuntos públicos; en los últimos años la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda pública se ha visto desdibujada. Pasamos de una incidencia activa de la sociedad civil, en la que eran actores fundamentales en la consulta, discusión y definición de los asuntos públicos, a un escenario en el que las definiciones y acuerdos son tomados cupularmente por los partidos políticos.

Clara Jusidman, Directora de Incide Social, A.C., en el año 2006 observaba los incipientes avances en la instauración de un régimen democrático y cómo la propuesta de reforma democrática de la sociedad civil organizada no fue compartida y apoyada:

Después de casi seis años del cambio del partido en el poder, poco hemos avanzado en la instauración de una democracia en México.

Dispersos y poco sistemáticos han sido los cambios en la arquitectura institucional del viejo régimen. La confrontación que ha caracterizado la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, las alianzas circunstanciales y el intercambio casi mercantil entre las fracciones del legislativo, el fracaso de las mesas de diálogo para la Reforma del Estado promovidas por la Secretaría de Gobernación, la ausencia de resultados concretos y visibles en torno a los crímenes del pasado, la impunidad ante la comisión de violaciones graves a los derechos humanos y la apropiación privada de recursos públicos por la clase política, la recreación de un grupo de pocos empresarios privilegiados por el nuevo régimen, parecerían evidenciar que una vez alcanzado el cambio del Partido en el Poder en el año 2000, los sectores impulsores de la reforma democrática no contábamos con una propuesta suficientemente compartida y apoyada para modificar la estructura institucional que fuera dando cause a una mayor participación ciudadana en las decisiones del ámbito público, a una redistribución efectiva y eficiente del poder y a una mejoría sostenida en las condiciones de vida de la población.

Son los funcionarios públicos, los legisladores y las cúpulas de los partidos en su interlocución con los poderes fácticos, los que han dominado la escena pública durante los últimos seis años.¹⁸⁴

Actualmente en nuestro sistema político se presenta un gran centralismo de los partidos políticos, vivimos una “partidocracia”, en detrimento el papel fundamental que deben jugar la sociedad civil organizada en un contexto democrático.

¹⁸⁴ Ponencia presentada por Clara Jusidman, en el *Seminario Internacional, Acuerdos básicos para la Consolidación Democrática, Ciudad de México, 29-31 de mayo 2006*, Palacio de la Autonomía, México, 2006, pp. 79-83.

De conformidad con Rodrigo Borja entendemos como *partidocracia* al régimen en el cual los partidos son los que toman las más importantes decisiones en la vida del Estado, desde el lanzamiento de los candidatos a los cargos electivos hasta el control de los elegidos y el sometimiento de ellos a la disciplina partidista en el ejercicio de sus funciones públicas:

El término “partidocracia” apareció en Europa durante la última postguerra para designar la presencia decisoria de los partidos en la vida política, en que prácticamente asumieron el monopolio de la actividad pública en el proceso de la reconstrucción democrática europea después de la caída del fascismo. *Partidocracia* es, etimológicamente, el gobierno, el poder o la influencia de los partidos políticos. El neologismo, aún no reconocido por la Real Academia Española de la Lengua, se ha formado de las voces *partido*, del latín *partire*, que significa dividir algo, y del griego *krateia* = “poder” o “gobierno”. Es el gobierno, el poder, la fuerza o la autoridad de los partidos políticos en un Estado. Se designa con esta palabra al régimen en el cual los partidos son los que toman las más importantes decisiones de la vida política estatal, desde el lanzamiento de los candidatos a los cargos electivos hasta el control de los elegidos y el sometimiento de ellos a la disciplina partidista en el ejercicio de sus funciones públicas.

...

Se ha producido la paradoja de que, siendo los partidos elementos sustanciales de la democracia, la *partidocracia* ha devenido en un fenómeno antidemocrático porque escamotea los derechos de la gente y mediatiza su participación política.¹⁸⁵

Los retos de la sociedad civil en México actualmente son numerosos y complejos. Tras la alternancia política y la mayor democratización en el país, la sociedad civil organizada ha perdido incidencia, la agenda, propuestas y políticas públicas provenientes de éste sector han reducido su impacto en la agenda pública.

México tiene pendiente realizar reformas de leyes y políticas públicas para fortalecer la ciudadanía organizada, que conduzca a la transformación de clientelas en ciudadanos. Actualmente el sector de OSC (organizaciones de la sociedad civil) mexicano es muy reducido, lo que se explica por la cantidad de trámites, recursos y

¹⁸⁵ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997.

obstáculos que se requieren para crear una organización; además de las dificultades de las OSC para procurar fondos y sostener sus actividades. Si queremos que la sociedad organizada continúe llevando a cabo proyectos para combatir muchos de los problemas actuales, se requiere fortalecer a la ciudadanía organizada, como contrapeso del gobierno y las empresas. Una reforma urgente es la homologación legal de las actividades de interés público que realizan las OSC.¹⁸⁶

Es necesario replantear la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se debe equilibrar la relación entre los gobiernos, el Poder Legislativo, los partidos políticos, órganos autónomos y la sociedad civil, cuyas dinámicas y agendas están disociadas, por lo que es necesario construir agendas conjuntas y nuevos canales institucionales de participación.

5.8. Incipientes canales institucionales para la participación ciudadana

Podemos entender la participación ciudadana, de conformidad con Nuria Cunill, como “*la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público*”.¹⁸⁷ La participación ciudadana se refiere a la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

Bajo este encuadre, los primeros antecedentes en nuestro país de ejercicios de participación ciudadana sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la federación. Otro antecedente fue la “Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales” del 14 de agosto de 1867, mediante la cual el

¹⁸⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, Cámara de Diputados, *La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada, México*, septiembre de 2011, pp. 8-9.

¹⁸⁷ Nuria Cunill, *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*, 1999, Revista CLAD Reforma y Democracia No 13.

presidente Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del presidente de la República, entre otras. Esta última fue rechazada por el electorado.

Hasta finales de los años sesenta del siglo pasado, prácticamente las únicas organizaciones ciudadanas existentes eran agrupaciones sindicales o de carácter gremial o sectorial (obreros, campesinos, empresarios, organizaciones populares, de comerciantes), que formaban parte del sistema corporativo priísta. El viejo sistema no promovió la libre participación ciudadana, sino que agrupó a todos los grupos políticamente activos bajo un esquema corporativo (trabajadores, campesinos, comerciantes, etc.) y controló al conjunto desde el centro.

El régimen priísta consiguió el apoyo de múltiples grupos sociales mediante la distribución de beneficios como tierras, permisos, monopolios, viviendas y, sobre todo, cargos públicos. El PRI utilizó la práctica de filiación colectiva de organizaciones gremiales y sociales, es decir, en vez de que los integrantes se afiliaran de manera individual, el hecho de pertenecer a un determinado sindicato o agrupación gremial los hacía automáticamente miembros del partido. El proceso de centralización del poder político se dio en detrimento de canales institucionales para la participación ciudadana.

Bajo este esquema se vinculó a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, etc., y excluyó de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisorios.

En perspectiva histórica en México podemos identificar un modelo de participación en un contexto autoritario, caracterizado por un sistema corporativo y clientelar, y un modelo de participación ciudadana institucionalizada –aun incipiente– en un contexto democrático.

A partir de la supresión del régimen municipal en 1928 en el Distrito Federal la relación del gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales

básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el Departamento del Distrito Federal fueron las organizaciones inmersas en el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.¹⁸⁸

Existieron formalmente disposiciones legales que organizaban la participación ciudadana en el Distrito Federal, no siempre con un sentido democrático, ya que la participación ciudadana estaba enmarcada en esquemas paternalistas, clientelares o corporativos, en los que el ciudadano era considerado como beneficiario o clientela política, y no como sujetos de derechos plenos.

En 1970, con una reforma a la Ley Orgánica el territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se realizaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de las juntas de vecinos. El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar el esquema sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal; sin embargo, en los hechos fue inoperante ya que permaneció ligado al control gubernamental y sujeto a las prácticas clientelares, con lo cual las posibilidades de una verdadera participación ciudadana tuvo en realidad pocas posibilidades.

La otra vía para la participación de la ciudadanía y la gestión de las demandas estuvo representada por el Consejo Consultivo. Al mismo tiempo fueron creados los consejos consultivos delegacionales, a través de los cuales se pretendió establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía y constituir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales. Pero desde su origen, los consejos consultivos fueron órganos de colaboración subordinados al Jefe del DDF y a los delegados, con un margen de actuación casi nulo de autonomía, estableciéndose en la práctica como órganos legitimadores de las decisiones gubernamentales.

¹⁸⁸ Un análisis sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal puede consultarse en Roberto Mellado Hernández, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, 2001, Plaza y Valdés.

Un parteaguas en la historia de la participación ciudadana autónoma fue el sismo de 1985. La magnitud consecuencias del terremoto rebasaron la capacidad de reacción del gobierno. Si bien el sismo afectó principalmente el Distrito Federal, sus efectos sociales se dispersaron a lo largo del país. Este acontecimiento permeó muchos proyectos tanto sociales como civiles y cambió las actitudes de ciudadanos y ciudadanas que ya no permanecieron instalados en conductas y acciones sólo de queja y pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar los problemas públicos.

Un ejercicio emblemático de la participación ciudadana en la Ciudad de México fue el Plebiscito de 1993 sobre la Reforma Política del Distrito Federal, en la que participaron 321,933 ciudadanos. Fue un instrumento de presión para obligar a las autoridades abrir mayores espacios para la participación política. El 84.8 % de los ciudadanos se pronunció a favor de la elección de gobernantes locales, 84.3% demandó la existencia del Congreso local y el 66.5% optó por la creación del estado 32.

Instrumentos y órganos de participación ciudadana

El pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con un diseño institucional que contemple instrumentos de participación que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos de los ciudadanos. La legislación de la mayoría de las entidades federativas contempla figuras de participación como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y la consulta popular.

Cuadro 57
Participación ciudadana institucionalizada:
Principales instrumentos de participación

Instrumento	Características
Plebiscito	<ul style="list-style-type: none"> ○ A través de este instrumento, los ciudadanos pueden expresar su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Poder Ejecutivo.
Referéndum	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Poder Legislativo.
Iniciativa popular	<ul style="list-style-type: none"> ○ Este es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar al Poder Legislativo proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del

	ámbito de su competencia.
Consulta popular	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es el instrumento a través del cual se somete a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la entidad federativa o la federación.
Revocación de mandato	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es un procedimiento que permite a los ciudadanos remover de su cargo a un funcionario electo antes de que concluya su periodo. Se sustenta en el principio de que los funcionarios públicos son simples agentes de la voluntad popular y deben estar sujetos al control de los ciudadanos, porque si están insatisfechos con el trabajo de cualquiera de sus representantes pueden retirarle la confianza que en algún momento le depositaron por la vía electoral.¹⁸⁹

Fuente: elaboración propia con base en Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Frago Lugo, *Las figuras de la participación ciudadana en México*, en *Democracia participativa visiones, avances y provocaciones*, IFE, 20 años, Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, pp. 61-87.

Es de resaltar que las entidades federativas, y particularmente el Distrito Federal, cuentan con un marco normativo en materia de participación ciudadana más avanzado respecto al ámbito federal. Las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas representan contribuciones importantes en la ampliación del proceso de democratización de México, han instituido mecanismos de democracia directa e instrumentos de participación ciudadana, como se muestra en el cuadro 58.¹⁹⁰

Cuadro 58
Instrumentos de participación ciudadana a nivel federal y por entidad federativa

A nivel federal/ Entidad Federativa	Instrumentos de participación ciudadana	Total de figuras que regula la legislación
A nivel federal	Consulta popular, iniciativa ciudadana*	2
Aguascalientes	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Baja California	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Baja California Sur	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Campeche	Ninguna	0
Chiapas	Audiencia pública, consulta ciudadana, iniciativa popular, plebiscito y referéndum	5
Chihuahua	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato	4
Coahuila	Audiencia pública, colaboración comunitaria, consulta popular, iniciativa popular, plebiscito y referéndum	6
Colima	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Distrito Federal	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías	17

¹⁸⁹ Cfr. Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Frago Lugo, *Las figuras de la participación ciudadana en México*, en *Democracia participativa visiones, avances y provocaciones*, IFE, 20 años, Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, pp. 61-87.

¹⁹⁰ Néstor Vargas y Manuel Alejandro Galván Gómez, "La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas" en *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, Alfonso Ayala Sánchez, Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.

	ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asamblea ciudadana. Presupuesto participativo. Adicionalmente se cuenta con órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano, Consejo del Pueblo y representantes de manzana.	
Durango	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Estado de México	Iniciativa popular y referéndum	2
Guanajuato	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Guerrero	Asamblea ciudadana, audiencia pública, colaboración ciudadana, comité ciudadano, consejo ciudadano, consulta ciudadana, difusión pública, iniciativa popular, plebiscito, recorridos del presidente municipal, referéndum y rendición de cuentas	12
Hidalgo	Iniciativa popular	1
Jalisco	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Michoacán	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Morelos	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Nayarit	Ninguna	0
Nuevo León	Iniciativa popular	1
Oaxaca	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Puebla	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Querétaro	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Quintana Roo	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
San Luis Potosí	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Sinaloa	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato	4
Sonora	Consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito y referéndum	4
Tabasco	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato	3
Tamaulipas	Audiencia pública, colaboración vecinal, consulta vecinal, iniciativa popular, plebiscito, referéndum y unidades de quejas y denuncias	7
Tlaxcala	Consulta popular, iniciativa popular, plebiscito, referéndum y voz ciudadana en el cabildo	5
Veracruz	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Yucatán	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum	3
Zacatecas	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato	4

* El 9 de agosto de 2012 se publicó por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. De conformidad con el artículo transitorio Segundo, el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

Fuente: "Las figuras de la participación ciudadana en México", Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Fragosó Lugo en *Democracia participativa visiones, avances y provocaciones*, Universidad de Guanajuato, Instituto Federal Electoral, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, pp. 74-75.

En el cuadro 58 se puede observar que prácticamente todas las entidades federativas contemplan en su legislación al menos uno de los siguientes instrumentos de participación ciudadana: iniciativa popular, plebiscito y referéndum. Sólo en dos estados no se ha legislado sobre ninguno de dichos instrumentos: Campeche y Nayarit.

El Distrito Federal cuenta con una legislación en materia de participación ciudadana que comprende doce instrumentos de participación, órganos de representación y la figura de presupuesto participativo, lo que ha permitido realizar de manera periódica diversos ejercicios de participación ciudadana, como se muestra en el cuadro 59.

Cuadro 59
Ejercicios de participación ciudadana en el Distrito Federal

Fecha	Ejercicios
1993	Plebiscito sobre la Reforma Política del Distrito Federal. Participan 321,933 ciudadanos.
1995	Se aprueba la primera Ley de Participación Ciudadana.
	Elección de órganos de representación vecinal para la Ciudad de México, efectuada el 12 de noviembre de 1995
1998	Se aprueba una segunda Ley de Participación ciudadana, tras haberse derogado la anterior en 1996.
1999	Consulta Ciudadana sobre la reforma política integral del D.F. (organizada por José Agustín Ortiz Pinchetti, Jaime González Graf y Manuel González Oropeza), celebrada el 16 de mayo.
	Se realizan las primeras elecciones de Comités Vecinales por el IEDF. Participan 573,251 ciudadanos.
2001	Se lleva a cabo la primera Consulta Popular para conocer la opinión ciudadana sobre el horario de verano. Participan 318 mil 304 personas.
2002	Se efectúa un Plebiscito para saber si se aprueba o no la construcción de segundos pisos en Periférico y Viaducto. Participan 420 mil 536 personas. Organizado por el IEDF.
	Se realiza una Consulta Ciudadana para evaluar la pertinencia de aumentar o no el precio del boleto del metro. Participan 47 mil 835 personas.
	Se desarrolla una Consulta entre los ciudadanos respecto de la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno. Participan 691 mil 619 personas.
2004	Se aprueba la tercera Ley de Participación Ciudadana.
2007	Consulta Verde organizada por el GDF con asesoría y coadyuvancia del IEDF. Primera Consulta Ciudadana de políticas ambientales para el Distrito Federal.
2008	Consulta sobre la Reforma Energética, con asesoría y coadyuvancia del IEDF.
2009	Se efectúa una consulta ciudadana sobre el aumento en el costo del boleto del metro. Participan alrededor de 6 mil personas.
	El 30 de diciembre, se aprueban reformas a la Ley de Participación Ciudadana.
2010	Elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos organizada por el IEDF. Por primera vez se utilizó un Catálogo de Colonias y Pueblos elaborado por el IEDF.
2011	Consultas Ciudadanas sobre el presupuesto participativo 2011 y 2012, fueron realizadas en el 2011 (el 27 de marzo para el ejercicio fiscal de 2011 y el 13

	noviembre para el ejercicio fiscal de 2012), mismas que fueron organizadas por el IEDF.
2012	Consulta Ciudadana sobre el presupuesto participativo 2013, organizada por el IEDF en noviembre de 2012, por primera vez en la historia de este país se realizó una Consulta sobre Presupuesto Participativo a través de Internet, en la que la ciudadanía pudo emitir su opinión desde cualquier computadora conectada a la red o desde un teléfono celular.
2013	El 1º de septiembre se celebró la elección para renovar los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos y se realizó la Consulta sobre Presupuesto Participativo para el ejercicio fiscal de 2014, se utilizó la modalidad de votación por Internet "presencial".

Fuente: Vargas, Néstor; Galván Gómez, Manuel Alejandro, "La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas" en *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, Alfonso Ayala Sánchez, Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.

No obstante los avances que se han logrado con la expedición de las legislaciones de participación ciudadana de las entidades federativas, los canales institucionales son incipientes en relación con los resultados que arrojan: se presenta un bajo nivel de participación y un desinterés de la ciudadanía; los procedimientos y altos requisitos se vuelven prácticamente imposibles de cumplir; asimismo, la mayoría de los instrumentos de participación previstos en la legislación jamás han sido activados.

Enoc Francisco Morán analiza la distancia que existe entre las legislaciones en materia de participación ciudadana de las entidades federativas y la realidad, observado que el reto es pasar de la sola previsión legislativa a la aplicación práctica que le permita al ciudadano común, de manera efectiva ser partícipe de las decisiones que le afectarán su patrimonio y en muchos de los casos el de sus descendientes.¹⁹¹

Hay un problema en el diseño institucional de la participación ciudadana, que inhibe su aplicación y su ejercicio de manera efectiva. Prevalcen una serie de retos y desafíos, en consecuencia se considera que para hacer de los mecanismo de participación ciudadana instrumentos funcionales al servicio de la ciudadanía: a) deben ampliarse los mecanismos de participación; b) reducir los requisitos relativos a los umbrales para convocar y la votación requerida para que los instrumentos de participación ciudadana sean vinculantes; c) eliminar puntos de veto y restricciones en los procedimientos para su desarrollo; d) inhibir que sean utilizados por partidos políticos y gobernantes como medios de legitimación

¹⁹¹ Morán Torres, Enoc Francisco, "La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad" en *Democracia participativa visiones, avances y provocaciones*, IFE, 20 años, Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana, pp. 133-160.

de decisiones ya tomadas, e) impedir que los órganos de representación ciudadana –particularmente en el Distrito Federal– sean colonizados por los partidos políticos y constituyan una forma de corporativismo o clientelismo territorial.

5.9. Los medios de comunicación y la apertura

La libertad de expresión es un componente básico de todo sistema democrático. En virtud de que la libertad de expresión y la libertad de prensa son derechos fundamentales deben de ser salvaguardados por el régimen jurídico mexicano. El derecho a la libertad de expresión está consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en instrumentos internacionales en los que México es parte, en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Si no hay libertad de expresión, difícilmente habrá democracia. La libertad de expresión y su ejercicio permiten a los ciudadanos comprender los asuntos de relevancia política y participar en la construcción de cualquier sistema democrático.¹⁹²

La democracia moderna supone y exige la participación democrática de todos los habitantes. Para que esa participación no sea meramente testimonial sino efectiva y plena de contenidos, es necesario que exista libertad de expresión.

En materia electoral esta distinción es muy relevante, puesto que la mayor parte de países democráticos acepta que, en el marco de una contienda política, debe prevalecer un amplio marco de libertad de expresión, a fin de examinar todos los temas que sean de interés público para la comunidad de que se trate. Por eso es que, como lo ha reconocido la Sala Superior del TEPJF, la libertad de expresión —sobre

¹⁹² Miguel Carbonell, *La libertad de expresión en materia electoral*, Temas selectos de Derecho Electoral 3, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp.

todo en materia política— tiene una “posición preferente” incluso sobre otros derechos fundamentales.¹⁹³

Se presenta una creciente independencia de los medios masivos de comunicación respecto al poder gubernamental y a un fortalecimiento de su función crítica. Los medios de comunicación, particularmente las televisoras, se han convertido en actores empoderados capaces de imponer sus intereses a los poderes de Estado. Raúl Trejo Delarbre destaca que el proceso de transición política transformó el papel de los medios de comunicación:

...Antes todos los actores de la vida pública, formales o extra institucionales, se encontraban subordinados al poder del Estado el cual actuaba, como bien sabemos, de manera discrecional y autoritaria. Esa relación, por lo menos respecto de los medios de comunicación más importantes, ha experimentado un drástico cambio. Ahora, en algunas ocasiones, es el poder de los medios el que impone agendas, intereses y decisiones -e incluso vetos- en distintos ámbitos del Estado mexicano.

Así como en el antiguo régimen el Estado subordinaba y manipulaba clientelarmente a distintos sectores de la sociedad, ahora asistimos a la transformación de algunas de las instituciones políticas fundamentales en clientes de las empresas de comunicación más poderosas. De esas dimensiones es el cambio que nos ha conducido a afirmar, sin por ello soslayar que todavía tenemos Estado e instituciones en capacidad de cumplir con sus responsabilidades jurídicas y políticas, que el poder de las empresas comunicacionales, especialmente aquellas que controlan la televisión, adquiere hoy una condición de mediocracia en nuestro país.¹⁹⁴

El fortalecimiento sin precedentes de las televisoras, implica su concentración y el intento de escapar de la regulación estatal. El poder económico junto con el poder mediático de las televisoras, desafían la capacidad normativa del Estado y, en ocasiones, hasta la condicionan y chantajean. Por lo que la misión informativa y la función crítica que deberían ejercer en un contexto democrático han sido subordinadas a los intereses de sus dueños y de sus aliados políticos y económicos.

¹⁹³ Así lo ha sostenido el TEPJF en su sentencia JDC-393/2005, citado por Miguel Carbonell, *Op. cit.*

¹⁹⁴ Raúl Trejo Delarbre, *El nuevo clientelismo Partidos y medios, relación inequitativa*, Nexos, marzo de 2006.

Luigi Ferrajoli los denomina “poderes salvajes”, poderes fácticos capaces de lesionar derechos fundamentales (por ejemplo, acallando voces o difamando trayectorias) y de desafiar e incluso subordinar al poder público.

Paradójicamente en la medida que el prensa tuvo más libertades y apertura, se recrudecieron las agresiones, acoso, asesinatos, violencia contra periodistas. De acuerdo con el Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de la Organización de las Naciones Unidas, de año 2011, México ha devenido en el lugar más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas:

Aunque el actual problema de la violencia en México afecta a todos los sectores de la población, las agresiones contra periodistas y comunicadores sociales tienen efectos multiplicadores que impactan a los demás miembros de la profesión; generan zozobra y autocensura; privan al conjunto de la sociedad de su derecho fundamental a la información, y desalientan la denuncia, todo lo cual incrementa la impunidad.

La impunidad que caracteriza los crímenes contra periodistas y comunicadores sociales en México alienta de manera perversa la reproducción de este tipo de crímenes.

La libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de intimidación y violencia que sufren las y los periodistas. En los últimos 10 años, 66 periodistas han sido asesinados y 12 han sido desaparecidos. México ha devenido así en el lugar más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.

La mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de periodistas se concentran en entidades federativas que cuentan con una fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En algunas de dichas entidades federativas existen actualmente comunidades totalmente silenciadas por el efecto paralizante que genera el clima de impunidad y violencia.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Misión a México, Relator Frank La Rue, 2011.

Cuadro 60
Periodistas asesinados por sexenio 1982-2000

Presidente	Periodo de gestión	No. de periodistas asesinados
Miguel de la Madrid	1982-1988*	12**
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	46
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	24
Vicente Fox Quesada	2000-2006	22
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	47

* La contabilidad va del año 1983 a 1988.

** Aunque en este periodo un informe de la organización Ni uno Más, reporta que hubo 33 asesinatos.

Fuente: María Elena de la Rosa Vázquez, *El periodismo en México en estado de indefensión*, Documento de trabajo 505, Septiembre 2013. Con datos de la Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos (Fapermex)

Durante el año 2013, México continuó figurando como uno de los lugares más peligrosos a nivel mundial en lo que se refiere al ejercicio del periodismo. De acuerdo con la organización *Artículo 19*, durante el periodo 2000-2013 fueron asesinados 76 periodistas, y 16 más se encuentran desaparecidos desde el año 2003.¹⁹⁶

¹⁹⁶ <http://www.article19.org>

CAPÍTULO VI

REFORMA POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL

El cambio político en nuestro país se manifiesta en un sistema de partidos plural, el cual se traduce en una composición del Congreso de la Unión en el que ningún partido político tiene mayoría –desde 1997 en la Cámara de Diputados y desde el año 2000 en el Senado–, lo cual representa nuevos desafíos para llegar a acuerdos y consensos al interior de las cámaras y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Lo anterior implica nuevas prácticas para llegar a acuerdos, representa tomar decisiones parlamentarias y de gobierno bajo una nueva lógica de gobernabilidad democrática.

En este encuadre, el pluralismo puede ser percibido como un problema de gobernabilidad, ya que dificulta llegar a acuerdos en un contexto de gobiernos divididos. Por lo que muchas de las propuestas de reforma al régimen político están encaminadas a construir mayorías en las cámaras para favorecer el funcionamiento del sistema y la gobernabilidad.¹⁹⁷

A partir de la alternancia del año 2000 se han presentado tres intentos concretos para reformar el régimen político y adecuarlo a las condiciones de la realidad política vigentes: la aprobación de la *Ley para la reforma del Estado*

¹⁹⁷ Cfr. María Amparo Casar, *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso, en Debatiendo la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Gabriel L. Negrete Editor, CIDE, México, 2010.

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007, cuyo producto fue la reforma electoral 2007-2008; la Reforma política del 2012 en el sexenio del presidente Felipe Calderón; y la reforma político-electoral del 2014 gestada en el marco del Pacto por México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Al inicio del gobierno de Vicente Fox se creó una Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (conformada el 14 de junio de 2000), coordinada por Porfirio Muñoz, la Comisión realizó diversos estudios, diagnósticos y mesas de análisis; sin embargo, las propuestas recabadas por la Comisión no se llevaron a cabo.

6.1. La Ley para la reforma del Estado de 2007

El 13 de abril de 2007 el Poder Ejecutivo federal publicó el Decreto mediante el cual se promulgó la Ley para la Reforma del Estado.

Como producto de la *Ley para la Reforma del Estado* se aprobó la reforma electoral de 2007-2008, fue fruto del acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas nacionales en el marco de los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del Congreso de la Unión, órgano rector del proceso de Reforma del Estado.

En el artículo 12 de la citada Ley se establecen los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales serán:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

En caso de que surjan otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento señalado en la Ley. Para ello será necesario que antes se hayan completado los trabajos concernientes a los temas de pronunciamiento prioritario que señala este artículo y que se esté en posibilidades de concluir los nuevos temas durante el periodo de vigencia del presente ordenamiento.

La reforma electoral del 2007-2008 constituyó el resultado de la Ley para la Reforma del Estado, promulgada el 13 de abril de 2007. El Decreto de reformas a la Constitución en materia electoral se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Un análisis de esta reforma electoral se presenta en el capítulo IV.

El día 13 de abril de 2008 fue abrogada esta ley con fundamento en lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio que establece: *“la presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”*.

6.2. Reforma política del 2012

La iniciativa de reforma política presentada por el presidente Felipe Calderón el 15 de diciembre de 2009, abrió la discusión en el Congreso de la Unión sobre las modificaciones necesarias en materia de división de poderes, el sistema de representación y nuevos equilibrios políticos acordes con la realidad política de nuestro país.

Previo a la aprobación de la Reforma Política del 2012, los partidos políticos analizaron y discutieron el tema de cómo construir nuevos equilibrios institucionales entre los tres poderes, en ese contexto presentaron en el Congreso

de la Unión diversas iniciativas tendentes a generar una nueva lógica de equilibrios, controles, pesos y contrapesos a los poderes.¹⁹⁸

Cuadro 61
Propuestas de Reforma a la División de Poderes

Propuesta	Promovente
Trámite Legislativo Preferente con <i>afirmativa ficta</i> y referéndum	Ejecutivo
Trámite Legislativo Preferente sin <i>afirmativa ficta</i>	PRD
Veto al presupuesto	Ejecutivo, PRD
Veto parcial	Ejecutivo
Reconducción presupuestal	Ejecutivo, PRIs, PRD, PRId
Ratificación de Gabinete	PRIs, PRD
Moción de Censura	PRIs, PRId
Aprobación bicameral de tratados internacionales	PRD
Aprobación del PND	PRD, PRId
Facultades Investigación al Congreso	PRIs, PRD, PRId
Declaración de estado de emergencia	PRI
Ampliación de periodos de sesiones del Congreso	PRId
Ley sobre Organización y Funcionamiento Internos del Congreso	PRId
Independencia/autonomía de PGR	PRIs, PRD
Autonomía al SAT	PRId
Iniciativa SCJN	Ejecutivo

PRIs = senado PRId = diputados

Fuente: María Amparo Casar, *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso, en Debatiendo la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Gabriel L. Negrete Editor, CIDE, México, 2010.

Cuadro 62
Propuestas de Reforma al Sistema de Representación

Propuesta	Promovente
2a Vuelta/elecciones legislativas desfasadas	Ejecutivo
Cámara de Diputados (75% MR y 25% RP)	PRIs
Sistema de representación Proporcional	PRD
Eliminación del 8% de sobrerrepresentación	PRId
Umbral registro/representación	Ejecutivo

PRIs = senado PRId = diputados

Fuente: María Amparo Casar, *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso, en Debatiendo la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Gabriel L. Negrete Editor, CIDE, México, 2010.

¹⁹⁸ Cfr. Zamitiz Gamboa, Héctor, "Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011" en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 25, (enero-abril, 2012), FCPyS, UNAM, pp. 55-88.

Cuadro 63
Reforma Política
Principales Iniciativas del Poder Ejecutivo, Legisladores de los Grupos
Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia,
y de Senadores y Diputados del Grupo Parlamentario del PRI

Tema	Poder Ejecutivo (15-12-09)	PRD (18-02-10)	PRI (23-02-10 y 25-03-10)
Composición/Elección Cámara de Diputados	Sistema mixto con 400 diputados (240 MR y 160 RP)	Representación proporcional con 500 diputados	Sistema Mixto con 400 diputados (300 MR y 100 RP)/Eliminación del tope de sobrerrepresentación
Composición/Elección Cámara de Senadores	Reducción a 96 senadores, electos en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas	128 senadores de RP, 96 en 32 circunscripciones estatales y 32 en una circunscripción nacional	Reducción a 96 senadores, 64 de mayoría y 32 primera minoría
Reelección Legisladores	Diputados: 4 periodos de 3 años = 12 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12	X	Diputados: 3 periodos de 3 años = 9 Senadores: 2 periodos de 6 años = 12
Reelección Presidentes Municipales	4 periodos de 3 años = 12	X	X
Elección de Presidente	Mayoría Absoluta, elecciones legislativas concurrentes con la posible segunda vuelta	X	X
Candidaturas Independientes	A todos los cargos electivos. Aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente	Presidente, Diputados y Senadores. Aval de 1% de la lista nominal de electores	X
Umbrales	4%	X	X
Iniciativa Ciudadana	A solicitud del 0.1% del padrón electoral nacional	A solicitud del 0.1% de lista nominal de electores y con carácter de preferente	X
Iniciativa a la Suprema Corte	Limitada a materias de competencia del Poder Judicial	X	X
Iniciativa Preferente	Al Ejecutivo, con <i>afirmativa ficta</i> en caso de no pronunciamiento del Congreso al término del periodo y con referéndum en caso de que sean reformas constitucionales	A Ejecutivo, Grupos Parlamentarios y Ciudadanos	X
Veto y Reconducción Presupuestal	El presidente puede observar la Ley de Ingresos y el PEF; el veto se supera por 2/3 de legisladores; en caso de no alcanzar los 2/3 se publica la parte no observada; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior; si el último día de febrero no ha sido votado un nuevo presupuesto el anterior quedará vigente para el resto del año.	El presidente puede observar el PEF; el veto se supera por mayoría relativa; eliminación del veto de bolsillo; en caso de no aprobación sigue vigente el del año anterior hasta la aprobación del nuevo	En caso de que la Ley de Ingresos y el PEF no sean aprobados en el plazo previsto seguirán vigentes los del año anterior hasta la aprobación del nuevo
Veto Parcial	El Ejecutivo podrá promulgar la parte no vetada de una iniciativa de ley cuando el Congreso no alcance a superar el veto parcial	X	X
Mecanismos de	Referéndum para iniciativas	Referéndum	Consulta Popular a solicitud

Democracia Directa	preferentes de carácter constitucional	derogatorio de reformas constitucionales y leyes Plebiscito para políticas y obras públicas; vinculatorio con 50% + 1 de participación y mayoría de votos Revocación de Mandato para ejecutivo federal, estatal y municipal (incluido D.F.)	del presidente, de 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón o de 2/3 de los integrantes de ambas cámaras; se excluyen las materias electoral y fiscal; vinculatorio con 50% de participación del padrón y mayoría simple
--------------------	--	---	---

Fuente: María Amparo Casar, *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso, en Debatiendo la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Gabriel L. Negroto Editor, CIDE, México, 2010.

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. La reforma comprendió modificaciones que impactan el régimen político e incorporó de manera inédita instrumentos de participación ciudadana a nivel federal.

Cuadro 64
Reforma política del 2012

Régimen político	Participación ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa presidencial preferente. • Candidaturas independientes. • Designación del presidente sustituto. • Revisión de la cuenta pública. • Ratificación de nombramientos. • Ratificación en el Senado de los integrantes de órganos reguladores de telecomunicaciones, competencia y energía. • Nuevas formas para que el presidente rinda protesta al cargo. • Ampliación del plazo para que la Cámara de Diputados concluya la revisión de la cuenta pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta popular. • Iniciativa ciudadana.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

De acuerdo con el citado Decreto la reforma comprendió:

- Iniciativa presidencial preferente. Hasta dos iniciativas al inicio de cada periodo ordinario.
- Candidaturas independientes. El registro de los candidatos corresponde a ya no sólo a los partidos políticos, sino que los ciudadanos tienen el derecho de ser postulados a los diversos cargos de elección popular.

- Consulta popular. Cuando participe al menos 40% del padrón electoral será vinculante para las autoridades competentes.
- Iniciativa ciudadana. Estas iniciativas deberán tener el respaldo de 0.13% de los electores.
- Designación del presidente sustituto. A falta absoluta será designado el secretario de Gobernación o si esta falta ocurriese al inicio del periodo presidencial, le corresponde al presidente del Senado.
- Revisión de la cuenta pública. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados concluir la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.
- Ratificación de nombramientos. Se establece como facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos de integrantes de los órganos reguladores y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como los empleados superiores de Hacienda.

Si bien es cierto que -como disponen los artículos transitorios- las próximas legislaturas federales y locales deberán reglamentar la reforma constitucional aprobada, y expedir las adecuaciones a las leyes secundarias a más tardar el 9 de agosto de 2013, la reforma no obliga a que el conjunto de modificaciones adjetivas concluyan y entren en vigor para una fecha determinada, es decir, no es imperioso que puedan materializarse para el 2015. Incluso, es jurídicamente posible que la legislación secundaria establezca en su régimen transitorio fechas de aplicación que las posterguen más allá del 2018, sin que ello dé lugar a contravenir la propia reforma. Asunto que será una interrogante interesante los próximos meses.

Candidaturas electorales independientes. Con la reforma a la fracción II del artículo 35 constitucional, los ciudadanos están facultados para solicitar el registro como candidatos a cualquier cargo de elección popular. El rasgo distintivo de estas candidaturas ciudadanas o independientes es que son formuladas por ciudadanos en lo individual al margen y sin mediación de los

partidos políticos. En la legislación secundaria se establecerán los requisitos, los términos y las condiciones para este tipo de candidaturas y de ello dependerá el impacto que en la realidad tengan sobre los sistemas electorales, de partidos políticos y el representativo en su conjunto.

Aunque para muchos estas candidaturas pueden parecer una figura novedosa, en realidad no lo son. Recordemos que, ante la inexistencia legal de los partidos políticos de 1824 a 1911, todas las candidaturas eran formalmente ciudadanas; luego coexistieron con las de los partidos políticos hasta 1946, año en que mediante una reforma legal y no constitucional se confirió la exclusividad a los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, mutilando de tajo el derecho a ser votado (sufragio pasivo) que siempre habíamos y hemos gozado los ciudadanos.

Iniciativa popular: Es una figura de democracia directa, mediante la cual los ciudadanos tienen el derecho a participar en las tareas legislativas proponiendo adecuaciones legales e incluso constitucionales, además de nuevas leyes.

La reforma aprobada otorga a los ciudadanos mexicanos el derecho de iniciar leyes y decretos de reformas, aunque no de manera individual sino en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores (que de acuerdo con el IFE cuenta con 79 millones 454,802 ciudadanos, por lo que el 0.13% equivale actualmente a 103,291.243 ciudadanos),

Lo cual quedó consignado en la adición de una fracción VII al artículo 35, y de una fracción IV al artículo 71 constitucionales, así como en otras disposiciones relacionadas. Cabe recordar que antes de la reforma, este derecho sólo lo detentaban el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en la materia federal, así como los diputados de los congresos estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia local.

Consulta popular: Es también una forma de democracia directa mediante la cual los ciudadanos opinan con consecuencias jurídicas sobre cualquier tema público, decisión de gobierno e incluso una ley.

La adición a la fracción VIII del artículo 35 constitucional prevé como un derecho ciudadano votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las cuales serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión -que representa hoy en día a 165 diputados y 43 senadores- o los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Es de destacar que -con excepción de la convocatoria por parte de los ciudadanos- la petición que haga el presidente o el grupo de legisladores, deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara del Congreso de la Unión.

En esta figura se distinguen dos derechos ciudadanos: uno individual, que es el de votar en las consultas populares y otro colectivo, que es el de convocar a una consulta. Es muy importante subrayar que cuando la participación total en la consulta popular corresponda, al menos, al **40%** de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

La adición establece que no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, dejando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolver sobre la constitucionalidad de la materia que verse la consulta, lo cual realizará previamente a la convocatoria que expida el Congreso de la Unión. La reforma constitucional también consigna que el INE tendrá a su cargo en forma directa, la verificación del requisito del porcentaje mínimo de ciudadanos para solicitarla, así

como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la misma. La consulta tendrá que realizarse el mismo día de la jornada electoral federal y las resoluciones del Instituto en esta materia podrán ser impugnadas.

Como en el caso de la iniciativa ciudadana, será en la legislación secundaria que se expida, donde queden establecidas las particularidades para el ejercicio de ambos derechos, los cuales es previsible que se regulen en el código electoral, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y en la ley del Congreso.

Iniciativa presidencial preferente: A diferencia de las anteriores, esta reforma va en la línea de mejorar la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la gobernabilidad. Este procedimiento es también conocido en algunos países como “procedimiento de urgencia”. Algunos investigadores del tema como María Amparo Casar lo llaman “trámite legislativo preferente”. Consiste en conceder al titular del Ejecutivo federal la facultad de presentar una iniciativa (o más) que considere de urgente resolución para que sea discutida por el Poder Legislativo con prioridad y en un plazo corto determinado -para que una vez vencido éste- sin que la iniciativa sea desechada o se haya aprobado una nueva en sustitución de aquella, se tenga por aprobada con todos sus efectos jurídicos.

La adición al artículo 71 constitucional estipula que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso, el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de 30 días naturales. Si no fuere así, la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo

y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. Es de resaltar que la propia reforma consigna que no podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

Como se observa, no hubo acuerdo para que operara la “afirmativa ficta”¹⁹⁹ en el caso de iniciativas de trámite preferente. No obstante, este procedimiento pretende que en 60 días esté aprobada una iniciativa urgente del Ejecutivo federal, aunque no garantiza el contenido de la misma y pudiese eventualmente cambiar de manera importante. Con la reforma se confiere una facultad más al presidente de la República sin suprimir formalmente atribuciones al Congreso, aunque sí lo constriñe a modificar su agenda legislativa sin imponer sanción alguna a nivel constitucional en caso de que no lo hiciera así, por lo que no se está “castigando” eficazmente la inacción legislativa que era una de las pretensiones originales de la reforma; aún así se espera que contribuya a agilizar el trámite de las iniciativas preferentes del presidente.

Nuevos supuestos ante la ausencia del presidente. La reforma aprobada pretende garantizar certeza jurídica y política ante el supuesto de ausencia de presidente electo o del presidente al iniciar el periodo constitucional. Al mismo tiempo, “moderniza” los supuestos de sustitución por falta absoluta del presidente de la República ya en funciones y el caso de ausencia temporal por licencia para separarse del cargo, eliminando en lo formal la figura de presidente provisional. El decreto contempla cinco hipótesis normativas:

1. *Ausencia de presidente electo cuando al iniciar un nuevo periodo constitucional la elección presidencial no estuviese hecha o declarada válida (por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación):* Para este caso la reforma prevé en el

¹⁹⁹ Dentro del derecho administrativo, existen las figuras jurídicas que se conocen comúnmente como afirmativa o negativa ficta, es decir, que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, deba tenerse como resuelta en sentido positivo o negativo, según sea el caso. La doctrina como la jurisprudencia sostienen que para que se otorgue el mencionado efecto, debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso. Es decir, para que en una solicitud o trámite —presentado ante una autoridad y cuyo cumplimiento por parte de ésta, se realiza fuera del plazo que determinan las leyes— se pueda obtener una respuesta presunta, que en algunos ordenamientos se establece en sentido negativo, y en otros en sentido positivo, todo esto con el fin de superar el estado de incertidumbre que se produce por esa omisión de la autoridad, requiere necesariamente encontrarse contemplada en la ley, de manera expresa o que se pueda deducir de su interpretación jurídica, puesto que se trata de una presunción legal y no de una presunción humana. TEPJF, Sala Superior, tesis S3EL 153/2002.

artículo 84 constitucional, que cesará el presidente cuyo periodo haya concluido y el Congreso se erigirá en *Colegio Electoral* para designar -por mayoría absoluta de votos- un *presidente interino*, dentro de un término no mayor a 60 días. El mismo Congreso expedirá, dentro de los 10 días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de 7 meses ni mayor de 9. El así electo, iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso 7 días después de concluido el proceso electoral.

Mientras tanto el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Ejecutivo federal de manera acotada, porque no podrá remover o designar a los secretarios de Estado, ni al procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores, y deberá entregar al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a 10 días, contados a partir del momento en que termine su encargo, tal y como quedó dispuesto en el segundo párrafo del artículo 84 constitucional.

2. *Falta absoluta del presidente entre que es declarado electo y el inicio de su periodo constitucional:* Si después de la validación de la elección y la declaratoria de presidente electo y hasta el día del comienzo del periodo constitucional hubiese falta absoluta del presidente, asumirá provisionalmente el cargo el presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al *presidente interino* bajo el mismo procedimiento señalado en el supuesto anterior, lo cual quedó consignado en el nuevo texto del segundo párrafo del artículo 85 constitucional.
3. *Falta absoluta del presidente una vez iniciado su periodo constitucional y dentro de los dos primeros años del mismo:* De darse esta hipótesis, el Secretario de Gobernación asumiría provisionalmente la titularidad del Ejecutivo federal con las restricciones que ya señalé y el Congreso se erigiría en *Colegio Electoral* para designar un *presidente interino* mientras se convoca a nuevas elecciones en los mismos términos que ya indiqué en el primer supuesto (tercer párrafo del artículo 84 constitucional).
4. *Falta absoluta del presidente durante los últimos cuatro años de su periodo constitucional:* Como en el caso anterior, será el Secretario de Gobernación quien ocupará provisionalmente la titularidad del Ejecutivo federal en tanto el Congreso designa a un *presidente sustituto* quien deberá concluir el mandato. En este caso ya no se realizarían elecciones extraordinarias. Esta adecuación quedó prevista en el quinto párrafo del artículo 84 constitucional.

5. *Ausencia temporal del presidente hasta por 60 días naturales por licencia concedida por el Congreso:* Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por 60 días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder ejecutivo con las mismas restricciones ya citadas. Cabe recordar que antes de la reforma, el Congreso solamente podía conceder licencia al presidente para separarse de su encargo hasta por 30 días naturales. Este supuesto se incluyó en el tercer párrafo del artículo 85 constitucional reformado.

Nuevas formas para que el presidente rinda protesta al cargo. A raíz de que en 2006 algunos legisladores intentaron evitar que el presidente electo Felipe Calderón prestara su protesta al cargo y con ello pudiera tomar posesión formal del mismo, se planteó la necesidad de buscar nuevas formas para cumplir sin contratiempos con este acto republicano. La fórmula aprobada dispone en los párrafos segundo y tercero del artículo 87 que si por cualquier circunstancia el presidente no pudiere rendir protesta a su cargo ante el Congreso, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y, en su defecto, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin señalar un lugar o circunstancia formal específica para tal efecto, por lo cual pudiere prestar protesta al cargo en la sede de la Suprema Corte o en cualquier otro lugar, siendo suficiente que lo haga ante el presidente del órgano máximo del Poder Judicial.

Nuevas atribuciones del Senado acotando las facultades del presidente para nombrar o remover a más funcionarios de alto nivel. El decreto reforma la fracción III del artículo 89 constitucional para disponer que el Senado de la República debe aprobar (ratificar) los nombramientos o remociones que haga el presidente de la República de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Actualmente la Constitución obliga a la ratificación del Senado los nombramientos que haga el presidente del procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados

superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana.

La ratificación por parte del Senado de los integrantes de sus órganos colegiados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO), modificación que fortalece al Poder Legislativo.

Ampliación del plazo para que la Cámara de Diputados concluya la revisión de la cuenta pública. El párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74 constitucional otorga 30 días más a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública. Antes de la reforma la cuenta pública del ejercicio inmediato anterior debía presentarse el 30 de abril del año siguiente para concluir su revisión el 30 de septiembre de ese mismo año. Ahora se presentará en la misma fecha y deberá concluir a más tardar el 31 de octubre, es decir, pasa de 6 a 7 meses el periodo de revisión de la misma.

Modificación a la “cláusula de gobernabilidad” de ALDF. La reforma aprobada dispone que: “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la ALDF, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el Distrito Federal. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Asamblea, superior a la suma del porcentaje de su votación total emitida más el ocho por ciento”.

De lo anterior se colige que la llamada *cláusula de gobernabilidad* que le daba mayoría absoluta en la ALDF al partido con mayor número de diputados por mayoría relativa, queda eliminada en concordancia con lo que se hizo hace varios años a nivel federal, pero que inexplicablemente subsistía en el caso del Distrito Federal. Con la reforma se fija un tope de sobrerrepresentación del 8% respecto de la votación total emitida en la capital para cualquier partido.

Es de resaltar que aunque no se alcanzó el respaldo suficiente en otros temas propuestos por el presidente Felipe Calderón, que al final quedaron excluidos de la reforma política del 2012, las modificaciones constitucionales que sí se aprobaron son de suma importancia para nuestro sistema político.

Cuadro 65
Propuesta de reforma política de
Felipe Calderón 2011-2012

Aprobadas	No aprobadas
<ul style="list-style-type: none"> • Consulta Popular • Iniciativa ciudadana. • Candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular. • Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario éstas se considerarían aprobadas. • Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reelección de alcaldes y miembros del ayuntamiento por doce años. • Reelección de legisladores federales por doce años. • Reducir el número de integrantes del Congreso. • Aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro (de 2 a 4%). • Segunda vuelta electoral para la elección presidencial. • Derecho de veto de leyes y afirmativa ficta. • Facultad del Ejecutivo “reconstrucción presupuestal” para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: elaboración propia.

6.3. El Pacto por México

El Pacto por México ha sido un acuerdo que comprende 95 compromisos, firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec por el gobierno de la República y las dirigencias de los tres principales partidos políticos del país (PRI, PAN y PRD),²⁰⁰ cuyo objeto fundamental es profundizar el proceso democrático con base en tres ejes rectores:

1. El fortalecimiento del Estado Mexicano.

²⁰⁰ El Partido Verde Ecologista de México, a través de su vocero Arturo Escobar y Vega, se sumó como signatario del Pacto por México el 28 de enero de 2013.

2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.²⁰¹

El Pacto establece cinco grandes temas que se traducirán en reformas de gran calado; algunas de ellas ya se están discutiendo en la Cámara de Diputados y otras se encuentran enunciadas como acuerdos en el documento central, agrupados en los siguientes apartados: 1. Sociedad de derechos y libertades. 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad. 3. Seguridad y justicia. 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. 5. Gobernabilidad democrática.

Los partidos signatarios acordaron que el gobierno realizará un conjunto de actos administrativos, y que las fuerzas políticas impulsarán reformas legislativas, así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos.

Entre los *Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática* del Pacto por México, se establecen los siguientes en relación con los Partidos Políticos y Elecciones:

- Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:
- Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89)
- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):
 - Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
 - Disminución en el monto de los topes de campaña.

²⁰¹ <http://pactopormexico.org>

- (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate)
- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
- fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
- el Pacto por México es un acuerdo que, por definición, obligará al gobierno priísta y a las fuerzas políticas a concentrar acciones que permitan culminar la transición democrática, sustentada en el ineludible fortalecimiento del Estado mexicano, la democratización de la economía y la política, la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales y en una mayor participación ciudadana como elementos primordiales del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas impulsadas por el gobierno federal.
- Para ello, es preciso que emerjan no sólo acuerdos políticos, sino políticas públicas democráticas y hombres e instituciones de Estado convincentes, que resulten creíbles ante los ojos de la sociedad y, evidentemente, del mercado.

El Pacto por México parte del reconocimiento de la siguiente realidad política:

Hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni su programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario.²⁰²

El Pacto por México ha buscado ampliar los márgenes de consenso entre las principales fuerzas políticas del país y ha generado un programa amplio de reformas y acciones que abarcan múltiples ámbitos de la vida política y económica de México.

Durante el periodo el 2013 y 2014 el trabajo legislativo estuvo marcado por la aprobación de varias reformas constitucionales y legales incluidas en el Pacto

²⁰² <http://pactopormexico.org>.

por México, destacando la Educativa, la Político–Electoral, la de Competencia Económica, la de Telecomunicaciones y la Energética.

¿Quiénes participaron en el Pacto? La presidencia de la República, PAN, PRI, PRD y PVEM. Se excluyó a tres partidos políticos con representación en el Congreso, a las entidades federativas, a la sociedad civil, académicos y expertos. Por lo que la falta de inclusión de importantes actores resta representatividad al propio Pacto, no refleja la pluralidad política del país. Se trató de un mecanismo centralizado y cupular. Un presidente que llegó con sólo el 38.2 por ciento de los votos, y que cuenta con un gobierno dividido (semejante a los gobiernos panistas), logró mediante el Pacto por México generar los consensos necesarios para aprobar las reformas estructurales (que no pudieron lograr los gobiernos panistas de 2000-2012), en este sentido creó los incentivos de cooperación tanto para el PAN como para el PRD.

Pedro Javier González considera que en cuanto a su contenido, el *Pacto por México* no presenta sorpresas. Incluye como objeto de la negociación los temas que desde tiempo atrás han estado presentes en el debate nacional y han sido el núcleo de esfuerzos previos de definición de una agenda de amplio consenso. En otras palabras, son, *grosso modo*, los mismos temas que quisieron o hubiesen querido impulsar los dos presidentes panistas en su momento.²⁰³ Asimismo, reconoce dos grandes diferencias en la operación política del Pacto:

1. Considera diversos mecanismos garantes de su cumplimiento, tales como la creación de un consejo rector que articule las negociaciones y, entre otras cosas, defina los objetivos, establezca un calendario de trabajo y elabore las iniciativas de ley que se requieran; la conformación de una coordinación técnica, que dé seguimiento a los acuerdos del consejo rector y a los consensos de las mesas de trabajo; y mecanismos de seguimiento y evaluación, a los que se invitará a personajes de la sociedad civil

²⁰³ Pedro Javier González, “Hacia el equilibrio de las fuerzas políticas” en *Brújula Ciudadana*, No. 41, Iniciativa ciudadana, para la promoción de la cultura del Diálogo, enero de 2013, p. 6.

organizada. En otras palabras, se prevé un marco institucional que, en teoría, abre la posibilidad para que el Pacto sea algo más que un mero listado de buenas intenciones.

2. Se relaciona con la dinámica de la vida política. El factor clave es que la necesidad del gobierno de buscar un gran acuerdo se alinea ahora con las necesidades y los cálculos de sectores importantes de los dos principales partidos de oposición.

El Pacto por México constata que el gobierno actual, no apuesta una reforma estructural, una reforma fondo que lleve a la democratización integral del sistema político, la apuesta es reformas graduales que permitan generar apoyos de los principales partidos políticos, construir consensos y generar una imagen de cambio democrático, pero sin poner en juego el control y la continuidad del PRI en el mediano plazo.

6.4. La reforma político-electoral de 2014

La reforma constitucional en materia político electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, representa una transformación del régimen político y del sistema electoral. Los cambios que introduce la citada reforma se pueden agrupar dos grandes rubros: modificaciones al régimen político y modificaciones al sistema electoral.

Cuadro 66
Reforma Político Electoral del 2014

Régimen Político	Sistema Electoral
<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de coalición • Ratificación del secretario de Relaciones Exteriores por el Senado y del secretario de Hacienda y Crédito Público por la Cámara de Diputados. • Reelección legislativa y reelección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, 	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el INE y se establece un nuevo esquema de atribuciones entre éste y los OPLE's. • Régimen de partidos: se establece como umbral el 3% de la votación válidamente emitida para mantener el registro. • Los partidos son sujetos de transparencia. • Nuevas reglas sobre coaliciones.

<p>regidores y síndicos).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía General de la República con autonomía constitucional. • Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. • Se adiciona como facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. • El Senado de la República ratificará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. • A partir de 2024, la toma de protesta del presidente de la República será el primero de octubre y la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá que llevarse a cabo a más tardar el día 15 del mes de noviembre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Paridad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. • Fiscalización centralizada a cargo del INE. • Régimen sancionador se traslada al TEPJF. • Nuevas causales de nulidad de una elección federal o local cuando: se exceda el gasto de campaña en un 5.0 por ciento del monto total autorizado; por utilización de recursos de procedencia ilícita, desvío de recursos públicos; por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previsto en la ley. • Nuevas reglas para debates y publicación de encuestas. • Se sancionan las denuncias frívolas. • Instrumentos de participación ciudadana. • Se regulan las candidaturas independientes. • Garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos y para el ejercicio de sus formas de gobierno interno. • Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el sufragio podrá ser emitido por correo o presencial, entregando el voto en las embajadas o consulados, o de manera electrónica. • Se regulan las normas relativas a los delitos electorales.
---	--

Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

La reforma modificó los artículos constitucionales 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122.

El proceso legislativo comprendió las siguientes etapas: 1) tuvo como Cámara de origen al Senado de la República; 2) fue aprobada en Cámara de origen: 3 de diciembre de 2013; 3) se probó en la Cámara revisora el 5 de diciembre de 2013 con modificaciones; 4) se aprobaron las modificaciones en la Cámara de origen el 13 de diciembre de 2013; 5) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Principales aspectos de la reforma respecto al régimen político:

- **Gobierno de coalición.** Faculta al Ejecutivo Federal para definir de manera conjunta un programa de gobierno y una agenda común con cualquiera de los partidos representados en el Congreso de la Unión para formar un gobierno de coalición, salvo en los ramos de Defensa Nacional y Marina. Además de facultar al Congreso para ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado, en caso de optar por gobierno de coalición (art. 89, fracción XVII).
- También se establece la participación de ambas Cámaras en la **ratificación de gabinete**, donde la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de ratificar al Secretario de Hacienda y sus empleados mayores, salvo que se opte por un gobierno de coalición (art. 74, III) y el Senado, de ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores, de integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República y enviarla al presidente, quien, a su vez, formará, de entre los propuestos, una terna que presentará al Senado, el que nombrará al Procurador y podrá hacer observaciones a su remoción, que puede hacer el presidente (art. 76, II y XIII, art. 102, Apartado A, fracciones II y III).
- Da autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL.
- Crea la **Fiscalía General de la República** que sustituye a la Procuraduría General de la República.
- Crea el **Instituto Nacional Electoral** en sustitución del Instituto Federal Electoral.
- Faculta a la Cámara de Diputados para ratificar el **Plan Nacional de Desarrollo**.
- Faculta al Senado para ratificar la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública**.

- Se introduce la **reelección legislativa**. Los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (art. 59). Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115, fracción I). La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018. En cuanto a los cargos de nivel local, no será aplicable para los funcionarios que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la reforma (artículos Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto transitorios).
- Eleva a 3% de la votación total emitida en elecciones federales el umbral para que un partido político nacional conserve su registro.
- Se **adelanta la fecha la jornada electoral** para el primer domingo de junio.
- Cambia la fecha de toma de protesta del presidente electo para el 1 de octubre (art. 83). Este cambio operará hasta la elección de 2024 (Art. Décimo Quinto Transitorio).

Leyes secundarias derivadas, expedidas o modificadas:

- Ley General de Partidos Políticos;
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Ley General en Materia de Delitos Electorales;

- Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de propaganda gubernamental (pendiente);
- Ley Federal de Consulta Popular (derivada de la reforma constitucional publicada el 9 de agosto de 2012).

CAPÍTULO VII

LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

En el México actual vivimos un avance sustantivo en nuestra democracia electoral. Contamos con un pluralismo político materializado en un sistema de partidos competitivo, una nueva cultura política, con una sociedad cada vez más informada y participativa, que a su vez demanda un régimen más incluyente y nuevos mecanismos de participación ciudadana. No obstante los avances en el ámbito electoral, la democracia en México enfrenta importantes retos y desafíos.

La construcción del sistema político clásico correspondió a una sociedad que hoy es diametralmente diferente: de una población de 15.6 millones de habitantes en 1929, pasamos a más de 112,336,538 habitantes en el año 2010. De una población preponderantemente rural pasamos a una mayoritariamente urbana. En 1920 el 24 por ciento de la población vivía en localidades urbanas, en 1990 la población urbana era del 71 por ciento y, para el año 2010 aumentó a casi 78 por ciento. Pasamos de una población dispersa a una altamente concentrada, de una población abocada al campo a una industrial y de servicios. De una sociedad incomunicada pasamos a una sociedad altamente comunicada. En 1921 más de 66 por ciento de la población era analfabeta, en el año 2010, este sector de la representó sólo el 6.9 por ciento de la población total.²⁰⁴

²⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, *Estadísticas Históricas de México 2009*, México, 2010.

Pasamos de una economía cerrada y volcada hacia el interior a una economía abierta en un contexto globalizado. De una sociedad precariamente informada, pasamos a una altamente informada a través de la radio, la televisión, medios impresos, Internet y redes sociales. La irrupción de los medios electrónicos, del Internet y redes sociales representan una dimensión sin precedentes en la comunicación política, en la percepción del ejercicio del poder, en la imagen, actuación y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Los cambios demográficos, sociales, culturales y económicos del México actual, representan múltiples retos para el sistema político. En resumen, tenemos un país totalmente distinto en términos demográficos, sociales, culturales, educativos, comunicativos, económicos y estructurales, que se rigen en gran parte por las reglas políticas del pasado.

Tenemos más de dos décadas hablando de una reforma del Estado para adecuarlo a las nuevas condiciones económicas, políticas, sociales, democráticas y culturales. Seguimos contando con un régimen político que fue diseñado y era funcional en un contexto de un fuerte presidencialismo y de un partido de Estado; sin embargo, derivado del dinamismo democrático, la pluralidad y nueva correlación de fuerzas en el Congreso y de la diversidad política en los gobiernos de la entidades federativas, lo vuelven disfuncional, conflictivo y con un bajo desempeño institucional. En este encuadre, las transformaciones en el sistema político que ha experimentado el país, se han dado más por la vía del cambio político (pluralismo-elecciones competitivas-alternancia), que por la vía de transformaciones y nuevos equilibrios al cambio al régimen político.

El Informe 2013 de *Latinobarómetro* analiza y mide la evolución del apoyo a la democracia y las expectativas que tienen los ciudadanos sobre ésta en los países de América Latina.²⁰⁵ En este informe se constata que en cuanto a la

²⁰⁵ El informe se basó en 20,204 entrevistas realizadas a ciudadanos de los 18 países de la región del 31 de mayo al 30 de junio de 2013, y contó con el apoyo de organismos internacionales y gobiernos como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CAF (Corporación Andina de Fomento), el Gobierno Noruego, El Gobierno de Estados Unidos, la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura), el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y el SIDA (Swedish International Development Agency).

satisfacción con la democracia, Uruguay (82%), Ecuador (59%) y Nicaragua (52%) ocupan los primeros puestos, mientras que Perú (25%), México (21%) y Honduras (18%) tienen los niveles de satisfacción más bajos.

Respecto a México se establece que tuvo alternancia en el poder después de 71 años de hegemonía del PRI, en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox. En ese momento el apoyo a la democracia alcanzaba 44%. El apoyo a la democracia tardó dos años, no fue hasta 2002 que aumentó a 63% manteniéndose alto durante todo el resto de la presidencia de Fox y terminando con 59% en 2005. Felipe Calderón inaugura su gobierno con un 54% en 2006 para bajar rápidamente a 48% en 2007. La percepción de la democracia no se recuperó en el periodo de gobierno de Felipe Calderón llegando a un mínimo de 40% en 2011.

En el año 2012, el PRI vuelve al poder con Enrique Peña Nieto, y en el año 2013, de acuerdo con Latinobarómetro, sólo un 37% de la población apoya a la democracia. De 2002 a 2013 ese perdieron en México 26 puntos porcentuales sobre el apoyo a la democracia. Constatando que el caso de México es uno donde la alternancia en el poder no produce un impacto inmediato sobre el apoyo a la democracia y después de un repunte se produce una pérdida sostenida.

Cuadro 67
Apoyo a la democracia en México, 1995-2013
según Latinobarómetro

P: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno

México																			Dif.	
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	Promedio 1995-2013	Promedio 1995-2013	- 2013
La democracia es preferible	49	53	52	51	44	46	63	53	53	59	54	48	43	42	49	40	37	49	12	12
Gobierno autoritario	15	23	31	28	34	35	20	14	14	13	15	14	15	14	10	14	16	19	-1	3
Da lo mismo	22	17	15	19	20	14	14	30	29	24	18	30	32	34	33	36	37	25	-15	-12
NS/NR	13	6	2	2	2	4	3	3	3	4	13	9	10	10	8	10	10	7	3	-3

Fuente: Latinobarómetro 1995 - 2013

El citado reporte de Latinobarómetro se destaca que México ha perdido 12 puntos porcentuales de apoyo a la democracia respecto del promedio 1995-2013. Mientras que la media latinoamericana de apoyo a la democracia es de 58% la de México apenas alcanza 40%.

En las conclusiones del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el Instituto Nacional Electoral, se muestra que nuestro país “se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad -especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia- la desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas y en general desencanto por los resultados que ha tenido la democracia.”²⁰⁶

Asimismo, el Informe mencionado establece que:

...es evidente que prevalecen condiciones que impiden la consolidación de una vida plenamente democrática y el ejercicio cabal de los derechos ciudadanos. Factores como la pobreza y la desigualdad; la persistencia de prácticas autoritarias y clientelares; la desconfianza en las instituciones; así como las amenazas a la seguridad pública, vulneran la condición ciudadana de los mexicanos e impiden el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.²⁰⁷

De acuerdo con el citado Informe, “el correcto funcionamiento de un sistema democrático depende del acuerdo y apoyo ciudadano y, en consecuencia, requiere un clima de confianza social y de cooperación”.²⁰⁸

El Estado mexicano enfrenta una serie de retos y desafíos que se derivan de su dinámica interna y de su inserción a un contexto globalizado. De conformidad con Diego Valadés, la nómina de los problemas constitucionales del

²⁰⁶ *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Instituto Nacional Electoral, México, 2014, p. 199.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 13.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 199.

Estado contemporáneo es amplísima, para mencionar sólo unos ejemplos podemos listar los siguientes.²⁰⁹

- Soberanía
- Acentuamiento progresivo de los regionalismos
- Control político
- Control jurisdiccional
- Flujos financieros internacionales
- Sistema representativo
- Federalismo; regionalismo
- Órganos de relevancia constitucional
- Reforma constitucional
- Nuevos derechos
- Integración supranacional
- Dimensión del Estado
- Sistemas de gobierno
- Control financiero
- Organización del poder
- Participación directa
- Organización municipal
- Organismos no gubernamentales
- Regulación de procesos científicos y clínicos

La democracia contemporánea, no puede definirse solamente como un conjunto de procedimientos electorales para elegir a los gobernantes o como un diseño institucional que permita sólo el equilibrio de poderes. La concepción liberal de la democracia se sustenta en un gobierno que garantice un auténtico Estado de derecho, con protección de las libertades y los derechos individuales y colectivos, a la vez que establezca límites y restricciones al ejercicio del poder a través del diseño institucional y de la rendición de cuentas, a fin de garantizar un ejercicio equilibrado y eficiente del poder.

El reto es contar con una democracia de calidad, ya no es suficiente una mera concepción procedimental de la democracia, una concepción que se limite sólo a contar con elecciones periódicas y transparentes. Es indispensable dotar a la democracia de una dimensión sustantiva, de políticas públicas efectivas, mayores niveles de consenso y legitimidad, con una ciudadanía más participativa a través de nuevos cauces institucionales, y de una gestión gubernamental moderna, efectiva y responsable, y de una efectiva transparencia y rendición de cuentas.²¹⁰

²⁰⁹ Diego Valadés, "Cuestiones constitucionales de nuestro tiempo" en *Constitución y Democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 41, pp. 3-24.

²¹⁰ En el capítulo I de la presente Tesis se expone la dimensión sustantiva y de resultados de la democracia.

El cambio democrático encuentra sus límites en el desempeño y resultados que los gobiernos. En términos de desempeño gubernamental, la gran mayoría de demandas ciudadanas no son cubiertas de forma efectiva ni eficiente. El número de problemas nacionales aumenta por la propia dinámica demográfica, y la diversidad y pluralidad de la población, haciendo evidente la incapacidad de dar respuesta de los gobiernos a las problemáticas de la sociedad.

Se requieren cambios estructurales que hagan eficiente y funcional el sistema político mexicano, es decir nuevos arreglos y equilibrios institucionales, que permitan la gobernabilidad, resolver la parálisis gubernamental, la conflictividad entre Ejecutivo y Congreso, y entre los poderes federales con las entidades federativas, llevar a cabo un programa de gobierno, y en consecuencia, políticas públicas que respondan a las necesidades de la población. Y al mismo tiempo limitar la injerencia de los poderes fácticos.

En este capítulo se analizan diez retos que enfrenta el cambio democrático en México: Democracia y derechos fundamentales; Estado de derecho y democracia; Garantizar la seguridad pública como función esencial del Estado; Pluralidad y representación política; Nuevos equilibrios institucionales ante una nueva realidad política; Reforma política del Distrito Federal; Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas; Participación política de las mujeres; Ética pública y democracia; y Participación ciudadana y democracia participativa.

Ninguna reforma aislada resulta suficiente para modificar la dinámica y funcionamiento institucional de acuerdo a las circunstancias políticas actuales, por lo que se requiere una visión integral, de la combinación y complementación con otras acciones, en este encuadre es fundamental limitar, desactivar a los poderes fácticos que desafían al Estado como una condición para lograr el debido funcionamiento institucional.

7.1. Democracia y derechos fundamentales: universalización de los derechos

En un Estado de derecho la igualdad es concebida como la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. La ley debe universalizar derechos y obligaciones, y normar, en este caso, la vida política. Esa igualdad ante la ley –que trasciende las diferencias de sexo, origen étnico, religión, ideología, condición social o económica– rompe con los privilegios estamentales y corporativos. La igualdad jurídica es el fundamento a partir del cual se constituye el entramado democrático.

Libertad y democracia constituyen un binomio que se define a partir de un concepto de la política moderna que se ha sustentado con mucha claridad desde la época de la Ilustración y la Revolución francesa hasta el presente.

Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos en un Estado de derecho. En este sentido el sistema jurídico y político en su conjunto se orientarán hacia el respeto y garantía de los derechos. Es por ello que los derechos fundamentales tienen una doble significación, en primer lugar en su sentido objetivo, los derechos responden a un sistema de valores y principios de alcance universal; en segundo lugar, en su dimensión subjetiva los derechos fundamentales determinan el estatuto jurídico de los ciudadanos, lo mismo en su relaciones con el Estado que en sus relaciones entre sí.

El tema de las garantías individuales implica necesariamente relacionar a la igualdad con la Ley. La igualdad mencionada en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es jurídica, y se traduce en el tratamiento igualitario de deben recibir las personas que se encuentren en una determinada situación, regulada por cuerpos normativos. Así pues, puede decirse que la igualdad jurídica es la posibilidad de que gozan las personas colocadas en un supuesto legal determinado, de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones, es decir, de ser tratadas de la misma manera.²¹¹

²¹¹ *Las garantías de igualdad*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección Garantías Individuales No. 3, 2ª edición, México, 2009, p. 12.

Los derechos y libertades deben quedar reconocidos en el Derecho positivo. Si las leyes del Estado los reconocen, funcionan como garantías legales que el Estado debe proteger. El Estado que respeta las libertades, respeta los derechos, y se constituye en un Estado de derecho.

El artículo 133 de nuestra Constitución, que reconoce a los tratados internacionales el carácter de Ley Suprema de la Unión, se debe considerar que aquellos que prevén derechos de los individuos y normas protectoras de la persona, forman parte del orden jurídico mexicano. En este sentido, se reconocen como normas protectoras de la persona aquellos derechos consagrados en los tratados internacionales y del derecho internacional. El Estado mexicano ha firmado y ratificado diversos instrumentos, tanto en el ámbito universal, en el marco de la ONU, como en el regional y en el marco de la Organización de los Estado Americanos.

Cuadro 68
Instrumentos internacionales sobre protección de derechos
suscritos por el Estado mexicano

Instrumento	Fecha
Declaración Universal de Derechos Humanos.	10 dic. 1948
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	16 dic. 1966
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	10 dic. 1966
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	10 dic. 1966
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.	15 dic. 1989
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	21 dic. 1965
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 dic. 1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 dic. 1966
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	18 dic. 1979
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	10 dic. 1984
Convención sobre los Derechos del Niño	20 nov. 1989
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	18 dic. 1990
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	18 mar 2008 (Ratificación)
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	13 dic. 2006
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 dic. 1966

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte	15 dic. 1989
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	10 dic. 1999
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	25 mayo 2000
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	25 mayo 2000
Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	18 dic. 2002
Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	12 dic. 2006
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	10 dic. 2008

Nota: los instrumentos internacionales que se presentan en el cuadro corresponden a aquellos que tienen mayor relevancia en el marco internacional y de la ONU.

Por tratarse de principios que son exigibles al margen de cuestiones de edad, raza, credo, preferencia sexual o nacionalidad, los tratados en materia de derechos humanos trascienden fronteras, presuponiendo la igualdad universal de los sujetos.

La libertad y la democracia no son meros valores circunstanciales, sino derechos que deben ser garantizados y defendidos por las instituciones públicas. La libertad y la democracia son, entonces, asumidos como derechos inalienables de los individuos; esto es, que no pueden ser condicionados ni cedidos a otras personas o entidades. Por lo tanto, la igualdad política, debe ser entendida como el derecho de todos los ciudadanos de poder participar en los asuntos públicos en tanto que son iguales, por su parte el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos y libertades de los individuos. La problemática contemporánea de los derechos se centra en su protección efectiva por las instituciones del Estado, más que en su justificación.

Una de las grandes tendencias contemporáneas en materia de derechos fundamentales es la universalización de los derechos, el objetivo es hacer

realidad el supuesto: “todos los derechos para todos”; sin embargo, es una tendencia y no una realidad consolidada.²¹²

Especificación de los derechos. Otra tendencia contemporánea de los derechos es la que resulta del proceso de “especificación” de los mismos, la cual se puede dar tanto con respecto a los contenidos como en relación a los sujetos. La especificación supone el paso de la persona considerada en abstracto a la persona conceptualizada en concreto, en sus distintos roles sociales y en sus diferentes etapas biológicas.

En el constitucionalismo contemporáneo el hombre y la mujer son considerados en su calidad de personas históricamente determinadas, inmersos en la sociedad, personas concretas, consideradas en su existencia histórica y material, portadoras de múltiples necesidades y expectativas. Se comienza a hablar, como consecuencia de esa especificación en el orden de los sujetos, de los derechos de los trabajadores, de las mujeres, de los migrantes, de los indígenas, de los niños, de las personas de la tercera edad, de los consumidores, de las minorías sexuales, etcétera.

Cuadro 69
Especificación de los derechos y nuevos derechos

Especificación de los derechos	Nuevos derechos
<ul style="list-style-type: none"> • De las mujeres • De los migrantes • De los indígenas • De los niños • De las personas de la tercera edad • De las personas con discapacidad • De los consumidores • De las minorías sexuales 	<ul style="list-style-type: none"> • De la niñez • De la juventud • De las mujeres • De la tercera edad • De las personas con discapacidad • Del consumidor • Del ambiente • Del acceso a los servicios de salud • De protección del ocio • De fomento al deporte • De la privacidad

Fuente: elaboración propia.

²¹² Miguel Carbonell, “Estudio Introductorio” en Giancarlo Rolla, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, IJ, 2002, pp. 10-29.

Nuevos derechos. La mayor parte de las Constituciones promulgadas recientemente en Europa y América Latina, han venido incorporando normas tutelares para garantizar los derechos de la niñez, de la juventud, de la tercera edad, del consumidor, del ambiente, del acceso a los servicios de salud, de protección del ocio, de fomento del deporte. También se han ocupado por regular el derecho a la información y el derecho a la intimidad, en este caso incluida la garantía del *habeas data*, entre otros instrumentos.²¹³

Un enfoque de ampliación y fortalecimiento de los derechos fundamentales se delinea en la teoría garantista del Luigi Ferrajoli. Parte de la premisa de que el derecho debe ser la garantía de los más débiles frente a los más poderosos.²¹⁴ La propuesta de Ferrajoli se presenta como una alternativa que genera la multiplicación de las garantías de los derechos individuales tradicionales y, además, asegura la protección de nuevos derechos sociales. Lo anterior le permite asegurar sobre su modelo que es un Estado liberal mínimo y, al mismo tiempo, es un Estado social máximo.

Ferrajoli manifiesta que hay cuatro valores que son precisos para las personas: vida, dignidad, libertad y supervivencia. Estos valores tienen que servir de cuatro fines o criterios axiológicos:

- 1) La igualdad jurídica;
- 2) El nexo entre derechos fundamentales y democracia;
- 3) El nexo entre derechos fundamentales y paz, y
- 4) El papel de los derechos fundamentales como la ley del más débil.

Ferrajoli sostiene que Las garantías jurisdiccionales de los derechos, para ser efectivas, han de proyectarse al menos sobre un triple ámbito de actuación:

²¹³ Diego Valadés, *Op. cit.*, pp. 3-24.

²¹⁴ Moreno Cruz, Rodolfo, "El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, pp. 825-852.

1. Sobre todos los poderes públicos (incluyendo desde luego al poder legislativo) y sobre todos los poderes privados (lo que desata la controversia sobre los efectos horizontales de los derechos fundamentales)
2. Sobre todos los derechos con independencia de que se trate de derechos de libertad o de derechos sociales
3. Hacia los espacios internacionales de modo que los tribunales supranacionales puedan obligar también a los Estados a proteger los derechos de sus habitantes o a reparar las violaciones que ya hayan ocurrido.

De conformidad con la teoría garantista de Ferrajoli, se estructuran las siguientes tesis sobre los derechos fundamentales:

- Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de éstas.
- El concepto elaborado por Ferrajoli apela a un cuantificador lógico y a un concepto jurídico fundamental. El cuantificador lógico es el enunciado de las proposiciones universales: “todos”; el concepto jurídico fundamental es el de derecho subjetivo.
- El cuantificador lógico permite distinguir entre los que son y los que no son derechos fundamentales. Es decir, los derechos al ser universales y al establecer que son de “todos”, constituyen elementos de distinción entre los derechos fundamentales y los que no son derechos fundamentales. ¿Quiénes son todos? Ferrajoli responde que aquellos a “quienes su titularidad esté normativamente reconocida”. Y normativamente

reconocidos están aún vigentes dos tipos de status: la ciudadanía y la capacidad.²¹⁵

Reforma constitucional en Derechos Humanos y Control de Convencionalidad

La reforma constitucional en Derechos Humanos, publicada el 10 de junio de 2011 constata el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos miran hacia la justiciabilidad y la eficacia de su protección. La reforma comprendió los siguientes cambios relevantes:

- Reconoce a nivel constitucional los Derechos Humanos y los acuerdos internacionales suscritos por México.
- Ordena que la educación del Estado fomente el respeto a estos derechos.
- Establece el derecho de cualquier ciudadano a solicitar asilo por motivos políticos o humanitarios.
- Establece que el sistema penitenciario se deberá organizar con base en el respeto a los Derechos Humanos.
- Señala que aun en un caso excepcional de suspensión de garantías, hay derechos que no deberán ser tocados, tales como la no discriminación, a la vida, a la protección de la familia, los derechos de la niñez, políticos y, entre otros, la prohibición de la pena de muerte.
- Obliga a los servidores públicos a acatar y responder las observaciones de los organismos estatales y nacionales de Derechos Humanos.

²¹⁵ Ferrajoli establece dos divisiones sobre el concepto de ciudadanía: ciudadanos y no ciudadanos (por eso el habla de todos o sólo los ciudadanos). Ese "todos" tiene los derechos de la personalidad, y el "sólo" es el conjunto -de ciudadanos- que tienen los derechos de ciudadanía. Si no eres ciudadano formas parte del "todos" y consecuentemente tienes un derecho de la personalidad. En cambio, si eres ciudadano, posees derechos de la personalidad y además dispones de los derechos de la ciudadanía. Moreno Cruz, Rodolfo, *Op. cit.*, pp. 825-852.

- Faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a interponer el recurso de controversia constitucional cuando alguna ley viole estos derechos.

La modificación constitucional introduce al orden jurídico nacional todos los derechos humanos que se encuentran en los tratados internacionales ratificados por México. Ahora todos estos derechos contenidos en esos instrumentos tienen la jerarquía máxima del ordenamiento constitucional. Esta reforma impacta directamente en la administración de justicia federal, basada en la interpretación *pro persona* y en el Control de Convencionalidad.

Se entiende por Control de Convencionalidad el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de los derechos humanos contenidas en el Derecho Internacional, expresados en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esta atribución.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió la contradicción de tesis 293/2011 en diciembre del 2011, a través de dicha sentencia estableció que en México las personas tienen los derechos que reconoce la Constitución además de los que están previstos por los tratados internacionales, y establece que entre esas dos fuentes de los derechos no hay una relación de jerarquía, sino que entre ambas constituyen un bloque de regularidad constitucional, dentro del cual los jueces podrán tomar la norma que resulte más protectora al momento de resolver un caso concreto. Asimismo, establece que las sentencias Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para los jueces mexicanos, de modo que deben aplicar los criterios en ellas contenidos a menos que encuentren un criterio jurisprudencial de carácter nacional que resulte más protector.²¹⁶

Con el criterio establecido por la SCJN se establece en México una protección de derechos humanos más amplia basada en estándares

²¹⁶ SCJN, Contradicción de Tesis 293/2011 sobre jerarquía de los tratado, bloque de constitucionalidad y obligatoriedad de la jurisprudencia interamericana de Derechos Humanos.

internacionales. La SCJN estableció que en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos lo deben ejercer todas las autoridades del Estado Mexicano iniciando con una interpretación del orden jurídico conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.²¹⁷

La SCJN considera que la citada reforma constitucional genera la impostergable necesidad de profundizar en el estudio de los tratados internacionales en los que se reconocen derechos humanos y en que el Estado mexicano es parte.²¹⁸

7.2. Estado de derecho y democracia

Sin Estado de derecho no hay democracia.²¹⁹ El Estado de derecho, implica un límite entre las atribuciones de los gobernantes, que derivan de la voluntad popular, y los derechos, libertades y prerrogativas de los ciudadanos que convergen a integrar esa voluntad.

De conformidad con Jesús Rodríguez Zepeda en el Estado de derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos.²²⁰ En otras palabras el Estado de derecho implica contar con un gobierno limitado a través del principio de la separación de poderes; y por otro lado, la existencia y real aplicación de normas y derechos que regulan la relación entre el Estado y los individuos, y entre los propios individuos. En esta línea, los fundamentos del Estado de derecho se basan en los principios de derechos individuales fundamentales y el gobierno limitado, propios de la tradición liberal.

²¹⁷ SCJN, Tesis: P. LXVII/2011 (9a.). *Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad*. Décima Época. Registro: 160589. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III. Diciembre de 2011. Tomo I. p. 535; y Tesis: P. LXIX/2011(9a.). Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Décima Época.

²¹⁸ <http://www.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

²¹⁹ Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de Derecho y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 12, IFE, 1996.

²²⁰ *Ibidem*.

Rodríguez Zepeda identifica las siguientes características generales del Estado de derecho:²²¹

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.

Es mediante la ley que se garantiza la seguridad de los ciudadanos, a través de ordenamientos jurídicos dentro de marco de normalidad democrática.

Con el surgimiento de las instituciones públicas en el Estado de derecho, se distribuyen determinadas facultades para la administración de la vida colectiva y de acuerdo a su ámbito de incumbencia en determinados actos, los órganos públicos realizan su función. Así, en esta distribución de poderes queda en manos del Poder Judicial la administración de justicia vinculada directamente a la función de impartir seguridad jurídica, en tanto que en manos del Poder Ejecutivo está la responsabilidad de la seguridad pública.²²²

De conformidad con Ana Díaz Aldret, democracia y Estado de derecho constituyen un binomio. La caracterización de un Estado de derecho democrático incluye por lo menos cuatro criterios básicos:

1. Que los ciudadanos tengan iguales oportunidades de acceder a las instituciones legales y recibir de éstas el mismo trato;
2. Que los procedimientos legales estén regulados y sean estándares, de modo que se garantice un debido proceso;
3. Que las normas y los procedimientos legales sean transparentes; y
4. Que el sistema legal en su conjunto esté orientado hacia el respeto y protección de los derechos civiles y de las libertades y garantías políticas.²²³

²²¹ *Ibídem.*

²²² Serafín Ortiz, *Función policial y seguridad pública*, México, Mc Graw Hill, 1998, p. 13.

²²³ Ana Díaz Aldret, *Cultura de la legalidad en México. En Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, México, IFE/Conacyt, 2011.

En el caso mexicano, nuestra legislación establece normas que buscan proteger a los ciudadanos contra posibles actos de autoridad, por lo cual prohíbe las detenciones arbitrarias, tortura, crueldad, mutilación, infamia, azotes, y tormento. Es decir, existe una protección de los individuos frente al Estado. La Constitución en su parte dogmática reconoce los derechos humanos de todo individuo y sus garantías, derechos que son inherentes por la simple calidad de ser humano.

El fortalecimiento del Estado de derecho es un requisito para la inversión privada, para el crecimiento y para la cooperación. En un auténtico Estado de derecho los actores fácticos que desafían la soberanía del Estado no tienen cabida. En algunos casos, los actores fácticos se convierten en poderes paralelos que realizan actividades que corresponde al Estado (cobro de derecho de piso, impuestos, decomisos, el uso de la fuerza y administración fáctica de la de justicia, designación de candidatos a cargos de elección popular, financiamiento de campañas electorales, cooptación y corrupción de instituciones y funcionarios, incidencia en el proceso legislativo). En un Estado de derecho no hay excepciones en la aplicación de la ley para grupos empresariales, monopolios, duopolios, sindicatos, organizaciones corporativas, narcotráfico y crimen organizado.

El control legal y efectivo de los poderes fácticos constituye un factor fundamental para la consolidación democrática en México, para el funcionamiento efectivo de las instituciones y para realizar las reformas que permitan consolidar el cambio democrático. La vigencia de las leyes como normas públicas requiere la existencia de un poder político que, cuando no sean respetadas, las haga valer mediante la coerción.

Asimismo, el ejercicio del poder público, de los gobernantes y representantes populares, necesariamente deben basar su actuación en los principios de legalidad e imparcialidad, garantizando en todo momento los derechos y libertades de los individuos.

7.3. Garantizar la seguridad pública como función esencial del Estado

Garantizar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. En el marco de un Estado de derecho los individuos están cobijados por la protección estatal, lo que garantiza la integridad y derechos de las personas a preservar las libertades, así como la seguridad y paz pública.

Garantizar la seguridad y salvaguardar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad.

La delincuencia en México ha aumentado considerablemente durante los últimos años, constituyéndose en uno de los problemas que más afectan a la sociedad mexicana. Hay un repunte en la incidencia criminal, mayor nivel de violencia, desarrollo acelerado del crimen organizado, corrupción en las fuerzas policiales, militares e instituciones públicas, lo cual crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones y de la convivencia social.

La violencia del crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, y delitos de alto impacto, conllevan la fragmentación del espacio nacional y la descomposición social del Estado, como sucede en Michoacán, Tamaulipas, Guerrero y Morelos.

De acuerdo con la *Décima tercer encuesta nacional sobre percepción de inseguridad ciudadana en México* realizada por México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, durante el 2013 los delitos considerados de alto impacto, representaron el 51.8% de los delitos totales; el secuestro y la extorsión registraron incrementos del orden de 34% y 33% respectivamente, respecto del año anterior.

De conformidad con dicha encuesta a lo largo de siete años en nuestro país se denunciaron 8,970 secuestros y el crecimiento porcentual del periodo fue del 231%. En el siguiente cuadro se muestra el crecimiento paulatino de este delito hasta llegar a una cifra record de 1,695 secuestros denunciados ante el

Ministerio Público en 2013. En ese año Guerrero, Tamaulipas y Michoacán fueron las entidades federativas que tuvieron el incremento más importante al registrar alzas de 176%, 72% y 45%, respectivamente.

Cuadro 70
Delitos de alto Impacto 2006-2013

Delitos de Alto Impacto 2006-2013								
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Robo	545,251	610,730	656,877	680,566	738,138	749,414	711,168	677,327
Lesiones Dolosas	175,738	189,383	186,585	183,421	176,451	160,995	155,567	150,977
Homicidio Doloso	11,806	10,253	13,193	16,117	20,585	22,480	20,555	18,143
Secuestro	733	438	907	1,162	1,284	1,344	1,267	1,695
Extorsión	3,157	3,123	4,875	6,332	6,375	4,404	6,038	8,042
Total de delitos de alto impacto	736,685	813,927	862,437	887,598	942,833	938,637	894,595	856,184
% de delitos de alto impacto respecto al total	46.6%	47.2%	48.9%	49.4%	51.3%	51.4%	50.1%	51.8%
Total de delitos	1,580,730	1,724,319	1,763,462	1,796,737	1,838,109	1,827,373	1,786,026	1,653,206

Fuente: *Décima tercer encuesta nacional sobre percepción de inseguridad ciudadana en México*, realizada por México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky.

En cuanto a la extorsión, su comportamiento en 2013 implica un registro de denuncias de 8,042 extorsiones en todo el país que significa un 10% más que el año anterior. Las entidades que aglutinaron el mayor registro de delitos en 2013 fueron el Estado de México y el Distrito Federal que contabilizaron 1,555 y 900 denuncias, respectivamente. Además, hay que resaltar el hecho de que el Estado de México aumentó un 30% en el periodo, mientras que el Distrito Federal registró un decremento del 13%.

Estamos en presencia de un escenario de creciente inseguridad e incremento del potencial delictivo en la mayor parte del país. En algunos estados existen poderes paralelos que ejercen actividades que constitucionalmente están reservadas a las autoridades (en esencia el cobro de impuestos, el uso de la fuerza pública, y la injerencia en los procesos electorales), donde el orden jurídico se ha perdido.

Esta violación al Estado de derecho, se presentan principalmente en lugares como Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y recientemente en Morelos. El caso más emblemático es el de Michoacán, en el que ninguna autoridad (federal, estatal o municipal) representaban obstáculo alguno a la delincuencia. Incluso el puerto de Lázaro Cárdenas permaneció por años prácticamente bajo control de la delincuencia organizada. Ello generó un caldo de cultivo propicio para acciones locales extraordinarias como las “autodefensas”, que no son otra cosa que una manifestación clara de hasta dónde puede llegar la ciudadanía ante la ausencia de un Estado de derecho.

En México la inseguridad ha provocado el cierre de empresas, cancelado inversiones y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y en capital humano. Los altos niveles de delincuencia en México han llevado a la ciudadanía a tomar medidas de autoprotección.²²⁴ Es decir, se están modificando las pautas de comportamiento de la población, ya que la ciudadanía se organiza y participa de manera directa en el combate a la inseguridad.

El incremento de una delincuencia organizada cada vez más violenta, crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población. La delincuencia organizada en sus diferentes modalidades, ya sea el narcotráfico, el lavado de dinero, el secuestro, el comercio ilegal de armas, el tráfico de indocumentados, el tráfico de menores, la piratería, el robo de vehículos o el terrorismo, plantea importantes desafíos a la seguridad pública, ya que puede rebasar los límites de la capacidad del Estado.

La causas de la delincuencia son multifactoriales, destacan factores económicos, desigualdad, desempleo, falta de expectativas profesionales, insuficiencia redistributiva del salario, nuevos patrones de consumo, deficiente planeación urbana, sobrepoblación, mala canalización del ocio, disgregación familiar, corrupción pública, incompetencia policial, abandono presupuestal y administrativo, falta de voluntad política, insuficiencia del sistema de readaptación, benevolencia de las penas, deficiente legislación procesal, bajos niveles

²²⁴ Un caso paradigmático es el surgimiento de las autodefensas en Michoacán.

educativos, cultura de ilegalidad y de impunidad, promoción de la violencia, crisis de valores y, muy por encima de todo ello, con la ausencia de políticas y acciones integrales sobre la materia.²²⁵

En México, el Poder Judicial impone las penas; la seguridad pública y la persecución de presuntos delincuentes está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a nivel federal, y en el ámbito local corresponde a las procuradurías y policías locales.

La seguridad pública es un concepto amplio que abarca desde las decisiones que debe tomar un gobierno en la asignación de sus recursos para la prevención del delito, hasta la edificación de prisiones y la manutención de los delincuentes.²²⁶

El desafío de la delincuencia organizada

En los últimos años, la violencia y la delincuencia se han salido de los esquemas tradicionales. Dejó de ser una delincuencia menor, una delincuencia doméstica, para convertirse en una delincuencia organizada, en una delincuencia transnacional, con influencias provenientes del extranjero, incluyendo nuevas tecnologías. Lo cual rebasa en ocasiones el ámbito de los estados nacionales. Paralelamente al aumento de la violencia, y estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada, que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. El tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora.

Thomas Naylor sostiene que un aspecto que distingue el crimen transnacional organizado del crimen ordinario está en que el primero se orienta en

²²⁵ José Elías Romero Apis, "La seguridad pública en México", en Pedro José Peñaloza, Mario A. Garza Salinas, (Coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, PGR, México, 2002.

²²⁶ La seguridad pública puede ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.

ciertas ofensas y prácticas diferentes. Primero es empresarial y no predador. Segundo, la dinámica multinacional y multilateral del crimen hace que la acción no se pueda traducir en la forma tradicional víctima-delincuente presente en el crimen tradicional. Tercera, la transferencia que se produce en la relación es generalmente de tipo consensual, no involuntario. Cuarto, el crimen transnacional requiere de mayor movilización de las fuerzas de seguridad pública y de la capacidad de sentencia del sistema judicial, en donde no siempre es a una persona a quien se enjuicia, pero a veces se debate el enjuiciamiento de la organización criminal y la toma de los bienes y valores de la empresa criminal.²²⁷

Así, ciudadanía y autoridades se enfrentan a una delincuencia más preparada tanto en lo técnico como en lo intelectual. Podría decirse que la delincuencia también se ha insertado en el proceso de globalización.

Los altos niveles delictivos, y los desafíos que implican las nuevas modalidades de la delincuencia organizada, deben llevar a plantear acciones más eficaces y eficientes en el combate a la inseguridad.²²⁸

- Es necesario conocer y comprender la complejidad del problema de la inseguridad pública, para lo cual, el gobierno debe poder a disposición de la ciudadanía, información actualizada, completa y puntual.
- Asimismo, es necesario establecer un programa de difusión de estadística criminal como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Establecer un paradigma de prevención del delito, bajo esquemas preventivos en lugar de reactivos, que fomenten la cultura de la legalidad, fortalecer los valores cívicos, además de tratamiento de adicciones, tratamiento violencia intrafamiliar e intervención multidisciplinaria grupos de riesgo.
- Empezar acciones que impidan que el crimen organizado se apodere de

²²⁷ Thomas Naylor, "Mafias, Myths, and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime", *Transnational Organized Crime*, V. 3, N. 3, Autumn 1997. p. 4

²²⁸ *Seminario Internacional, Acuerdos básicos para la Consolidación Democrática, Ciudad de México, 29-31 de mayo de 2006*, Palacio de la Autonomía, México, 2006, 263 pp.

medios de comunicación, partidos políticos o penetre las estructuras e instituciones del Estado.

- Establecer un Código Penal homogéneo en Materia Común para toda la República, lo cual permitiría que cualquier individuo enfrente los mismos derechos y obligaciones frente a una actividad ilícita en cualquier parte del país. Esto evitaría que los delincuentes encuentren nichos de oportunidad en áreas geográficas específicas que hoy representan un menor costo para su actividad delictiva.
- Dar un mayor peso a la participación ciudadana en la seguridad pública.

7.4. Pluralidad y representación política

Un reto fundamental es que los poderes constituidos democráticamente reflejen la pluralidad política del país y sean representativos de la población mexicana.

Lo relevante en términos de representación política es que transitamos de un sistema de partido hegemónico a uno de partidos hegemónicos. Es decir, en la actualidad tres partidos políticos (PRI, PAN y PRD) concentran tanto poder que constituyen una partidocracia.

La partidocracia busca mantener y reproducir su poder, influencia, espacios, prerrogativas y privilegios, por encima de los intereses de la población mexicana y de la sociedad civil organizada.

En efecto, en ausencia de reformas de fondo del régimen político y equilibrio de poderes consecuentes con las nuevas exigencias políticas, el nuevo protagonismo del poder Legislativo ha desembocado en una partidocracia, entendida como una perversión de la democracia en la que no existen suficientes mecanismos formales para contrarrestar o limitar el poder de facto de los partidos mayoritarios.

En relación con la reforma del Congreso, los temas clave son los de la representatividad. Uno de los temas más debatidos a este respecto es el de los diputados plurinominales, que sólo favorece a la partidocracia, pues para obtener una postulación no es necesario establecer ningún vínculo entre los candidatos y el electorado, sino que responden de manera directa a los intereses de las dirigencias de los partidos.

No obstante, ello no significa que la existencia de los diputados plurinominales se innecesaria. Los diputados de Representación Proporcional son necesarios para garantizar la pluralidad política. En este sentido, se presentan las siguientes propuestas:

1. Garantizar que los principios de representación que dan sentido al sistema bicameral se diferencien con claridad, esto es, que la Cámara de Diputados sea el espacio propio de la representación directa de la ciudadanía, y que el Senado sea el ámbito de representación de los estados ante el pacto federal. Ello implicaría eliminar la figura de los senadores plurinominales.
2. Reducir el número de diputados plurinominales a cien.
3. Diseñar un mecanismo de distribución de escaños dirigido a corregir situaciones de sobre y subrepresentación, de tal forma que la suma de posiciones uninominales y plurinominales de un partido en la Cámara equivalga al porcentaje de votos obtenidos.

Aunado a lo anterior, es necesario mejorar el sistema de representación política, a fin que concilie la representación de la pluralidad con la representatividad de quienes arriban a la Cámara.

Nuestro sistema de Representación Proporcional para integrar la Cámara de Diputados y Senadores contempla listas cerradas y bloqueadas, las dirigencias de los partidos políticos deciden de manera discrecional la integración y orden de prelación de dichas listas.

Los diputados y senadores electos por el principio de R.P. no realizan una campaña electoral, no tienen un vínculo con un distrito electoral determinado, ni establecen compromisos con los electores.

Los ciudadanos no se sienten representados por sus legisladores y la situación se agrava cuando el encargo procede de una lista definida por las cúpulas de los partidos sin una explícita participación de los ciudadanos.

Reconociendo este problema de representación, se propone **desbloquear** las listas de Representación Proporcional, es decir, la decisión debe recaer directamente en el ciudadano a través del voto, los electores deben tener el poder de definir quién es electo por el principio de Representación Proporcional. Los diputados que lleguen a la Cámara de Diputados mediante las lista de R.P. abiertas, al igual que los electos por mayoría, lo harían por el voto directo del ciudadano. Con ello se perfeccionaría el sistema representación acercando a los diputados de R.P. con la ciudadanía.

Con dicha modificación, se limitaría la discrecionalidad de las dirigencias de los partidos políticos para definir los lugares de la lista de Representación Proporcional para colocar a sus principales cuadros.

Los partidos deben abrirse más a la sociedad y para ello es fundamental que realicen la selección de precandidatos y candidatos bajo una efectiva democracia interna, es decir que sean los militantes y no las cúpulas partidistas las que elijan a los precandidatos y candidatos a los distintos cargos de elección popular.

7.5. Nuevos equilibrios institucionales ante una nueva realidad política

El régimen político (jurídico-constitucional) fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado; derivado del proceso de cambio político experimentado en las últimas

décadas, el régimen político resulta disfuncional, la realidad política rebasó las reglas formales que establece la Constitución.

Durante décadas contamos con el sistema político que fue eficaz, el presidencialismo vertical y autoritario garantizaba gobernabilidad, sin embargo era una gobernabilidad no democrática. La diseño institucional se configuró para funcionar en un contexto autocrático —en donde las decisiones eran impuestas desde la cúspide del poder presidencial—, en la actualidad se necesitan nuevas reglas y arreglos institucionales funcionales en un contexto de pluralismo político, de alternancia, de gobiernos divididos, de transparencia y rendición de cuentas. Es decir, necesitamos instrumentos y un diseño institucional que respondan a la dinámica política actual.

En la actualidad el diseño institucional que establece la Constitución política mexicana ya no funciona en distintos rubros, ha perdido su sintonía con la realidad, y se ha pospuesto su adecuación integral o la construcción de un nuevo régimen. Tal disfuncionalidad ha incrementado la tensión en el ámbito de la gobernabilidad-democracia, pues aún cuando se ha mantenido el gradualismo en la apertura política, no se han restablecido los acuerdos que permitan la funcionalidad del sistema.

El resultado es una relación disfuncional entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión. A menos que ocurran alianzas bipartidistas los partidos tienden a neutralizarse unos a otros y a mantener en las cámaras una permanente continuación de la lucha electoral que neutraliza el proceso legislativo.

La compleja realidad política actual está demostrando que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. En parte este fenómeno ha residido en la incapacidad de los actores políticos para procesar los consensos necesarios para aprobar las reformas que profundicen el cambio democrático, pero también es cierto que no existen los incentivos institucionales que favorezcan ese proceso.

Lo que se encuentra ausente, sostiene Francisco Valdés, es una norma que concilie en la arquitectura constitucional, el acceso al poder y su ejercicio en el gobierno. El problema, desde luego, radica en cómo lograr la instauración de la regla ausente cuando las reglas presentes son incoherentes y no auspician los cambios.²²⁹

Previo a la aprobación de la Reforma Política del 2012, los partidos políticos analizaron y discutieron el tema de cómo construir nuevos equilibrios institucionales entre los tres poderes, en ese contexto presentaron en el Congreso de la Unión diversas iniciativas tendentes a generar una nueva lógica de equilibrios, controles, pesos y contrapesos a los poderes, en el marco de las condiciones de pluralismo que caracteriza la realidad política.

María Amparo Casar ha analizado las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios y el Ejecutivo federal, en el contexto de la reforma política propuesta por el presidente Felipe Calderón, encontrando que:

Desde la perspectiva del equilibrio de poderes, lo que se desprende de estas propuestas es que están a discusión dos modelos contrapuestos: el que busca acotar más al Poder Ejecutivo y el que busca fortalecerlo como vía para mejorar el desempeño. Éste último, a su vez, está permeado por la discusión entre dos alternativas que no necesariamente son excluyentes. La primera que plantea fortalecer al presidente por la vía de generar mayorías para su partido y la segunda que, sin alterar mayormente el sistema de representación, propone su fortalecimiento mediante la ampliación de sus facultades legislativas. Esto es, un modelo que busca acabar con una supuesta parálisis fundamentalmente por la vía de la representación y otro por medio de la alteración en el equilibrio de poderes.

La iniciativa de reforma enviada por el presidente Calderón al Congreso se adscribe al primer modelo: fortalecimiento del Poder Ejecutivo por la doble vía de modificar tanto el equilibrio de poderes como el sistema de representación. En sentido opuesto, las propuestas de reforma de los partidos de oposición buscan limitarlo en sus facultades y se dividen en cuanto a su fortalecimiento por la vía electoral.

²²⁹ Francisco Valdés Ugalde, *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, FLACSO México, IIS-UNAM, Gedisa, México, 2012, 249, pp.

La representación de las distintas iniciativas a discusión en un plano con dos ejes -poderes presidenciales y formación de mayorías- ofrece la siguiente configuración de acuerdo a las propuestas de reforma:

La mayoría de los cambios en cuanto a la relación entre los poderes y sobre todo en cuanto a los límites al Poder Ejecutivo han sido producto de la pluralidad en los cargos de elección popular. Esta pluralidad ha sido la responsable de activar los principios fundacionales de cualquier sistema presidencial: la división de poderes y los pesos y contrapesos. Ha sido también la responsable de la introducción de otros límites a la acción del Ejecutivo como los que constituyen los organismos autónomos que han asumido facultades previamente adscritas al Poder Ejecutivo.²³⁰

Cuadro 71
Reformas constitucionales en materia de equilibrio de poderes 1997-2012
Cambios Mayores

Art	Promulgado	SCJN	Presidente	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Materia
100	11 jun 1999	+	-	0	-	Judicatura: Corte nombra 3 miembros antes insaculados
74	30 jul 1999	0	-	+	0	Crea el órgano Superior de Fiscalización
79	30 jul 1999					Procedimiento de revisión de la Cuenta Pública
74	30 jul 2004	0	-	+	+	Adelanta la fecha de entrega del proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación
74	7 may 2008	0	-	+	0	Adelanta la fecha de entrega de la Cuenta Pública
7	17 agos 2011	0	-	+	+	Congreso puede publicar leyes si el Ejecutivo no lo hace
35	9 agos 2012	+	+	-	-	Temas trascendentes pueden someterse a Consulta Popular
71	30 jul 2012	0	+	-	-	Se establece la Iniciativa Popular y la Iniciativa Preferente
74	30 jul 2012	0	-	+	+	Da un mes más a los diputados para revisar la Cuenta Pública
76	30 jul 2012					Senado ratifica reguladores Telecom, energía y competencia
	Balance	+2	-4	+3	0	

Cambios Menores

Art	Promulgado	SCJN	Presidente	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Materia
76	8 dic 2005	-	0	0	+	Sólo Senado dirime conflictos limítrofes entre estados
105	8 dic 2005					Corte no conoce de los casos de conflictos limítrofes

²³⁰ María Amparo Casar, *El Equilibrio de Poderes entre Presidente y Congreso, en Debatiendo la Reforma Política, Claves del Cambio Institucional en México*, Grabiell L. Negroto Editor, CIDE, México, 2010, p. 135.

76	12 feb 2007	0	-	0	+	Senado aprueba modificaciones a tratados internacionales
88	29 agos 2008	0	+	-	-	Presidente puede salir del país por más de 7 días sin permiso del Congreso
94	6 jun 2011	-	+	+	+	Trámite prioritario a Acciones y Controversias en la Corte
29	10 jun 2011	+	-	-	-	Suspensión de garantías: SCJN pronuncia su inconstitucionalidad
Balance		-1	0	-1	+1	

Fuente: Eric Magar, "Los contados cambios al equilibrio de poderes", en *Reformar sin mayorías*, María Amparo Casar e Ignacio Marván, Coordinadores, Ed. Taurus, México, 2014, p. 265.

Cuadro 72 Reforma política Otras propuestas

Otras Iniciativas		
	PRD	PRI
Ratificación de Gabinete	Cámara de Diputados: todos los secretarios con excepción de SRE, SEDENA, Marina y PGR Senado: SRE, SEDENA y Marina + titulares de las entidades paraestatales que señalen las leyes	Senado: todos los secretarios con excepción de SEDENA y Marina + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos
Remoción de Gabinete	X	Moción de censura a petición de 1/3 de los miembros de alguna de las cámaras en contra de secretarios de estado y titulares de órganos de la administración pública. Se requiere 2/3 de los votos para remoción
Informe Presidencial	X	Informe presidencial por escrito pudiendo emitir un mensaje; cada grupo parlamentario con derecho a expresar su opinión
Sustitución del presidente	X	Sustitución del presidente en caso de falta absoluta por el Secretario de Gobernación mientras el Congreso llega a una decisión
Juicio Político	Denuncia presentada ante Cámara de Diputados, suscrita por 1/4 parte de integrantes de cualquier Cámara; denuncia se turna a la Sección Instructora; acordada acusación en Cámara de Diputados se turna a Senado; decisión por mayoría absoluta de sus integrantes presentes. Desaparece declaración de procedencia	Se sustituye el juicio político por moción de censura para los Secretarios de Estado + PEMEX, CFE, CNA, CISEN, CRE, COFETEL, COFECO, Comisión Nacional de Hidrocarburos
Procuraduría General de la República	Titular y Consejo Consultivo (10 integrantes) nombrados por 2/3 de Senado a propuesta de terna de la Comisión correspondiente; 5 años y una reelección	PGR y Ministerio Público plena autonomía para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión, disciplina, nombramientos y carrera ministerial; Procurador nombrado por 2/3 de Senado, sin injerencia del Ejecutivo
Auditoría Superior de la Federación	Dirigido por un Consejo de 5 miembros elegidos por 2/3 de Cámara de Diputados; periodo de 8 años y con una reelección; independencia técnica; investigar y perseguir los delitos que afecten a la Hacienda Pública	Se eliminan los principios de posterioridad y anualidad de la ASF
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Homologar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales	Se transfiere a la CNDH la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales, con las que actualmente cuenta la SCJN
Instituto Nacional de Identidad	X	Se crea el Instituto Nacional de Identidad; crear el Registro Nacional de

		Población y expedir una identificación oficial para el conjunto de habitantes del país
Veto de Bolsillo	El Congreso podrá promulgar las iniciativas aprobadas en caso de que el Ejecutivo no lo haga	X
Plan Nacional de Desarrollo	Facultad a la Cámara de Diputados para discutir, modificar y aprobar el PND	X
Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas	Facultad a la Cámara de Diputados para aprobar tratados y compartir con Senado aprobación de convenciones diplomáticas	X
Consejo Económico y Social	Como instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática	X

Fuente: Gabriel Negretto(Editor), *Debatendo la reforma política. Claves del cambio Institucional en México*. CIDE, México, 2010, pp. 25-27.

En virtud de lo anterior, y tomando en cuenta los cambios institucionales, constitucionales y legales aprobados hasta ahora; en el contexto del regreso del PRI a la presidencia de la República, el régimen político requiere de nuevas reformas y equilibrios institucionales, mismos que se exponen a continuación. (Ver cuadro 73).

Equilibrios al Poder Ejecutivo

El Ejecutivo para gobernar tiene que trabajar conjuntamente con el Legislativo y construir una mayoría política que permita la aprobación del presupuesto público, de nombramientos o ratificaciones de funcionarios relevantes, a fin de impulsar su programa de gobierno y las transformaciones que el país requiere.

En un escenario de gobiernos divididos la relación entre el Ejecutivo y Legislativo se vuelve conflictiva, con el riesgo de llegar al bloqueo o parálisis, por lo que se requieren nuevos equilibrios institucionales que permitan una gobernabilidad ante las nuevas condiciones de pluralidad en la integración del Poder Legislativo, en este encuadre se presentan dos grandes tendencias:

1. *Revitalizar el poder presidencial.* Se requiere de un poder presidencial lo suficientemente fuerte para romper las resistencias al cambio y, al mismo tiempo, mantener el control sobre el proceso de cambio político. En este sentido se busca la construcción de mayorías legislativas afines al presidente.

2. *Acotar el poder presidencial.* Avanzar en el proceso democrático, implica restringir al propio presidencialismo, acotarlo a un sistema presidencial con pesos y contrapesos institucionales. En este escenario se buscan contrapesos y equilibrios institucionales que limiten al presidente y fortalezcan a los otros poderes.

De una revisión de las facultades, ordinarias (constitucionales y legales) y metaconstitucionales, que dieron sustento al presidencialismo mexicano, podemos identificar cambios fundamentales en su funcionamiento, entre los que destacan los siguientes:

- La nueva composición del Poder Legislativo a partir de 1997, ha diluido la subordinación de éste al Poder Ejecutivo. Esta situación tiende a fortalecer la vida legislativa del país y se vuelve un equilibrio al presidencialismo.
- Se diluyó la subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Ahora la Suprema Corte de Justicia ejerce un papel de arbitraje entre el Ejecutivo y Legislativo, y entre los poderes de la Unión y las entidades federativas.
- Se eliminó la subordinación de los gobernadores al presidente de la República.
- Con las reformas al Poder Judicial en 1994, la designación del titular de la Procuraduría General de la República ahora tiene que ser aprobada por el Senado. Lo mismo ocurre con la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, agentes diplomáticos y cónsules.
- La reforma electoral de 1996 le quitó al presidente de la República la facultad de designar al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- La figura de “gobierno de coalición” faculta al Ejecutivo Federal para definir de manera conjunta un programa de gobierno y una agenda común con cualquiera de los partidos representados en el Congreso de la Unión para

formar un gobierno de coalición, salvo en los ramos de Defensa Nacional y Marina.

- Participación de ambas Cámaras en la **ratificación de gabinete**, donde la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de ratificar al Secretario de Hacienda y sus empleados mayores, salvo que se opte por un gobierno de coalición y el Senado, de ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores, de integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República y enviarla al Presidente, quien, a su vez, formará, de entre los propuestos, una terna que presentará al Senado, el que nombrará al procurador y podrá hacer observaciones a su remoción, que puede hacer el presidente.

En este contexto, entre los equilibrios necesarios al Ejecutivo se encuentran los siguientes:

- El presidente no cuenta con veto expreso en materia presupuestal,²³¹ ni tiene la capacidad de emitir legislación delegada bajo ciertas condiciones especiales o de emergencia, como si lo tienen diversos presidentes latinoamericanos, por lo que debería contar con estas atribuciones.
- El regreso del PRI a la presidencia implica que el presidente vuelve a ser el jefe nato del partido, por lo que se requieren limitaciones legales que inhiban las facultades metaconstitucionales que formaban parte del antiguo régimen.
- En México no existe la **segunda vuelta** en la elección presidencial, por lo que el sistema electoral establece que el ganador se define por mayoría simple. Hasta llegar a situaciones como la elección presidencial de 2006, en la que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue mínima, lo cual provocó una crisis política, y al no haber un mecanismo para destrabar el conflicto electoral, como es la segunda vuelta, el sistema y las instituciones electorales se vieron rebasadas por la realidad de la alta competencia.

²³¹ La iniciativa de Reforma Política del presidente Felipe Calderón de diciembre de 2009 incluía la figura de "reconstrucción presupuestal", sin embargo no fue aprobada por el Congreso de la Unión.

- El presidente es el responsable único de la política exterior, que no es sancionada sino sólo discutida por el Senado de la República. Aun cuando el PRI mantiene la mayoría en el Senado, es un hecho que la pluralidad que ha adquirido este órgano legislativo, aunado a la debilitada disciplina priísta, son factores que empiezan a ejercer mayor presión sobre el presidente de la República. Por lo que el Legislativo debe profundizar el papel de sancionar la política exterior.

Equilibrios al Poder Legislativo

- Es necesario reforzar las facultades fiscalizadoras del Legislativo, no sólo en términos de control presupuestario y fiscalización de la cuenta pública, sino también en términos del desarrollo de mecanismos de seguimiento, de evaluación y de discusión de los distintos rubros de las políticas públicas.
- La rendición de cuentas y transparencia del Congreso es una materia pendiente. Es urgente establecer mecanismos para que el Congreso rinda cuentas de manera efectiva sobre su funcionamiento y de los recursos públicos que ejerce.
- Convertir a la Auditoría Superior de la Federación en un órgano autónomo, encargado de fiscalizar el manejo de los recursos públicos por parte de los tres poderes.
- Regular las actividades de cabildeo y normar aquellas prácticas que pudieran implicar conflicto de intereses.
- Hay que limitar la injerencia de los poderes fácticos en el Congreso.
- Denunciar y sancionar las presiones e injerencia de los poderes fácticos en el proceso legislativo.

Equilibrios al Poder Judicial

- Un reto fundamental para el Poder Judicial es la aplicación de manera plena y efectiva del principio *pro persona* y del Control de Convencionalidad derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

- Eliminar la participación de la SCJN en la calificación de las preguntas que serán sometidas a la ciudadanía mediante Consulta Popular, no debe formar parte del procedimiento. Asimismo, la Corte no debe intervenir de manera ordinaria en las etapas de ningún procedimiento de participación ciudadana.
- Hay que replantear el régimen constitucional de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, ya que hoy en día se le da el poder a sólo cuatro (de los once) ministros de la Corte para que sostengan la constitucionalidad de una ley.
- Se tiene que revisar el Juicio de Amparo, con alcances generales, para poder llevar a tribunales todas las violaciones a los derechos humanos.

Equilibrios al federalismo

- Es necesario contar con una Ley de distribución de competencias entre la federación, estados y municipios.
- Es necesario contar con mecanismos institucionales de control a los gobernadores.
- Se deben establecer instrumentos que permitan de manera efectiva y plena la rendición de cuentas en las entidades federativas.
- Es menester que estados y municipios adopten reglas tendientes a otorgar mayor transparencia y auditoría eficaz al ejercicio de sus presupuestos y a la asignación de los recursos.
- Promulgar una Ley de deuda de estados y municipios con la finalidad de establecer controles en el endeudamiento.
- La mayoría de los recursos actualmente son recaudados por el gobierno federal, no por los gobiernos estatales y municipales; por lo que debe buscarse un nuevo modelo de recaudación fiscal.
- Debe contemplarse la sustitución del modelo federal de tipo cooperativo en el mayor número de órganos y materias concurrentes, para reconocer las grandes asimetrías y carencias. Por lo tanto, tratar como iguales a todos no está funcionando. La alternativa será evolucionar hacia un federalismo

asimétrico, que reconozca las desigualdades o las debilidades de cada una de las entidades federativas.

Cuadro 73
Propuesta de Reformas Necesarias

Reforma	Justificación
Segunda vuelta electoral en la elección presidencial.	<ul style="list-style-type: none"> • Si ningún partido obtiene 50% + 1 de los votos en la primera vuelta, los dos partidos con más votos competirán en una segunda ocasión.
Desbloquear las listas de Representación Proporcional	<ul style="list-style-type: none"> • La decisión debe caer en el ciudadano a través del voto, con el fin de transferir a la ciudadanía el poder definir quién es electo por el principio de Representación Proporcional, y con ello acercar a los diputados de RP con la ciudadanía. • Asimismo, se acotaría la discrecionalidad con que ahora cuentan las dirigencias de los partidos políticos.
Reconducción presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • La reconducción al presupuesto consiste en una figura jurídica para evitar la parálisis o colapso de la administración pública en caso de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Funciona como un instrumento de continuidad administrativa y financiera del poder público.
Presupuestos multianuales	<ul style="list-style-type: none"> • Es preciso autorizar partidas presupuestarias multianuales, que liberen a las instituciones de la parálisis que provoca la incertidumbre anual de los presupuestos y que les permita, al mismo tiempo, llevar a cabo estrategias congruentes de planeación a mediano y largo plazos, hasta ahora ausentes en la administración pública.
Jefe de Gabinete	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrado por el Congreso, haría las veces de enlace entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Funcionaría como un cabildador cuya legitimidad, de entrada, sería reconocida por las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso o, en el peor de los casos, por una clara mayoría de fuerzas partidarias.
Juicio Político	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante denuncia presentada ante Cámara de Diputados, suscrita por 1/4 parte de integrantes de cualquier Cámara; denuncia se turna a la Sección Instructora; acordada acusación en Cámara de Diputados se turna a Senado; decisión por mayoría absoluta de sus integrantes presentes. Desaparece declaración de procedencia.
Equilibrios al federalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con mecanismos institucionales de control a los gobernadores. • Se deben establecer instrumentos que permitan de manera efectiva y plena la rendición de cuentas en las entidades federativas. • Promulgar una Ley de deuda de estados y municipios. • Es menester que estados y municipios adopten reglas tendientes a otorgar mayor transparencia y auditoría eficaz al ejercicio de sus presupuestos y a la asignación de los recursos. • La mayoría de los recursos actualmente son recaudados por el gobierno federal, no por los gobiernos estatales y municipales; por lo que debe buscarse un nuevo modelo de recaudación fiscal
Reforma política del D.F.	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar al D.F. de una Constitución propia. • Terminar con la lógica de subordinación del gobierno local hacia los poderes federales, para dar paso a una de distribución de competencias y homologación del Distrito Federal con el resto de las entidades federativas. • Colegializar las estructuras de los gobiernos delegacionales estableciendo mecanismos internos de contrapeso y control.
Convertir a la Auditoría Superior de la Federación en	<ul style="list-style-type: none"> • Sería el órgano encargado de fiscalizar el manejo de los recursos públicos por parte de los tres poderes del Estado.

Reforma	Justificación
un órgano autónomo.	<ul style="list-style-type: none"> • La fiscalización es una función fundamental del Estado para garantizar el adecuado destino de los recursos públicos y representa uno de los principales instrumentos de rendición de cuentas con que cuenta el Estado mexicano, por lo que debería eliminarse todo sesgo político y dotar a esta función de total independencia y autonomía.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir de manera expresa como sujetos de fiscalización a los fideicomisos. • Incluir la fiscalización de los proyectos de inversión de coparticipación público-privada. • Establecer que los informes de auditoría que presentan las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas sean públicos.
Creación de un Tribunal autónomo para la imposición de sanciones a servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente los Órganos Internos de Control, OIC's y contralorías internas sancionan, en su caso, a servidores públicos de la APF y de los Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos y entidades federativas y municipios, por lo que debe buscarse un esquema en el que se fortalezca la función sancionatoria a través de la creación de un Tribunal Constitucionalmente Autónomo para la aplicación de sanciones a los servidores públicos.
Regular las actividades de cabildeo y normar aquellas prácticas que pudieran implicar conflicto de intereses.	<ul style="list-style-type: none"> • Elemento indispensable para limitar la injerencia de los poderes fácticos en el Legislativo.
Plebiscito	<ul style="list-style-type: none"> • Consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones que competen al Gobierno Federal, que sean trascendentes para la vida pública.
Referéndum	<ul style="list-style-type: none"> • Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso de la Unión.
Revocación de mandato	<ul style="list-style-type: none"> • La revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que concluya el periodo para el cual fue elegido.
Presupuesto participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo representa la adopción de nuevas prácticas de gestión, en las que el ingrediente innovador consiste en la apertura de canales y mecanismos de participación ciudadana en el proceso de asignación de una parte de los recursos públicos.
Consejo Económico Social	<ul style="list-style-type: none"> • Como instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática.
Una reforma que democratice el uso de los medios electrónicos de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> • El actual modelo de comunicación política tiene diversas debilidades: está basado en un modelo de spotización. Es necesario flexibilizar los tiempos, a fin de mantener la misma cantidad de tiempo y posibilitar la transmisión de promocionales de mayor duración para desarrollar temas de mayor profundidad y comunicar mejores contenidos. • Propicia o permite un excesivo gasto de publicidad gubernamental. • Se debe deducir del financiamiento público que reciben los partidos el costo comercial de los spots. • Están pendientes la Ley reglamentaria del derecho de réplica. • Está pendiente la Ley reglamentaria del art. 134 constitucional. • Se generan formas disfrazadas de publicidad gubernamental y de propaganda electoral a través de infomerciales, entrevistas, paquetes informativos, y otros formatos diseñados para violar la legislación electoral.

Reforma	Justificación
Hay replantear el régimen constitucional de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Derivado de que hoy en día se le da el poder a sólo cuatro (de los once) ministros para que sostengan la constitucionalidad de una ley.
Eliminar atribuciones jurisdiccionales del Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Se propone, por tanto, que los tribunales fiscales, laborales, agrarios formen parte del Poder Judicial.
Establecer un sistema integral de rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere una reforma que profundice, cohesione, integre y articule los distintos esfuerzos en materia de rendición de cuentas, tanto a nivel federal como local. • Se requiere un sistema de rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes.
Ley de distribución de competencias entre la federación, estados y municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario contar con una legislación que determene con claridad el nivel de atribuciones, funciones y competencias entre la federación, estados y municipios.
Ley de deuda de estados y municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Con el fin de establecer controles en el endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

Fuente: elaboración propia.

Las posibilidades de perfeccionar el régimen político pueden ser diversas, pero si no existe la disposición o los incentivos para que los actores actúen en función de intereses más generales y con visión de largo plazo, las reformas podrían no tener mayor impacto.

Toda reforma y cambio institucional debe de acompañarse de acciones, y de la determinación de la fuerza del Estado, a fin de impedir que actores fácticos –monopolios, duopolios, empresarios, sindicatos, enclaves autoritarios, narcotráfico y crimen organizado–, bloquen, impidan, obstaculicen, posterguen o condicionen la aplicación de dichas reformas.

7.6. Reforma política del Distrito Federal

Históricamente el estatus jurídico político del Distrito Federal se ha caracterizado por ser un régimen de excepción, en el que los ciudadanos no contaban con la posibilidad de elegir a sus propios gobernantes.

Es hasta mediados de la década de los ochenta que inició de manera gradual la democratización de la ciudad capital. Ha sido un largo proceso que inició con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su posterior transformación en Asamblea Legislativa, con la posibilidad de que los ciudadanos podamos elegir a nuestro Jefe de Gobierno a partir de 1997, y contamos con el derecho de elegir mediante el voto popular a los Jefes Delegacionales a partir del año 2000, lo que en conjunto ha configurado un importante avance democrático en la Ciudad de México.

El Distrito Federal tiene una importancia fundamental por ser la capital de la República y asiento de los poderes federales, ser el centro político, económico y cultural del país.

No obstante los avances democráticos en el Distrito Federal, han irrumpido en nuestra realidad cotidiana problemas nuevos, producto, entre otros factores, de la falta de una adecuación del diseño institucional. En este encuadre podemos observar los siguientes *puntos de inflexión* del actual diseño institucional del Distrito Federal, es decir, elementos que en el contexto actual no permiten profundizar en su desarrollo político democrático:

- a) El modelo institucional vigente mantiene una subordinación del Distrito Federal hacia los poderes federales. La federación interviene en cuando menos cuatro asuntos esenciales en el Distrito Federal: la función legislativa, la aprobación de la deuda pública, la procuración de justicia y la fuerza pública.
- b) El Ejecutivo federal tiene facultades de nombramiento de funcionarios del Distrito Federal y obliga a establecer una relación de cogobierno con el gobierno local, electo por sufragio popular. Es decir, ante un resabio político superado, se mantiene un resabio administrativo del pasado.

- c) La administración local tiene que sortear demandas y/o conflictos de otras entidades federativas por la cultura centralista que prevalece en la sociedad mexicana. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México concentra alrededor de veinte millones de habitantes, de los cuales, la mayoría trabaja, estudia, se transporta o hacer uso de los servicios del Distrito Federal, lo cual tiene un alto impacto en los servicios e infraestructura que debe prestar el Gobierno del Distrito Federal.
- d) El régimen jurídico de las demarcaciones territoriales o delegaciones, reproduce muchas de las condiciones *sui generis* o distorsiones que prevalecen entre el Distrito Federal y la federación, por lo que es necesario una reforma orientada a la descentralización y a reforzar las atribuciones de las jefaturas delegacionales.

En resumen, los cambios al marco jurídico-político de los últimos años, configuraron un importante avance democrático de la Ciudad de México; sin embargo, es una transformación inconclusa, inacabada, una reforma que ha modificado el anterior estatus jurídico-político del D.F., pero que no ha logrado concretar el nuevo régimen que requiere la Ciudad.

Cabe mencionar que el año 2001 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una iniciativa sobre la reforma política del Distrito Federal, la cual fue remitida y aprobada por al Cámara de Diputados, pero no fue aprobada en el Senado de la República. En los resolutivos del *Dictamen de las Comisiones Unidas de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos, del Senado de la República, de fecha 1° de octubre de 2002*, se estableció:

PRIMERO.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar Iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión para hacer modificaciones o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal competencia esta claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la Ley fundamental.

SEGUNDO.- Con la aprobación de esta Minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno y administrativos del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales.

TERCERO.- Después de un análisis exhaustivo de las consideraciones de derecho y de las opiniones vertidas por quienes intervinieron en este proceso, las Comisiones concluimos que NO es de aprobarse la iniciativa presentada por la Cámara de Diputados y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo tanto devuélvase a la Honorable Colegisladora para los efectos legales a que haya lugar.

Con lo anterior, se dio marcha atrás a la propuesta de reforma política y se confirmó el régimen de excepción jurídico-político del Distrito Federal.

El Distrito Federal requiere un rediseño institucional para dar cauce a la pluralidad política y contar con mecanismos que permitan la participación efectiva de la ciudadanía. El reto es contar con instituciones que faciliten el acuerdo entre diferentes actores políticos y propicien la colaboración entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno y, a la vez, que acerquen a los gobernados con sus gobernantes, que propicien una mayor interacción entre los representantes populares y la ciudadanía a la que representan.

La reforma de las instituciones políticas de la Ciudad de México se presenta como un asunto urgente, la cual debe ir acompañada de acuerdos políticos, reformas legales, nuevas políticas públicas y, sobre todo, de un nuevo paradigma administrativo que permita dar respuesta a los complejos problemas de la ciudad y a las expectativas de sus habitantes.

Es necesario construir un nuevo diseño democrático que termine con la lógica de acotamiento de facultades del gobierno local hacia la federación, superar toda relación de tutela y subordinación hacia el gobierno federal, dotando de plenas competencias y atribuciones a los poderes del D.F. De igual manera, es necesario fortalecer la descentralización a través de la revisión integral del

régimen delegacional, dotándolo de mayor independencia respecto del gobierno central.

Algunos de los temas son:

- a) Realizar una reforma política integral, a fin de que los habitantes del D.F. cuenten con instituciones en los tres niveles de gobierno, eficientes, articuladas y compatibles entre sí.
- b) Terminar con la lógica de subordinación del gobierno local hacia los poderes federales, para dar paso a una de distribución de competencias y homologación del Distrito Federal con el resto de las entidades federativas.
- c) Colegializar las estructuras de los gobiernos delegacionales estableciendo mecanismos internos de contrapeso y control, así como fortalecer la descentralización a través de la revisión integral del régimen delegacional, dotándolo de mayor independencia respecto del gobierno central.
- d) Impulsar la descentralización de facultades y recursos, para que los órganos políticos administrativos delegacionales tengan mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales. De igual manera, es necesario capacitar a los servidores públicos tanto del gobierno central como de las jefaturas delegacionales estableciendo con claridad las atribuciones y facultades de cada uno de ellos, los mecanismos de coordinación y de comunicación necesarios para evitar duplicidades, ineficiencias y onerosos costos en perjuicio de los contribuyentes y de sus habitantes.
- e) Es necesario que la administración pública del Distrito Federal contemple una visión metropolitana. La Zona Metropolitana de la Ciudad (ZMCM) actualmente está conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo, se ha convertido en una unidad conjunta con los 41 municipios conurbanos.

Dada esta compleja realidad, es necesario impulsar reformas institucionales y administrativas de mediano y largo plazo, que sean reflejo de un nuevo pacto político y administrativo, que sea capaz de garantizar y hacer sustentable la gobernabilidad democrática, abriendo los cauces a políticas públicas capaces de resolver los problemas más apremiantes de la ciudad en su contexto metropolitano: asentamientos humanos, infraestructura, seguridad pública, transporte y vialidad, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, así como medio ambiente y desarrollo sustentable.

En relación con la Reforma Política del Distrito federal, en el Compromiso 91 del *Pacto por México* se establece:

Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal. Para ello, se instalará una mesa nacional de negociación para acordar sus términos. La reforma comprenderá los siguientes temas: (Compromiso 91)

- Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República.
- Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal.
- Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF.
- En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.
- Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

La reforma que modifique el estatus jurídico-político del Distrito Federal es una tarea necesaria que deberá llevarse a cabo desde una perspectiva integral. Este proceso de cambio y rediseño institucional debe obedecer a las nuevas condiciones políticas, sociales y de cultura política de la ciudad capital, y a su vez, es una condición indispensable de los equilibrios institucionales que deben existir entre esta entidad federativa y los poderes de la Unión.

7.7. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas

De acuerdo con José Antonio Crespo, “la rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos, es decir, todos los que dispongan de algún poder político, saben que puedan ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.”²³²

En el artículo 15 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, se establece: “*La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración*”.

La rendición de cuentas ha sido a lo largo de la historia de nuestro país una asignatura pendiente. Los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas son recientes y limitados.

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta nuestro país, es construir un sistema de rendición de cuentas que haga realidad el postulado establecido desde 1789, es decir, que la sociedad cuente de manera efectiva con instrumentos y causas institucionales para pedir cuentas a todo agente público sobre su administración. En consecuencia deben existir los mecanismos o procedimientos para evaluar, corregir, resarcir, y en su caso, sancionar, a los servidores públicos que incumplan con las funciones que le son encomendadas.

²³² José Antonio Crespo, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1. Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, p. 7.

Se requiere una reforma que profundice, cohesione, integre y articule los distintos esfuerzos en materia de rendición de cuentas de tipo horizontal, vertical, diagonal y social, tanto a nivel federal como local. Se requiere un sistema de rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes.

Cuadro 74
Mecanismos de rendición de cuentas

	Rendición de cuentas en el seno del gobierno (Horizontal)	Rendición de cuentas externa al gobierno (Vertical)	Rendición de cuentas externa al gobierno (Diagonal)	Rendición de cuentas externa al gobierno (Social)
Alta capacidad de imposición y cumplimiento de sanciones	Instituciones Supremas de Auditoría Comisiones legislativas Interpelaciones Tribunales Entidades encargadas de hacer cumplir las sanciones	Elecciones Códigos de Conducta Profesionales Órganos nacionales e internacionales encargados de emitir la normatividad Entidades de Acreditación Referendos	Audiencias en el parlamento Consejos de Veeduría Administrativa	Ley de Protección de los Intereses Públicos Leyes sobre la Libertad de información
Baja capacidad de imposición y cumplimiento de sanciones	Periodo de Preguntas Defensorías del pueblo Juntas consultivas Comisiones interministeriales Paneles de alto	Investigación sobre políticas Sondeos sobre los servicios recibidos Periodismo investigativo		Carta política Comités de fiscalización ciudadana Instituciones de "Veeduría" ciudadana

Fuente: *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial*, World Bank Institute, 2013, http://gopacnetwork.org/Docs/CO_Handbook_ES.pdf.

Se deben realizar acciones que favorezcan una mayor rendición de cuentas y evaluación de resultados en los ámbitos vertical, horizontal, diagonal y social, a través de los siguientes ejes rectores:

- Aclarar las responsabilidades del gasto en los distintos órdenes de gobierno y eliminar las redundancias o duplicidades de funciones.
- Establecer un marco de clasificación presupuestal y contabilidad común, acorde con los estándares internacionales en todos los niveles de gobierno.
- Mejorar la transparencia del ejercicio de las transferencias federales a gobiernos estatales y municipales y mejorar los mecanismos de "nivelación" fiscal.²³³

²³³ OCDE, México, *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*, serie "Mejores políticas", septiembre 2012, disponible en www.oecd.org.

- Eliminar los puntos de veto, restricciones y excepciones en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- Como parte fundamental de la rendición de cuentas se debe evaluar el desempeño de los servidores públicos.²³⁴

Para constituir un buen sistema de evaluación del desempeño es conveniente partir de ciertos principios:

- Evaluación Simultánea.- Se requiere la evaluación individual, grupal e institucional, de manera conjunta. Toda la institución debe estar comprometida hacia objetivos claros para dotar de sentido a la participación del equipo de trabajo y cada uno de los integrantes.
- Evaluación Objetiva.- Debe hacerse sobre bases estandarizadas y corroborables, efectuada por personal capacitado, tomando en cuenta datos no manipulables o subjetivamente interpretables.
- Evaluación Sustantiva.- Hay que evaluar los aspectos sustantivos y no los accesorios: el cumplimiento de metas, productividad, calidad en el trabajo, entre otros aspectos. También debe considerarse la satisfacción de los usuarios de los servicios.
- Evaluación Social.- Es fundamental que la evaluación sea social, que los servidores públicos recuerden su calidad de servidores y que sus clientes son los ciudadanos; por lo tanto, su responsabilidad es atenderlos. En procesos internos hay que considerar quiénes son los usuarios de nuestros servicios y/o productos.
- Generar Compromisos.- La evaluación del desempeño debe estar orientada a alentar el espíritu de responsabilidad y de servicio. No es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el desempeño.²³⁵

²³⁴ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece ninguna disposición relacionada con la evaluación del desempeño de los servidores públicos, únicamente existe la *Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos* de nivel operativo, emitida por la Secretaría de la Función Pública. Por otra parte no existe legislación en materia de evaluación del desempeño que sea aplicable al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial.

²³⁵ Mauricio Reynoso Laureano, "El Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos", *Quórum Legislativo* 95, octubre - diciembre de 2008, Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 128.

En necesario contar con marco jurídico integral que establezca un sistema de evaluación del desempeño de todos los servidores públicos a nivel federal y local, eficiente y eficaz. Entre los aspectos que podrían obstaculizar la regulación e implementación de un sistema de evaluación del desempeño están los sindicatos, los contratos colectivos y la diversidad de regímenes laborales.

7.8. Participación política de las mujeres en condiciones de paridad

En la actualidad en México las mujeres participan activamente en la economía, la cultura, la ciencia, el deporte, la política y en todas las esferas de la vida social; sin embargo, enfrentan una situación de inequidad al encontrar accesos diferenciados a empleo, salarios, prestaciones, salud, bienestar y la participación política.

El Estado mexicano ha mantenido un esquema de segregación y diferenciación a la mujer, en la que no se le reconocían derechos plenos, no eran consideradas como ciudadanas con derechos plenos, sino bajo una condición de tutelaje.

En los discursos políticos del México posrevolucionario, el ciudadano era pensado en masculino. A las mujeres se les concedía importancia, eso sí, (el ejemplo más claro es el pedestal que se les erigía en el día de “la madre”) pero no como sujetos activos, diferentes y dotados de razón, sino como meros receptáculos, como “depositaria[s] de nuestra nacionalidad”, para decirlo en las palabras del presidente Miguel de la Madrid, quien también afirmó: “Nuestra nacionalidad es fuerte porque tenemos una familia fuerte que debemos a una mujer admirable y responsable”. Aparte de que los intereses de las mujeres solían subsumirse en los intereses de “la familia”, existen paralelos entre el discurso oficial acerca de “la mujer” (“la madre”) y el de “la familia mexicana”. Ambas, “la mujer” y “la familia”, han sido instrumentalizadas como pilares de la “identidad nacional”, y homogenizadas y deshistorizadas por el discurso oficial.²³⁶

²³⁶ Miriam Lang, “¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México” en *Iberoamericana*, III, 12 (2003), p. 71.

A partir de la década de 1960, convergen una serie de procesos, entre los que podemos mencionar el cambio en los patrones demográficos, económicos y sociales, los cuales favorecieron la aparición de un feminismo que se centraba en aspectos ligados a la condición sociocultural de la mujer. El descenso de los índices de mortalidad infantil, la mayor esperanza de vida y los métodos de anticoncepción liberaron en gran parte a la mujer de las responsabilidades relativas al cuidado de los hijos. Asimismo, se presenta un índice mayor de divorcios en los matrimonios mexicanos.

A partir de la década de 1970, y ligado a las crisis económicas, la inflación, la pérdida del valor adquisitivo del salario, propicia que se inserten al mercado laboral muchas más mujeres que en décadas anteriores.

Además del salto en su escolaridad, los mexicanos viven una transformación cualitativa de su realidad familiar y su intimidad amorosa. Es el cambio de larga duración más importante que haya sufrido nuestro mundo patriarcal: el ingreso masivo de las mujeres al mercado formal de trabajo. A fines de la década de los setentas, la presencia femenina entre la población económicamente activa era ya una tendencia espectacular. En 1970, 20 de cada cien mexicanos con trabajo eran mujeres. En 1980, eran 28 de cada cien. Las cifras quieren decir que durante los setentas habían encontrado trabajo -sudor e independencia- tres millones y medio más de mujeres. Había sido una larga y silenciosa marcha desde el año de 1930, en que sólo 3 de cada cien mexicanos con trabajo (2.8%) eran mujeres.²³⁷

Formalmente a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se establece implícitamente un régimen que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que ella misma establece.

Sin embargo, los derechos de las mujeres quedaron restringidos, tutelados, o considerados bajo una situación jurídica disminuida. Es hasta 1947 que se adiciona el artículo 115 de la Constitución, mediante lo cual inicia la participación

²³⁷ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y arena, 6ª, ed. 1989, p. 254.

política de las mujeres, otorgándoles el derecho a votar y ser votadas, pero sólo en las elecciones municipales.

En 1953 por se amplían los derechos políticos de las mujeres al reformarse el primer párrafo del artículo 34 constitucional, otorgándosele a la mujer el derecho a votar y ser votada en elecciones presidenciales.

En al año de 1975, Año Internacional de la Mujer, entraron en vigor las reformas al artículo 4° de la Constitución con lo que se garantizaba la igualdad jurídica de las mujeres.

El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

La transformación jurídica abarca cuatro aspectos fundamentales: la incorporación cabal de la mujer al sistema educativo, su promoción en el ambiente laboral, la revalorización del papel femenino en el plano familiar y la integración de la mujer en las estructuras administrativas y políticas.

La lucha de las mujeres por la igualdad de derechos civiles y políticos ha sido una lucha mundial.²³⁸

Actualmente ha habido un avance sustantivo en el marco jurídico que protege los derechos de las mujeres, evitar la discriminación, ampliar los derechos políticos, y promover una cultura de género. A pesar de estas modificaciones, entre la igualdad jurídica y la igualdad real, sin embargo, existe un largo trecho

²³⁸ En Estados Unidos el movimiento sufragista alcanzó su victoria culminante poco después de la I Guerra Mundial, cuando, en 1919, el Congreso aprobó la 19ª Enmienda a la Constitución, que determinaba que “ni los Estados Unidos ni ningún otro Estado deberá negar o limitar el derecho de los ciudadanos a votar por motivo de sexo”. Ratificada el 18 de agosto de 1920, la 19 enmienda se convirtió en ley nacional. En 1918 el Parlamento de Inglaterra concedió el derecho al voto a todas las mujeres cabeza de familia, esposas del cabeza de familia y graduadas universitarias de más de 30 años. El Parlamento amplió la edad del voto a 21 años en 1928, concediéndoles así la misma igualdad política completa que a los varones. Más adelante, la mayoría de las naciones democráticas incorporaron el sufragio femenino. Entre los primeros países que procedieron a conceder el sufragio completo y que otorgaron el voto a la mujer están: Nueva Zelanda (1893); Australia (1902); Finlandia (1906); Noruega (1913); Dinamarca (1915); los Países Bajos y la Unión Soviética (1917); Canadá y Luxemburgo (1918); Austria, Checoslovaquia (actualmente República Checa y Eslovaquia), Alemania, Polonia y Suecia (1919); Bélgica (parcial, en 1919; completo, en 1948); Ecuador (1929); Sudáfrica (1930); Brasil y Uruguay (1932); Turquía y Cuba (1934); España (1931); Francia (1944); Italia y Japón (1946); China y Argentina (1947); Corea del Sur e Israel (1948); Chile, India e Indonesia (1949), México (1953), Suiza concedió voto a la mujer en 1971. En la década de 1980 las mujeres podían votar prácticamente en todo el mundo, con excepción de algunos países musulmanes.

que nos falta por recorrer para garantizar la paridad de género en los cargos de elección popular.

Cuadro 75
Instrumentos Internacionales, Conferencias, Cumbres de gobiernos,
y resoluciones a favor de los derechos de las mujeres

<i>Instrumentos Internacionales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de los Derechos Humanos • Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer • Convención contra la Discriminación en la Educación • Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer • Declaración para la Protección de Mujeres y Niños en Emergencias y Conflictos Armados • Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer/CEDAW • Protocolo Facultativo de la CEDAW • Convención sobre los Derechos de las Niñas y los Niños • Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer • Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (<i>Convención de Belem do Pará</i>)
<i>Conferencias y Cumbres de gobiernos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer • Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz • Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (<i>Conferencia de Nairobi</i>) • Cumbre Mundial sobre la Infancia • Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo • Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos • Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo • El Foro de La Haya (Cairo+5) • Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social • Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz • Vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas: "La mujer en el año 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y Paz para el siglo XXI" (Pekín+5) • Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Conferencia de Durban)
<i>Resoluciones recientes de las Naciones Unidas Relativas a las mujeres</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La eliminación de la violencia contra la mujer (Resolución de la Comisión de Derechos humanos 2000/45), 20 de abril de 2000. • La violencia contra las trabajadoras migratorias. (Resolución de la Comisión de Derechos humanos 2000/54), 25 de abril de 2000. • La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. (Resolución de la Comisión de Derechos humanos 2001/34), 20 de abril de 2001.²³⁹

Fuente: *Instrumentos, conferencias y organismos internacionales, hemisféricos y regionales relacionados con la condición de mujer.* Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección Adjunta de Asuntos Internacionales, México.

²³⁹ *Instrumentos, conferencias y organismos internacionales, hemisféricos y regionales relacionados con la condición de mujer.* Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección Adjunta de Asuntos Internacionales, México, 2001.

En un sistema democrático las mujeres tienen el derecho de disfrutar del mismo esquema de libertades básicas y derechos, lo cual debe traducirse en igualdad de oportunidades. Como hemos visto, fue hasta 1953 cuando la Constitución otorgó el voto a las mujeres y en 1975 cuando se les garantizó la igualdad jurídica. Sin embargo, en los últimos años, tanto el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo, las organizaciones civiles, académicas, los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales y el IFE han venido desarrollando acciones para lograr el acceso y avance de las mujeres en cargos públicos, de representación y espacios de toma de decisiones.

En la historia de nuestro país, sólo seis mujeres han gobernado alguna entidad federativa: Griselda Álvarez, Colima (1979-1985); Beatriz Paredes, Tlaxcala (1987-1993), Dulce María Sauri en Yucatán (Interinato, 1991-1993); Rosario Robles encabezó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (1999-2000), Amalia García Medina en Zacatecas (2004-2010); e Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán (2007-2012). En tanto que se ha contado con un número limitado de secretarías de Estado, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 76
Mujeres Secretarías de Estado 1980-2014

Nombre	Dependencia	Periodo
Rosa Luz Alegría Escamilla	Secretaría de Turismo	1980 - 1982
María de los Ángeles Moreno	Secretaría de Pesca	1988- 1991
María Elena Vázquez Nava	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	1988- 1994
Norma Samaniego de Villareal	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	1994- 1996
Silvia Hernández Enríquez	Secretaría de Turismo	1994- 1997
Julia Carabias Lillo	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	1994- 2000
Rosario Green Macías	Secretaría de Relaciones Exteriores	1998- 2000
María Teresa Herrera Tello	Secretaría de la Reforma Agraria	2000 - 2003
Leticia Navarro Ochoa	Secretaría de Turismo	2000 - 2004
Josefina Vázquez Mota	Secretaría de Desarrollo Social	2000-2006
Ana Teresa Aranda	Secretaría de Desarrollo Social	2000 - 2006
Xóchitl Gálvez Ruiz*	Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	2000 - 2006

Sari Bermúdez Ochoa *	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	2000 - 2006
Laura Valdés de Rojas*	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	2000 - 2004
Patricia Espinosa Torres*	Instituto Nacional de las Mujeres	2001 - 2006
María Beatriz Zavala Peniche	Secretaría de Desarrollo Social	2006- 2008
Josefina Vázquez Mota	Secretaría de Educación Pública	2006- 2009
Georgina Kessel Martínez	Secretaría de Energía	2006- 2011
Patricia Espinosa Cantellano	Secretaría de Relaciones Exteriores	2006- 2012
Rocío García Gaytán*	Instituto Nacional de las Mujeres	2006- 2012
Cosuelo Sáizar Guerrero*	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	2009 - 2012
Gloria Guevara Manzo	Secretaría de Turismo	2010 - 2012
Marisela Morales Ibáñez	Procuraduría General de la República	2011 - 2012
Rosalinda Vélez Juárez	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	2011 - 2012
Rosario Robles Berlanga	Secretaría de Desarrollo Social	2012 – En el cargo
Mercedes Juan López	Secretaría de Salud	2012 – En el cargo
Claudia Ruiz Massieu Salinas	Secretaría de Turismo	2012 – En el cargo

*Integrantes del gabinete ampliado.

Fuente: Gabinetes presidenciales México 1980-2012.

A partir de las elecciones del 2000, se han realizado reformas que permiten a las mujeres tener una participación en las candidaturas de los partidos políticos a puestos de elección popular. El IFE en las elecciones del año 2000, se comprometió a estar pendiente de que la cuota de acción afirmativa, no se excediera del 70 por ciento de los candidatos del mismo género, los partidos incluyeron a las mujeres, pero en candidaturas como suplentes.

En ese contexto, el artículo 22 transitorio del COFIPE establecía que “los partidos políticos nacionales consideran en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores de la República no excedan el 70 por ciento para un mismo género”.

El 30 de abril de 2002 la Cámara de Diputados aprobó, con 403 votos a favor, 7 en contra y 12 abstenciones, el proyecto de decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE. Destaca esta iniciativa por constituir una medida afirmativa temporal, aplicable para la celebración de los

próximos cinco procesos electorales federales y que obtuvo un elevado consenso entre las legisladoras y los legisladores, lo que le da mayor legitimidad.

El 24 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona el numeral 1 del artículo 4º constitucional:

Artículo 4o.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Cuadro 77
Evolución de la legislación mexicana en materia de
Cuotas de Género

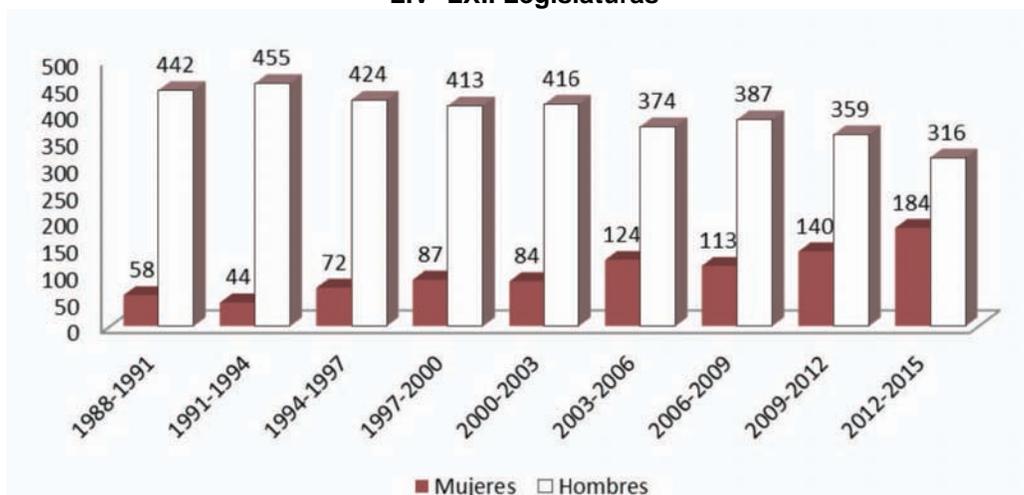
Año	Disposición Normativa
1993	Art. 175-Fr. III: Los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.
1996	Art. 5-Fr. XXII: Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género . Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.
2002	Art. 175-A: De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género . Art. 175-B Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político. Art. 175-C: 1.- Hecho el cierre de registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del IFE le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. 2.- Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. 3.- Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.

2008	<p>Art. 219.1: De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. Artículo 220. 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.</p> <p>Art. 221: 1.- Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de las candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. 2.- Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</p>
2014	<p>Los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. Art. 41, base I de la Constitución.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe sobre la Evolución Normativa y las medidas afirmativas para la aplicación efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012*, IFE, septiembre de 2012.

La legislación electoral ha evolucionado en materia de equidad de género, a partir de 1993 se estableció que los partidos promoverán una mayor participación de las mujeres (sin ser vinculante); en 1996 se establece que los partidos considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género, y es hasta el 2002 que se estableció como una obligación tajante al instituir que en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género; en el 2008 se estableció la obligación de postular al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad; y con la reforma-político electoral del 2014 se establece que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad de género.

Cuadro 78
Gráfica de la integración de la Cámara de Diputados por género
LIV- LXII Legislaturas



Fuente: Informe sobre la Evolución Normativa y las medidas afirmativas para la aplicación efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, septiembre de 2012.

De conformidad con las disposiciones afirmativas en materia de género, la integración de la Cámara de Diputados ha evolucionado mostrando una tendencia incremental en la incorporación de escaños ocupados por mujeres, pasando de 58 diputadas en la LIV Legislatura a 184 diputadas en la LXII Legislatura, tal y como se presenta en los cuadros 78 y 79.

Cuadro 79
Integración de la Cámara de Diputados por género
LIV- LXII Legislaturas

Periodo	Legislatura	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Incremento
1988-1991	LIV	500	442	58	11.6 %	38 %
1991-1994	LV	499	455	44	8.8 %	-24 %
1994-1997	LVI	496	424	72	14.5 %	64 %
1997-2000	LVII	500	413	87	17.4 %	21 %
2000-2003	LVIII	500	416	84	16.8 %	-3 %
2003-2006	LIX	498	374	124	24.9 %	48 %
2006-2009	LX	500	387	113	22.6 %	-9 %
2009-2012	LXI	499	359	140	28.1%	23%
2012-2015	LXII	500	316	184	37%	14%

Fuente: Informe sobre la Evolución Normativa y las medidas afirmativas para la aplicación efectiva de las Cuotas de Género en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, IFE, septiembre de 2012.

Con la reforma político-electoral del 2014, se introduce un cambio trascendente para la vida política de nuestro país, la obligación de garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Con la aplicación de dicha reforma, la composición del Congreso de la Unión y de los congresos locales deberá verse reflejada necesariamente en una composición de 50% hombres y 50% mujeres.

El reto para los partidos políticos y autoridades electorales es cumplir la ley sin excepciones, para que de manera efectiva la integración de los órganos legislativos reflejen de manera puntual la paridad de género.²⁴⁰ Asimismo, se deben impulsar acciones que impulsen una mayor participación política de las mujeres en todos los niveles de gobierno.

7.9. Ética pública y democracia

El ejercicio de la política en nuestro país funcionó con un esquema vertical, patrimonialista, en la que los ciudadanos no tenían ninguna participación real en la toma de decisiones ni podían ejercer ningún mecanismo de control sobre los gobernantes. Giovanni Sartori establece que estamos ante el riesgo de que la política corrompa a la política, “en realidad, la corrupción política ha llegado al punto de que corrompe la política.”²⁴¹

El proceso de transición democrática en México implica el paso, aún inacabado, de una determinada forma de entender y ejercer la política, basado en una concepción autoritaria, patrimonialista, discrecional, a una visión basada en la ética en el ejercicio de los cargos públicos, en la rendición de cuentas y en la

²⁴⁰ Recuérdese el fenómeno de las “juanitas” que aludía a mujeres que habían ganado una diputación, pero que renunciaban para que el suplente hombre asumiera el cargo. Asimismo, es de tomar en cuenta que los partidos políticos argumentan una serie de excepciones, como es el hecho de que si la candidatura fue producto de un proceso de selección interna mediante votación de la militancia, no debe aplicar la cuota de género.

²⁴¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1996, p. 161.

transparencia.²⁴²

Dennis F. Thompson, profesor de la Universidad de Harvard, es uno de los autores que en años recientes ha analizado el tema de la ética política, y el dilema entre ética y política, expresado como un conflicto entre diferentes demandas que esta última hace a la primera. De acuerdo con este autor, los conflictos éticos con los que se enfrentan los funcionarios surgen de dos características generales de la función pública, su naturaleza representativa y su carácter institucional. Ellos actúan para los ciudadanos y a la vez actúan con otros. La primera característica genera conflictos entre los principios de acción; la segunda entre el principio de responsabilidad. Dado que los funcionarios actúan para otros, asumen derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios no tienen, o al menos no en el mismo grado.²⁴³

Existe una mutua dependencia entre ética y democracia, por lo que la política democrática sustenta a la vez una ética democrática. Cuando los funcionarios públicos que toman decisiones no toman en cuenta el cambio impuesto por la democracia en el ejercicio de los cargos públicos, nos enfrentamos a un problema no sólo ético, sino de legalidad y de cultura política.

Para Thompson, el problema de las “manos sucias democráticas” incumbe al político que infringe los principios éticos en nombre del interés público. Paradójicamente, cuando el político no busca satisfacer objetivos personales sino el bien común, se enfrenta a un nuevo dilema, si obtiene el consentimiento del electorado o de la ciudadanía, no es culpable a título personal como lo supone el problema basado en un esquema tradicional; pero si actúa sin ese consentimiento, no sólo viola los principios democráticos, sino que la decisión misma es cuestionada por sus consecuencias a la ciudadanía.

²⁴² El ejercicio de la política en México refleja una forma autoritaria, patrimonialista y corrupta de entender y ejercer el poder: Álvaro Obregón sostenía que “no hay quién resista un cañonazo de 50 mil pesos”, de igual manera decía que era “el mejor candidato a la Presidencia porque sólo tengo una mano para robar”; por su parte Gonzalo N. Santos mencionaba que “la moral es un árbol que da moras o sirve para pura chingada”, asimismo, aseguraba que en San Luis Potosí aplicó la ley de los “tres hierros: encierro, entierro o destierro; Fidel Velázquez decía “a balazos llegamos y los votos no nos sacarán”; el profesor Carlos Hank González señalaba que “un político pobre, es un pobre político” y que “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error” o el ex presidente José López Portillo se refería a su hijo José Ramón como “el orgullo de mi nepotismo”, cuando este último se desempeñaba como subsecretario de Estado.

²⁴³ Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, España, Gedisa Editorial, 1999.

Al estar relacionados con conceptos de poder del viejo régimen, el ejercicio de los cargos públicos representa un problema no sólo operativo sino de mística institucional, en el cual los códigos entendidos, las relaciones clientelares, corrupción y el tráfico de influencias, se vuelven sinónimos del ejercicio de la función pública.

Actualmente en México las estructuras gubernamentales están diseñadas y funcionan con un esquema heredado de los regímenes anteriores; por tanto, el actual reto es contar con un nuevo marco jurídico que oriente, facilite y permita a la administración pública ser más eficiente, que promueva la implementación de políticas públicas que impulsen el crecimiento y la competitividad, y a la vez, que se constituyan en el eje cardinal para superar los rezagos sociales de un importante segmento de la población.

Es necesario establecer mecanismos de participación ciudadana como elemento que equilibre y controle el ejercicio del poder político, a través de instrumentos como la rendición de cuentas, la transparencia y la revocación del mandato, instrumentos que contribuyen, sin duda, en la construcción de nuevas formas de entender y ejercer los cargos públicos. Democratizar las instituciones y construir un nuevo paradigma de ejercicio de los cargos públicos basado en valores democráticos, va más allá del establecimiento de reglas claras. Las instituciones públicas están obligadas a generar acciones que privilegien el uso de mecanismos democráticos. De igual manera, en este proceso es fundamental reconocer al ciudadano como actor fundamental de la vida democrática, del espacio público y del ejercicio del poder. Por ello, el reto futuro de México es abrir la administración pública a la coadyuvancia ciudadana y fomentar una participación activa en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Es imprescindible que el proceso democrático cumpla con ciertas restricciones éticas, a través de la ética pública o la ética de la función pública se debe poner límites al ejercicio de los cargos públicos, lo cual implica el sometimiento del poder político al Estado de derecho. La creación de espacios de participación en la toma de decisiones, el apego a la legalidad, el respeto al

disenso, el diálogo, la tolerancia, la equidad, la construcción de ámbitos de inclusión de la ciudadanía, el contar con mecanismos de control, de rendición de cuentas y transparencia, son mecanismos que abonan en el terreno de la democracia y deben ser los elementos que orienten de manera ética el ejercicio de los cargos públicos en nuestro país, y poner límites al problema de las “manos sucias democráticas”.

Es imprescindible que el proceso democrático cumpla con ciertas restricciones éticas, pero una vez satisfechas estas restricciones elementales, el proceso mismo puede ser el origen de los juicios éticos.

Los conflictos éticos con los que se enfrentan los funcionarios surgen de dos características generales de la función pública: Su naturaleza representativa y su carácter institucional. Dado que los funcionarios actúan para otros, asumen derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios no tienen, o al menos no en el mismo grado. Los funcionarios públicos actúan para los ciudadanos y a la vez actúan con otros funcionarios. La primera característica genera conflictos entre los principios de acción; la segunda entre los principios de responsabilidad.

A la ética pública o la ética de la función pública tiene por objeto establecer límites éticos al poder político, en los sistemas en que se establece y cómo se ejerce. De esta manera, la ética pública debe contemplar cuatro dimensiones:

1. Limitación del poder implica el sometimiento del poder al derecho mediante el Estado de derecho o Estado constitucional, y garantizar el ejercicio de los derechos humanos individuales, civiles y políticos;
2. Organización del poder comprende la separación funcional de poderes, la separación territorial de éstos, el sistema parlamentario representativo, la independencia del Poder Judicial, la neutralidad de la administración, la garantía de la Constitución;

3. Promoción a través del poder esto es la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (educación, seguridad social, protección a la salud, vivienda, trabajo, entre otros);
4. Funcionamiento del poder que abarcan los principios de funcionamiento en el ámbito de la acción política y protección jurídica en la sociedad democrática (principio de mayorías y de negociación).²⁴⁴

En el Pacto por México se establece en el *Compromiso 89*, la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.

En el contexto actual sería pertinente desarrollar en la función pública los principios éticos que sustenta la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, (ver cuadro 80).

Cuadro 80
Principios de la OCDE sobre la conducta ética en el servicio público

1. Los estándares éticos del servicio público deben ser claros (los servidores públicos y funcionarios políticos deben conocer los límites de un comportamiento aceptable). Los códigos de conducta sirven para este fin.
2. Los estándares éticos deben reflejarse en el marco legal (leyes y regulaciones proporcionan el marco de guía, investigación, acciones disciplinarias y procesamiento).
3. Se debe disponer de una guía ética (la socialización facilita la conciencia ética, pero se deben poner mecanismos continuos de guía y consulta interna a disposición de los servidores públicos y de los políticos para ayudarlos a aplicar los estándares éticos).
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones.
5. El compromiso político debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y estar abierto al escrutinio (esto también destaca el papel del legislativo y de la prensa).
7. Debe haber guías claras para la interacción entre los sectores público y privado.
8. Los altos funcionarios deben demostrar y promover la conducta ética (mediante la provisión de incentivos adecuados, condiciones de trabajo apropiadas y evaluaciones del desempeño eficaces).
9. Las políticas, procedimientos y prácticas administrativos deben fomentar la conducta ética.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 11-63.

10. Las condiciones del servicio público y la gestión de los recursos humanos deben promover la conducta ética (esto se relaciona con los procesos de reclutamiento, ascenso y remuneración adecuada).
11. Deben ponerse en práctica mecanismos adecuados de rendición de cuentas en el servicio público (rendición de cuentas interna, así como externa para el público).
12. Deben existir procedimientos y sanciones adecuados para penalizar las conductas inapropiadas.

Fuente: OCDE, *Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, París.

7.10. Participación ciudadana y democracia participativa

La participación ciudadana debe ser considerada como un elemento sustancial del cambio democrático. De acuerdo con Mauricio Merino, conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia.²⁴⁵

Existen diferentes definiciones sobre la participación ciudadana, puede ser entendida como la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país. Puede ser concebida como diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático. Desde otro enfoque se considera como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no- influir sobre las decisiones de la agenda pública.

Alicia Ziccardi define la participación ciudadana como:

... la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la *cosa pública* para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés. La participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde

²⁴⁵ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de difusión de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995,

los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política de ciudadanos.²⁴⁶

Mario Constantino entiende como participación ciudadana:

...aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político.²⁴⁷

El artículo 2º de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* conceptualiza a la participación ciudadana como un derecho:

La participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes (...) a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno....

Es necesario diferenciar entre participación política y participación ciudadana, Alicia Ziccardi precisa las diferencias entre ambos tipos de participación:

...la participación ciudadana no reemplaza la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.²⁴⁸

La participación ciudadana implica la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares. Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

²⁴⁶ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM y Porrúa, 1998, p. 29.

²⁴⁷ Mario Constantino, "Participación ciudadana" en Laura Baca, et al., *Léxico de la política*, México: FCE/CONACYT/FLACSO/ Heinrich Böll Stiftung, 2000, p. 509.

²⁴⁸ Ziccardi, *op cit.* p. 29.

De conformidad con Alicia Ziccardi podemos identificar cinco tipos de participación ciudadana:

1. *Participación institucionalizada*. Es un derecho, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva, a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la Constitución Política y la Ley, con la finalidad de incidir en el proceso decisorio de los entes públicos, en la fiscalización, control y ejecución de los asuntos públicos.
2. *Participación no institucionalizada*: Es aquella participación informal o formal que no está reglamentada.
3. *Participación autónoma*. Es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
4. *Participación clientelística*. Es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio clientelar.
5. *Participación incluyente o equitativa*: Es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.²⁴⁹

De acuerdo con esta tipología, la participación institucionalizada y la clientelística están sujetas a los canales institucionales que proporcione el Estado, ya sea en un contexto democrático o no.

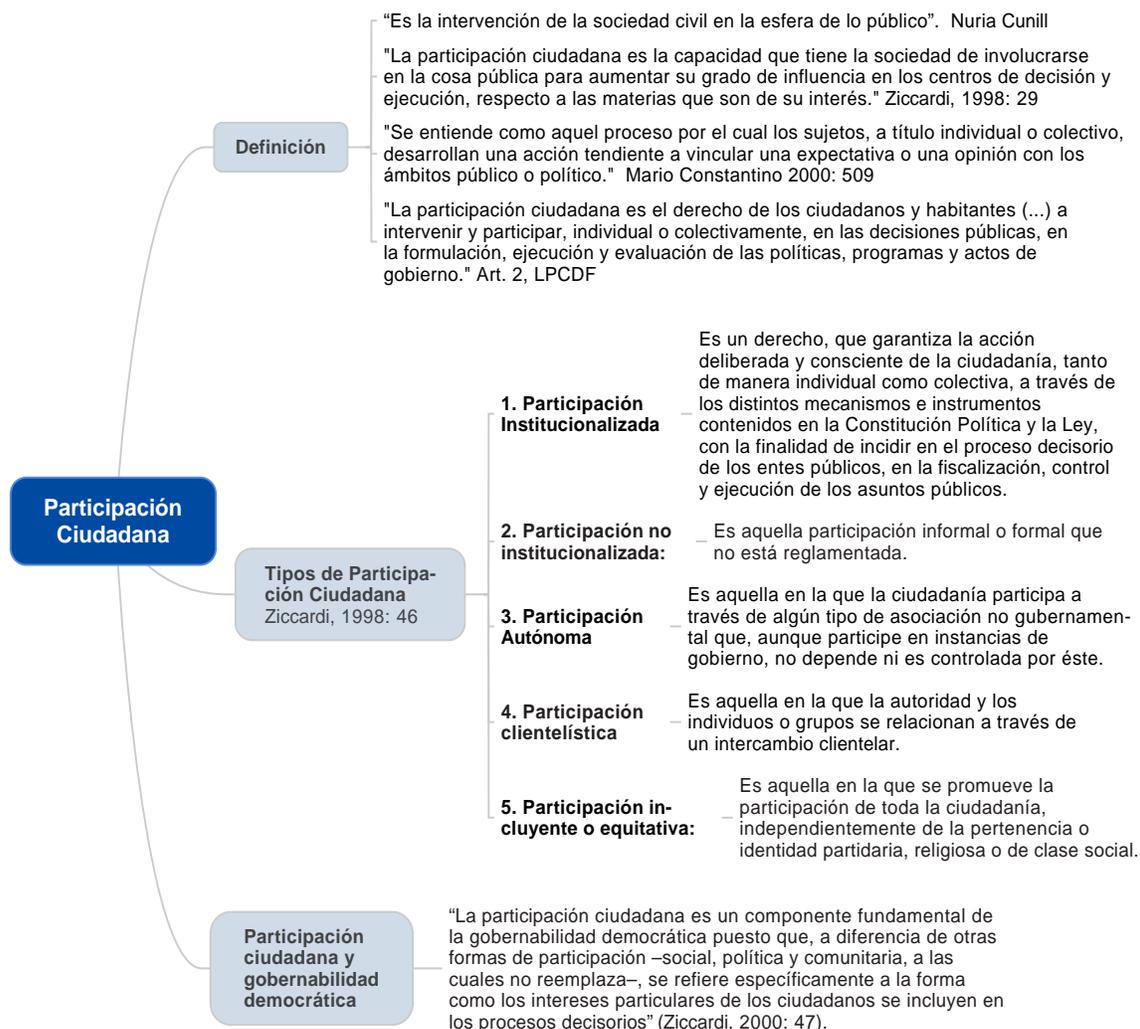
Por su parte la participación no institucionalizada, la autónoma y la incluyente, son formas que implican la presencia activa del individuo, más allá de los canales institucionales, representando los intereses particulares y buscando la incidencia en el proceso de toma de decisiones.

En un contexto democrático, la participación ciudadana se desarrolla en gran medida en los espacios, mecanismos e instrumentos de participación garantizados por la legislación y las instituciones, para que la ciudadanía tome parte en los asuntos públicos. Mediante el sufragio, la iniciativa popular, el

²⁴⁹ *Ibidem*.

plebiscito, el referéndum y demás instrumentos, el ciudadano puede hacer de la participación ciudadana parte fundamental de la vida democrática.²⁵⁰

Cuadro 81
Tipos de Participación Ciudadana



Fuente: elaboración propia con base en Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM y Porrúa, 1998, p. 29.

Podemos distinguir distintos niveles de participación ciudadana, con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores:

²⁵⁰ En el apartado 5.8 *Inipientes canales institucionales para la participación ciudadana*, se presenta un análisis de los instrumentos de participación ciudadana en las entidades federativas y a nivel federal, y las limitaciones de su diseño institucional.

- 1) La participación en la información
- 2) La participación en la consulta
- 3) La participación en la decisión
- 4) La participación en el control
- 5) La participación en la ejecución.²⁵¹

Cuadro 82
Niveles de Participación Ciudadana

Nivel de participación	Características
○ La participación en la información	Implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, a fin de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar las acciones de gobierno.
○ La participación en la consulta	Hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado. Un ejemplo es la Consulta Popular.
○ La participación en la decisión	Implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de democracia directa como el plebiscito o el referéndum.
○ La participación en el control	Este nivel se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad.
○ La participación en la ejecución	En este nivel se puede decir que se da la plenitud de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia con base en *Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, en www.diputados.gob.mx/cesop

Los derechos de participación ciudadana sufrieron una ampliación formal mediante la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2012, que incluyó la “Consulta popular” y la “Iniciativa Ciudadana”, representan importantes modificaciones al régimen constitucional de la participación, al menos a nivel legislativo; sin embargo, los requisitos establecidos para su convocatoria, aprobación y para que tengan efectos vinculantes, resultan

²⁵¹ *Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en www.diputados.gob.mx/cesop; citado en Néstor Vargas; Manuel Alejandro Galván Gómez, *Op. cit.*, p. 437.

sumamente elevados, y en la práctica dichos requisitos con altos umbrales, funcionan como obstáculos que impiden su implementación. En este sentido, se presenta una incompatibilidad entre la normatividad en materia de participación ciudadana y los objetivos planteados al momento de su incorporación en el marco jurídico.

En contraposición con el diseño de los instrumentos de participación ciudadana que existen en nuestro país, que inhiben la participación ciudadana y no permiten contar con una democracia de calidad; la calidad democrática es alta cuando observamos una participación amplia no solamente en las elecciones, sino dentro de la vida de partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, en la discusión de los asuntos de orden público, exigiendo rendición de cuentas a los gobernantes, en la supervisión de las conductas los servidores públicos, y en el involucramiento a nivel local de los asuntos públicos.

Una democracia de calidad, es antes que nada, un régimen ampliamente legitimado que da respuesta a los ciudadanos, es decir, proporciona calidad en términos de resultados. En consecuencia, cuando los gobiernos e instituciones basan su actuación en la participación ciudadana, se apegan a los valores y estándares democráticos.

En sistemas democráticos avanzados existe la posibilidad de combinar las instancias propias de la democracia representativa como lo son los congresos nacionales y locales, junto con figuras como el referéndum y el plebiscito, con el fin de darle mayor peso social a las propuestas del gobierno o de la oposición.

En los sistemas democráticos, la participación ciudadana es un derecho de los ciudadanos y constituye un componente esencial para el funcionamiento de la vida democrática, para la gobernabilidad democrática, en la que la ciudadanía elige a sus gobernantes y representantes populares, ejerce influencia sobre los funcionarios, y participa en los asuntos públicos. En este encuadre, Alicia Ziccardi sostiene que:

“La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social,

política y comunitaria, a las cuales no reemplaza—, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisivos”²⁵²

Los instrumentos y órganos de participación ciudadana construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las acciones de gobierno y la acción legislativa y por el otro las iniciativas de la ciudadanía.

El pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos. Es necesario recobrar el concepto de “ciudadanía integral”, que establece el PNUD, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos, de tal manera que un régimen que asegure estos tres tipos de derechos, ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía.²⁵³

Desde la perspectiva de la democracia participativa, la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.

Los instrumentos de participación ciudadana deben considerarse como elementos potenciadores de la vida democrática. Desde la perspectiva de la democracia participativa, la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.²⁵⁴

²⁵² Alicia Ziccardi, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, en Revista Universidad, núm. 595, México, UNAM, 2000, p. 47.

²⁵³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 26.

²⁵⁴ Alberto J. Olvera, *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las*

Retos en materia de participación ciudadana

- a) El reconocimiento del ciudadano como titular de derechos políticos plenos –y no como beneficiario, clientela política, o como medio para obtener votos–, reconociendo la importancia de su participación, ya sea individual o colectiva, en los asuntos públicos.
- b) El reconocimiento de la pluralidad y formas de participación ciudadana: institucionalizada, no institucionalizada, autónoma, incluyente o equitativa, haciendo énfasis en la autoorganización ciudadana, y abriendo nuevos cauces para su participación.
- c) Es necesario replantear la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se debe equilibrar la relación entre los gobiernos, el Poder Legislativo, los partidos políticos, órganos autónomos y la sociedad civil, cuyas dinámicas y agendas están disociadas, por lo que es necesario construir agendas conjuntas y nuevos canales institucionales de participación.
- d) El reto es ampliar los canales institucionales de participación ciudadana a través de nuevos instrumentos a nivel federal: a) Plebiscito, b) Referéndum, c) Revocación de mandato, d) Presupuesto participativo, e) Órganos de representación ciudadana: Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos.
- e) Se debe contar con una Ley de participación ciudadana a nivel federal.
- f) Hacer de los mecanismos de participación ciudadana instrumentos funcionales al servicio de la ciudadanía: deben ampliarse los mecanismos de participación; reducir los requisitos relativos a los umbrales para convocar y la votación requerida para que los instrumentos de participación ciudadana sean vinculantes; eliminar puntos de veto y restricciones en los procedimientos para su desarrollo; inhibir que sean utilizados por partidos políticos y gobernantes como medios de legitimación de decisiones ya tomadas; impedir que los órganos de representación ciudadana –particularmente en el D.F.– sean colonizados por los partidos políticos y constituyan una forma de corporativismo o clientelismo territorial.

- g) Construir un esquema de corresponsabilidad eficiente y democrático entre ciudadanía y Estado.
- h) Generar un esquema eficiente y efectivo de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- i) Garantizar y fomentar una planeación participativa de los programas de gobierno, políticas públicas y presupuestos a nivel federal, local y municipal.
- j) Fomentar la construcción de ciudadanía y una cultura de la participación.
- k) La ley debe ser asequible para los ciudadanos, es decir, debe ser una legislación que el ciudadano no sólo entienda, sino que tenga la posibilidad efectiva de poder utilizar.
- l) Contar con un marco institucional en materia de participación ciudadana que acerque a los gobernados con sus gobernantes, que propicie una mayor interacción entre los representantes populares y la ciudadanía a la que representan, que permita una mayor participación de los ciudadanos en los espacios públicos.
- m) Contar con un diseño institucional en los que la participación ciudadana sea condición indispensable para el diseño, desarrollo y evaluación para la operación del gobierno y la definición de políticas públicas,.
- n) La creación de una nueva institucionalidad, orientada a convertir a la gestión pública en un espacio que incorpore las demandas de la sociedad, retirando del Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.
- o) La participación ciudadana debe ser considerada como complemento de la democracia representativa. Por lo que debe fortalecerse la dimensión participativa de la democracia, dotándola de los fundamentos legales e institucionales que aseguren su ejercicio práctico y su articulación con la democracia representativa.

CONCLUSIONES

Las transformaciones político-electorales que México ha experimentado durante las últimas décadas han sido de gran magnitud, se ha transformado la forma en que se accede al poder y se está modificando la manera como éste se ejerce.

A lo largo de este trabajo se ha expuesto cómo el cambio político logró avances fundamentales en la esfera de electoral, en lo que se refiere al acceso a los cargos de elección popular y como consecuencia de ello, la pluralidad y la transición transformaron el funcionamiento del sistema político. En otras palabras, la pluralidad en la conformación de los órganos legislativos y en los gobiernos ha modificado la relación entre poderes, limitado al presidencialismo y modificado la relación entre los estados y la federación; sin embargo, está pendiente la consolidación de un nuevo régimen político con nuevas reglas del juego acordes a las nuevas realidades políticas: alta competencia electoral, pluralismo, alternancia, y gobiernos divididos.

El proceso de transformación política en México, que se desarrolló fundamentalmente por la vía electoral, también estuvo acompañado de una serie de reformas que han provocado diversos equilibrios y transformaciones en la vida política del país: reforma al Poder Judicial en 1994 que estableció dos nuevas instituciones jurídicas: controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que han servido como mecanismos de arbitraje entre los poderes y las entidades federativas; órganos públicos autónomos: BANXICO, CNDH, IFE-INE, INEGI, INEE, COFECE, IFT, CONEVAL, IFAI, FGR; avances en materia de rendición de cuentas (Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación); el tránsito del sistema de justicia penal hacia un sistema acusatorio-adversarial (juicios orales); la reforma constitucional en Derechos Humanos y el

principio *pro persona* y el control de Convencionalidad; mecanismos de democracia directa: Consulta popular e Iniciativa ciudadana; Candidaturas independientes; Iniciativa presidencial preferente; nuevas reglas para la designación del presidente sustituto; Gobierno de coalición; ratificación del gabinete por el Congreso de la Unión; ratificación por el Senado de los integrantes de órganos reguladores de telecomunicaciones, competencia y energía; Fiscalía General de la República; reelección consecutiva de legisladores y alcaldes; paridad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales. Sin embargo, ninguna de esas transformaciones legislativas e institucionales han sido parte de un plan integral de reforma de las instituciones públicas para adecuarlas a una realidad democrática.

No obstante, la alternancia a nivel federal y los avances en la democratización del sistema político mexicano, a través de nuevas reglas y nuevas instituciones electorales, existe una agenda pendiente en el proceso de democratización en México que comprende nuevos equilibrios institucionales, el perfeccionamiento del modelo de participación política y fortalecer la participación ciudadana.

En este encuadre, para algunos actores políticos representan mayores incentivos preservar sus espacios de poder y privilegios con las reglas del juego actuales, que apostar por una reforma integral del régimen político, así lo constatan las modificaciones aprobadas a través de la reforma política del 2012 y la reforma político-electoral del 2014. Asimismo, es de destacar que existen actores fácticos, grupos de interés, poderosos monopolios y oligopolios, sindicatos del sector público y enclaves autoritarios que no encuentran incentivos para transitar a un nuevo régimen. Por lo que una reforma política integral que permita contar con un nuevo régimen político y nuevos equilibrios institucionales, puede no representar suficientes incentivos para los partidos políticos y otros actores.

La reforma político-electoral del 2014 fue producto de acuerdos entre los principales partidos políticos, estableció las reglas del juego que prevalecerán al menos hasta la elección presidencial del 2018, por lo que previsiblemente sólo hasta después de la próxima elección presidencial, y bajo una nueva correlación de fuerzas y la nueva integración de los órganos de gobierno y legislativos, se establecerán las condiciones para negociar una nueva reforma política.

Sólo en la medida que se vean amenazados o estén riesgo los intereses, prerrogativas, posiciones y espacios de poder que tiene cada partido político, y otros actores fácticos, o en la medida en que el actual gobierno priísta renueve la lógica del sistema autoritario afectando los avances logrados hasta ahora, o en función de que las presiones del exterior se vuelvan más costosas que los propios costos de transacción de las reformas y cambios institucionales, se buscará impulsar una nueva generación de reformas, una nueva agenda de cambios institucionales que establezcan nuevas reglas del juego y fortalezcan la en avance democrático a través de un nuevo arreglo institucional.

Como se expuso en el capítulo I, el modelo democrático de conformidad con Leonardo Morlino comprende tres dimensiones: una dimensión procedimental o electoral; una dimensión de resultados y una dimensión sustantiva. Tomando como base dichas categorías de la democracia, se presentan los cambios y reformas necesarias en nuestro país en cada una de estas dimensiones.

Los retos de la dimensión electoral o procedimental de la democracia

En esta dimensión se han logrado los mayores avances, de tal manera que –aparentemente– hemos superado la etapa de cuestionamiento a las elecciones e instituciones electorales; sin embargo derivado de la reforma político electoral del 2014, se presentan los siguientes puntos críticos a resolver:

- a) La democracia electoral es sumamente onerosa, los partidos políticos en el actual modelo de financiamiento público cuentan con mayores recursos disponibles en términos reales, en virtud de que ya no tienen que erogar recursos para el acceso a radio y televisión, por lo que debería buscarse un esquema en el que se deduzca del financiamiento directo los costos que implican el financiamiento indirecto; es decir, deducir del presupuesto total del financiamiento público, el monto que implica el valor comercial de los spots, con lo cual se lograría un ahorro sustancial.
- b) Es necesario perfeccionar la operación del modelo comunicación política, la publicidad gubernamental y las formas disfrazadas de propaganda como los “infomerciales”, otros géneros periodísticos o paquetes informativos que han utilizado partidos, candidatos y servidores públicos para evadir la prohibición de comprar espacios en radio y televisión. Se requiere flexibilizar el uso de los tiempos de radio y televisión, mediante la acumulación de los tiempos oficiales, para a su vez, permitir otros formatos de comunicación política, no sólo spots, posibilitando la transmisión de promocionales de mayor duración para desarrollar temas de mayor profundidad y comunicar mejores contenidos.
- c) El Congreso de la Unión de manera reiterada ha sido omiso en reglamentar el derecho de réplica, en cumplimiento del artículo 6º constitucional y emitir la ley reglamentaría del artículo 134 de la Constitución, violando el régimen transitorio de la reforma constitucional. Se trata de un asunto fundamental para controlar el exceso de recursos públicos destinado a medios de comunicación que usan muchos gobernantes, legisladores y servidores públicos para realizar un posicionamiento de su imagen, promover sus carreras políticas y utilizar recursos públicos con fines electorales. Al no haber ley reglamentaria se crea un vacío jurídico que impide sancionar con el debido peso normativo las conductas ilícitas.

- d) Es necesario dotar al INE de las herramientas normativas suficientes para determinar la violación a la ley por difusión de propaganda gubernamental en todo momento y no sólo durante las precampañas o campañas electorales, se requiere contar con normas para sancionar a servidores públicos en caso de infringir los principios de imparcialidad, y la autoridad electoral administrativa debe contar con elementos para poder sancionar conductas indebidas relacionadas con el uso ilegal de recursos públicos para la promoción personalizada.

- e) Elevar las sanciones a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión que incumplan las disposiciones electorales.

- f) El modelo centralizado del sistema electoral tiene cuatro elementos críticos: la centralización de la función electoral; atracción de elecciones locales; elección de consejeros locales y remoción. Cada uno de estos elementos representa importantes retos, el primero es de carácter técnico y de coordinación, en un escenario normativo en el que están difusas las atribuciones del INE y las de los OPLEs; respecto a los otros tres elementos, se corre el riesgo de la subjetividad en su aplicación, la discrecionalidad, y en última instancia, la negociación con las cúpulas partidistas, lo que vulnera la certeza de la función electoral.

- g) Asimismo, el diseño centralizado del sistema electoral implica que quedaron escindidos la esfera presupuestal de los OPLEs, y la esfera de decisiones y funcionamiento. Es decir, la aportación de recursos quedó descentralizada y las funciones sustantivas del sistema quedaron centralizadas en el INE. Es decir, corresponde a cada entidad federativa aportar el presupuesto de cada OPLE; en tanto que el nombramiento y remoción de consejeros locales, así como la mayoría de las decisiones sobre el funcionamiento de los OPLEs los decide el INE.

Bajo este diseño institucional, los gobernadores no tienen incentivos para aportar recursos (cada vez mayores), por lo que se corre el riesgo de que los gobiernos de los estados no aporten los recursos necesarios, aplacen la entrega de los mismos o recorten de manera sustancial los presupuestos, lo que llevaría a una crisis del funcionamiento de este modelo centralizado.

- h) Respecto a la vida interna de los partidos políticos se presentan los siguientes retos: democratización de las dirigencias, claridad de los padrones de militantes, el tema de los tráfugas de partido, las alianzas pragmática que van incluso contra la ideología o principios del partido, la disciplina interna, los mecanismos para el nombramiento de coordinadores parlamentarios, la justicia partidaria, los mecanismos para dirimir conflictos, el tema de la equidad de género al interior del partido, los espacios de participación para los jóvenes, la simulación en el cumplimiento con la paridad de género en la postulación de candidaturas y cargos partidarios, la transparencia, el clientelismo y los vínculos con las organizaciones corporativas.
- i) Una vez que la reforma sea aplicada en el proceso electoral 2014-2015 y se muestren en la práctica los vacíos legislativos y problemas de funcionamiento del nuevo diseño electoral, necesariamente volverá a la agenda política el tema de una nueva reforma con carácter correctivo.

Los retos de la dimensión de resultados de la democracia

Estamos ante un sistema político no consolidado en términos democráticos, por lo que se presenta un déficit en relación con un auténtico Estado de derecho, la protección efectiva de los derechos humanos, la relación y equilibrios entre poderes los tres poderes de la Unión, los equilibrios del federalismo, el control y sometimiento a los poderes fácticos y la influencia de ciertos grupos de poder, la rendición de cuentas y la fiscalización a los tres niveles de gobierno, la

construcción de una ética del servicio público, la limitación a la partidocracia, y mecanismos de participación ciudadana con requisitos viables para su efectiva utilización.

El cambio democrático encuentra sus límites en el desempeño y resultados que los gobiernos. En términos de desempeño gubernamental, la gran mayoría de demandas ciudadanas no son cubiertas de forma efectiva ni eficiente.

La democracia difícilmente puede dar resultados cuando el régimen político no cuenta con un diseño institucional eficaz. En este sentido se requiere:

- Contar con un auténtico Estado de derecho.
- Garantizar de manera efectiva y plena los derechos fundamentales y libertades de los individuos, garantizar los derechos de las minorías y grupos específicos de la población: de la niñez, de la juventud, de las mujeres, de la tercera edad, de los migrantes, de los indígenas, de las personas con discapacidad, de las minorías sexuales del consumidor del acceso a los servicios de salud, de protección del ocio, de fomento al deporte, de la privacidad.
- Establecer un paradigma de prevención del delito, bajo esquemas preventivos en lugar de reactivos, que fomenten la cultura de la legalidad, fortalecer los valores cívicos, además de tratamiento de adicciones, tratamiento violencia intrafamiliar e intervención multidisciplinaria grupos de riesgo.
- Empezar acciones que impidan que el crimen organizado se apodere de los partidos políticos o penetre las estructuras e instituciones del Estado.
- El sometimiento de los poderes fácticos constituye un factor fundamental para el funcionamiento efectivo de las instituciones y para realizar las reformas que permitan consolidar el cambio democrático.

En relación con el sistema representativo, el reto fundamental es que los poderes constituidos democráticamente reflejen la pluralidad política del país y sean representativos de la población mexicana, en este sentido es necesario: a) Garantizar que los principios de representación que dan sentido al sistema bicameral se diferencien con claridad, esto es, que la Cámara de Diputados sea el espacio propio de la representación directa de la ciudadanía, y que el Senado sea el ámbito de representación de los estados ante el pacto federal. Ello implicaría eliminar la figura de los senadores plurinominales. b) Reducir el número de diputados plurinominales a cien. c) Diseñar un mecanismo de distribución de escaños dirigido a corregir situaciones de sobre y subrepresentación, de tal forma que la suma de posiciones uninominales y plurinominales de un partido en la Cámara equivalga al porcentaje de votos obtenidos. d) **Desbloquear** las listas de Representación Proporcional, la decisión debe recarar directamente en el ciudadano a través del voto, los electores deben tener el poder de definir quién es electo por el principio de R.P. Los diputados que lleguen a la Cámara de Diputados mediante las lista de R.P. abiertas, al igual que los electos por mayoría, lo harían por el voto directo del ciudadano. Con ello se perfeccionaría el sistema representación acercando a los diputados de R.P. con la ciudadanía y a la vez se propiciaría la rendición de cuentas. Con dicha modificación, se limitaría la discrecionalidad de las dirigencias de los partidos políticos para definir los lugares de la lista de Representación Proporcional para colocar a sus principales cuadros. e) Los partidos deben abrirse más a la sociedad y para ello es fundamental que realicen la selección de precandidatos y candidatos bajo una efectiva democracia interna, que sean los militantes y no las cúpulas partidistas las que elijan a los precandidatos y candidatos a los distintos cargos de elección popular.

En relación con los equilibrios entre poderes, se requieren nuevos diseños y equilibrios que permitan a las instituciones brindar resultados. Respecto al Poder Ejecutivo, se consideran las siguientes modificaciones: a) El presidente debe contar con facultad de veto en materia presupuestal; b) Debe tener la capacidad de emitir legislación delegada bajo ciertas condiciones especiales o de emergencia; c) Se debe establecer la segunda vuelta en la elección presidencial,

para evitar conflictos político-electorales en un escenario de alta competencia; d) El regreso del PRI a la presidencia implica que el presidente vuelve a ser el jefe nato del partido, por lo que se requieren limitaciones legales que inhiban las facultades metaconstitucionales que formaban parte del antiguo régimen.

Respecto a los equilibrios al Poder Legislativo, es necesario a) Reforzar las facultades fiscalizadoras del Legislativo, no sólo en términos de control presupuestario y fiscalización de la cuenta pública, sino también en términos del desarrollo de mecanismos de seguimiento, de evaluación y de discusión de los distintos rubros de las políticas públicas; b) Establecer mecanismos para que el Congreso rinda cuentas de manera efectiva sobre su funcionamiento y de los recursos públicos que ejerce; c) Convertir a la Auditoría Superior de la Federación en un órgano autónomo, encargado de fiscalizar el manejo de los recursos públicos por parte de los tres poderes; d) Regular las actividades de cabildeo y normar aquellas prácticas que pudieran implicar conflicto de intereses; e) Limitar la injerencia de los poderes fácticos en el Congreso; y f) Denunciar y sancionar las presiones e injerencia de los poderes fácticos en el proceso legislativo.

Un reto fundamental para el Poder Judicial es la aplicación de manera efectiva del principio *pro persona* y del control de Convencionalidad derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Respecto al federalismo es necesario: a) contar con mecanismos institucionales de control a los gobernadores; b) establecer instrumentos que permitan de manera efectiva y plena la rendición de cuentas en las entidades federativas; c) Es menester que estados y municipios adopten reglas tendientes a otorgar mayor transparencia y auditoría eficaz al ejercicio de sus presupuestos y a la asignación de los recursos; d) La mayoría de los recursos actualmente son recaudados por el gobierno federal, no por los gobiernos estatales y municipales; por lo que debe buscarse un nuevo modelo de recaudación; e) Expedir una Ley de distribución de competencias entre la federación, estados y municipios; f) Una Ley de deuda de estados y municipios para establecer controles en el

endeudamiento; y g) Evolucionar hacia un federalismo asimétrico, que reconozca las desigualdades o las debilidades de cada una de las entidades federativas.

En relación a la rendición de cuentas se requiere una reforma que profundice, cohesione, integre y articule los distintos esfuerzos en materia de rendición de cuentas, tanto a nivel federal como local. Se requiere un sistema integral de rendición de cuentas, claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes, que permita evaluar y sancionar el ejercicio y desempeño de los servidores públicos. De igual manera se deben establecer principios sobre la conducta ética en el servicio público y la implementación de un Consejo Nacional para la ética de la función pública.

Sobre la reforma política del Distrito Federal, se requiere: a) Realizar una reforma política integral, a fin de que los habitantes del D.F. cuenten con instituciones en los tres niveles de gobierno, eficientes, articuladas y compatibles entre sí; b) Terminar con *status* de subordinación del gobierno local hacia los poderes federales, para dar paso a una distribución de competencias y homologación del Distrito Federal con el resto de las entidades federativas; c) Colegializar las estructuras de los gobiernos delegacionales estableciendo mecanismos internos de contrapeso y control, así como fortalecer la descentralización a través de la revisión integral del régimen delegacional, dotándolo de mayor independencia respecto del gobierno central; d) Impulsar la descentralización de facultades y recursos, para que los órganos políticos administrativos delegacionales tengan mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales; e) Es necesario que la administración pública del Distrito Federal contemple una visión metropolitana.

Sobre la paridad de género el reto para los partidos políticos y autoridades electorales es cumplir la ley sin excepciones, para que de manera efectiva la integración de los órganos legislativos reflejen de manera puntual la paridad de género. Asimismo, se deben impulsar acciones que generen una mayor participación política de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y en todos los niveles de gobierno.

En materia de participación ciudadana es necesario replantear la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se debe equilibrar la relación entre los gobiernos, el Poder Legislativo, los partidos políticos, órganos autónomos y la sociedad civil, cuyas dinámicas y agendas están disociadas, por lo que es necesario construir agendas conjuntas y nuevos canales institucionales de participación.

Respecto a los instrumentos de participación ciudadana se requiere: a) ampliar los mecanismos de participación; b) reducir los requisitos relativos a los umbrales para convocar y la votación requerida para que los instrumentos de participación ciudadana sean vinculantes; c) inhibir que sean utilizados por partidos políticos y gobernantes como medios de legitimación de decisiones ya tomadas; d) ampliar los canales institucionales de participación ciudadana a través de nuevos instrumentos: a) Plebiscito, b) Referéndum, c) Revocación de mandato, d) Presupuesto participativo, e) Órganos de representación ciudadana: Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos.

Los retos de la dimensión sustantiva de la democracia

Nuestra Constitución Política reconoce 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.”

La dimensión sustantiva de la democracia representa el mayor reto para nuestro país. Contamos con una inmoral y inequitativa distribución de la riqueza, contamos con el hombre más rico del mundo y empresarios multimillonarios, y al mismo tiempo con más de 53 millones de mexicanos en situación de pobreza y con 23.5 millones de personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, de acuerdo a datos del CONEVAL.

Los actuales equilibrios políticos determinan el diseño de políticas públicas y el funcionamiento de las instituciones en México, reproduciendo la estructura de desigualdad. México requiere una democracia sustantiva que dé respuesta a las

necesidades de la población, que se traduzca en bienestar, crecimiento y un constante mejoramiento económico, social y cultural de la población. Sin embargo, esto se logrará sólo en la medida en que las dimensiones procedimental y de resultados de la democracia se consoliden.

Los arreglos institucionales que se requieren deben ser aceptados por todos los actores políticos como las reglas del juego que arrojen incentivos, fomenten cambios democratizadores e inhiban enclaves autoritarios, en suma, el arreglo institucional, debe tener consecuencias tanto en el comportamiento de los actores políticos como en el proceso político y sus resultados, a fin de contar con una democracia en la que se garanticen de manera efectiva el ejercicio de la libertad y la igualdad de los ciudadanos, un verdadero Estado de derecho, reconocer a los ciudadanos como sujetos de derechos y no como clientelas políticas, que los ciudadanos tengan el poder conocer y evaluar la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno y de su apego a la legalidad, que los gobernantes tengan la responsabilidad política por sus decisiones con relación a las demandas expresadas de la sociedad civil, que la ciudadanía pueda pedir cuentas a sus gobernantes, y éstos a su vez, rendirles cuentas a ellos; esto se logrará sólo si tenemos una ciudadanía fuerte, organizada, capaz de ser un contrapeso a la partidocracia y las élites políticas que buscan maximizar sus propios intereses, y en la medida en que contemos con normas e instituciones que limiten de manera efectiva el poder de actores fácticos: monopolios, duopolios, empresarios, televisoras, sindicatos, caciques regionales, narcotráfico, crimen organizado y enclaves autoritarios.

ANEXOS

Anexo 1
Principales características de los sistemas
Presidencial y Parlamentario

Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
Origen del gobierno	
La elección del presidente (jefe de gobierno y jefe de Estado) se efectúa por medio de la votación directa o indirecta de la ciudadanía, siendo una expresión fiel de la voluntad general.	El jefe de gobierno (generalmente llamado primer ministro) es elegido por el parlamento, donde debe existir un partido o coalición mayoritaria, o formar una mayoría por medio de una alianza.
Requisitos de elección	
La elección directa o indirecta del presidente puede requerir de mayoría relativa o de mayoría absoluta, en cuyo caso se realiza generalmente una segunda vuelta electoral (ballotage) entre los candidatos más votados.	La elección del jefe de gobierno no puede hacerse por mayoría relativa dentro del parlamento, de modo que si ningún partido logra la mayoría absoluta se deben conformar alianzas.
Período de gobierno	
La duración es fija y está establecida en el texto de la Constitución. El tiempo de mandato del presidente no puede modificarse bajo circunstancias normales.	La duración no está tan sujeta a los plazos electorales establecidos, por la necesidad de contar con apoyo parlamentario por lo general a través del voto de confianza.
División de poderes	
Fuerte división tanto en origen (proviene de elecciones distintas) como en ámbitos de competencia y responsabilidad (los integrantes del ejecutivo no pueden formar parte del legislativo).	Débil división en origen (el ejecutivo es nombrado por el legislativo) pero fuerte en control, ya que la estabilidad del gobierno depende del control parlamentario.
Poder ejecutivo	
Está concentrado en un presidente que es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno, por este motivo el poder ejecutivo en este sistema es bidimensional. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado o ministros. Los miembros del poder ejecutivo no pueden ser simultáneamente integrantes del poder legislativo.	Está fraccionado en dos órganos: jefatura de Estado (ocupada por el presidente o rey) y jefatura de Gobierno (integrada por el gabinete, encabezado por el primer ministro o premier). El jefe de Estado es el monarca o presidente que nombra al primer ministro y al gabinete, obedeciendo la composición de fuerzas políticas del parlamento. Los miembros del gabinete incluyendo al primer ministro son también miembros del parlamento.
Funciones del jefe de Estado	
Asume la ejecución de las leyes, por lo tanto ejerce el poder reglamentario. Es jefe de la administración federal, nombra a todos los funcionarios federales. Con la aprobación del Senado, nombra a los agentes diplomáticos, a los miembros de la suprema corte de justicia, y a determinados funcionarios federales. Asume la conducta de la política exterior y de las relaciones diplomáticas. Negocia y firma los tratados internacionales que el Senado debe ratificar. Es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y ejerce el mando supremo de las operaciones militares. Nombra y destituye libremente a los secretarios de Estado. Ejerce el derecho de gracia y confiere condecoraciones. Dispone el derecho de veto sobre las leyes votadas por el Congreso. Comparte la iniciativa legislativa con el Congreso o la Asamblea Nacional.	Nombra algunos puestos civiles y militares (no muy relevantes). Designa al primer ministro (que es siempre el líder del partido mayoritario) y, a propuesta de este, a los demás miembros del gabinete. Convoca al parlamento y, a propuesta del primer ministro, pronuncia su disolución. Promulga las leyes pero no tiene ninguna iniciativa legislativa. Firma los tratados internacionales pero no negocia ninguno. Ejerce el derecho de gracia, confiere condecoraciones y, según el caso, títulos nobiliarios. Dirige el mensaje al parlamento (pero no tiene el derecho de acceso a él). Es el jefe de las fuerzas armadas (pero el primer ministro es quien dispone de ellas). Se limita a reinar o a presidir, pero nunca gobernar.
Ídem anterior	Determina y conduce la política general de la nación de la que el gabinete es colectiva y solidariamente responsable ante el parlamento: éste puede votar una moción de censura contra la

Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
	<p>política gubernamental y obligar así al ministro a renunciar inmediatamente.</p> <p>Designa a los ministros y a los secretarios de Estado (el jefe del Estado se limita a firmar los decretos derivados). Preside el consejo de ministros.</p> <p>Comparte la iniciativa con el parlamento.</p> <p>Previa delegación de las cámaras, puede legislar mediante decretos, decretos-ley y ordenanzas.</p> <p>Asegura la ejecución de las leyes y ejerce el poder reglamentario.</p> <p>Puede pronunciar la disolución del parlamento, previa consulta con el Jefe de Estado y con los presidentes de las cámaras.</p> <p>Dirige la política exterior y negocia los tratados internacionales.</p> <p>Dispone de la administración y de las fuerzas armadas.</p> <p>Nombra a todos los empleados civiles y militares que no estén específicamente reservados al jefe del Estado.</p>
Poder legislativo	
<p>Está integrado por representantes electos popularmente.</p> <p>Es interdependiente del ejecutivo y ambos detentan facultades y competencias específicas.</p> <p>No está obligado a aprobar los proyectos de ley envía dos por el ejecutivo.</p>	<p>Tiene una gran injerencia en los asuntos de gobierno (sin su consentimiento no se puede realizar ningún nombramiento ni poner en práctica ningún plan de trabajo).</p> <p>Es la única institución con legitimidad democrática que representa la voluntad del pueblo mediante voto directo.</p>
Relación ejecutivo-legislativo	
<p>Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo tienen un carácter indirecto, porque no forman parte específicamente de la actividad de gobierno.</p> <p>Las relaciones entre ambos poderes abarcan la nominación de autoridades de control, las actividades de colegiación y las funciones de control del parlamento al gobierno.</p>	<p>Las relaciones tienen un carácter directo, porque ambos poderes tienen un origen común, porque el ejecutivo tiene la necesidad de contar con el voto de confianza mayoritario del legislativo y porque al parlamento se le asigna una fuerte función de control.</p>
Control horizontal	
<p>El poder ejecutivo y el legislativo tienen una jerarquía de pares establecida en la Constitución, donde se enuncian las facultades y competencias expresas de cada poder, otorgando a ambos cierta independencia y autonomía de funciones.</p>	<p>El control horizontal está sujeto al cumplimiento de un programa de gobierno acordado en parlamento, es decir, a un compromiso previo entre el parlamento y el gobierno.</p> <p>El control entre los poderes es inherente al sistema, porque el parlamento nombra al primer ministro y al gabinete y da o retira voto de confianza, mientras que el ejecutivo puede disolver el parlamento y participa en los debates parlamentarios.</p>
Proceso político	
<p>El proceso político es rígido ya que está determinado por periodos fijos establecidos para cada una de las funciones del Estado.</p> <p>El ejercicio de gobierno se ejecuta de acuerdo a las facultades de cada poder, sin que ello signifique que no existen mecanismos de coordinación.</p>	<p>El proceso político depende de la composición de alianzas parlamentarias que expresan los cambios de opinión que ocurren en la sociedad.</p> <p>El ejercicio de gobierno tiende a favorecer un proceso político basado en el acuerdo y en la búsqueda de consensos.</p>
Liderazgo y representación	
<p>Individualista.</p> <p>Quien gana las elecciones presidenciales tiene permitido gobernar el país hasta el límite que las relaciones de poder existentes lo permita.</p> <p>Tendencia a índices extremos de aprobación-desaprobación de presidentes a lo largo de su mandato</p> <p>Líderes de la oposición pierden posición de liderazgo.</p> <p>Candidato ajeno al sistema de partidos puede eventualmente acceder al poder.</p>	<p>De partidos.</p> <p>Tendencia a índices moderados de aprobación de los primeros ministros a lo largo de su mandato</p> <p>Líderes de la oposición conservan posición de liderazgo luego de derrotas electorales.</p>
Estabilidad	
<p>Fuerte en términos temporales, ya que los poderes ejecutivo y legislativo tienen períodos fijos de mandato.</p> <p>Sin embargo, si la oposición tiene mayoría en el poder</p>	<p>Fuerte en términos de apoyo a la ejecución y mantenimiento de políticas, ya que hay un buen grado de representación de la correlación de las fuerzas políticas en cada momento.</p>

Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
legislativo, pueden presentarse obstrucciones institucionales que impidan el funcionamiento de ambos poderes, especialmente del gobierno: gobiernos divididos.	La estabilidad del gobierno depende de la base política que logre consolidar.
Eficiencia de gobierno	
Depende mucho de la capacidad del gobernante, porque la personalización del poder está en el presidente, de modo que los logros y fracasos del gobierno son atribuidos a él.	Vinculada principalmente a factores institucionales como la fortaleza del partido o coalición gobernante y los acuerdos parlamentarios.

Fuente: elaboración propia con base en Juan J. Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*. 1. Perspectivas comparativas, Alianza, Madrid, 1997.

A nexos 2
Partidos políticos nacionales que han perdido su registro en el periodo
1991-2010

Partido Político Nacional	Fecha de obtención de registro	Fecha en la que se declaró la pérdida de registro	Motivo
Partido Demócrata Mexicano	4 de mayo de 1990	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 1.03 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.16 % en la de Senadores.
Partido Revolucionario de los Trabajadores	22 de enero de 1991 (condicionado)	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 0.56 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 0.64 % en la de Senadores
Partido del Trabajo	22 de enero de 1991 (condicionado)	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 1.07 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.06 % en la elección de Senadores
Partido Ecologista de México	28 de febrero de 1991 (condicionado)	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 1.37 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.34 % en la elección de Senadores
Partido Popular Socialista		12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.47% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.61 en la de Senadores y el 0.67 % en la de Diputados de mayoría relativa.
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana		12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.55% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.77% en la de Senadores y el 0.82% en la de Diputados de mayoría relativa.
Partido Demócrata Mexicano	13 de enero de 1993	12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.28% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.34% en la elección de Senadores y el 0.43% en la elección de Diputados de mayoría relativa
Partido Cardenista (antes Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional)		2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 1.12% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación Proporcional y el 1.09% en la de Diputados por ambos principios.
Partido Popular Socialista	14 de junio de 1996	2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 0.32% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación proporcional y el 0.33% en la de Diputados por ambos principios.
Partido Demócrata Mexicano	14 de junio de 1996 (condicionado)	2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 0.64% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación Proporcional y de Diputados por ambos principios
Partido de Centro Democrático	30 de junio de 1999	30 de agosto de 2000	Obtuvo el 0.55% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 1.40% en la de Senadores de mayoría relativa, el 1.39% en la de Senadores de representación proporcional y el 1.15% en la de Diputados por ambos principios.
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	30 de junio de 1999	30 de agosto de 2000	Obtuvo el 0.42% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.74 en la de Senadores y el 0.73 en la de Diputados

			por ambos principios.
Democracia Social	30 de junio de 1999	30 de agosto de 2000	Obtuvo el 1.57% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 1.80% en la de Senadores y el 1.88% en la de Diputados por ambos principios.
Partido de la Sociedad Nacionalista	30 de junio de 1999	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.27% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.
Partido Alianza Social	30 de junio de 1999	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.74% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.
México Posible	3 de julio de 2002	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.91 de la votación emitida en la elección de Diputados de mayoría relativa y el 0.90 en la de Diputados de representación proporcional
Partido Liberal Mexicano (antes Partido Liberal Progresista)	3 de julio de 2002	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.41% de la votación emitida en la elección de Diputados de mayoría relativa y el 0.40 en la de Diputados de representación proporcional
Fuerza Ciudadana	24 de septiembre de 2002 (acatamiento)	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.46% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.
Alternativa Socialdemócrata (Originalmente Alternativa Socialdemócrata y Campesina)	14 de julio de 2005	21 de agosto de 2009	Obtuvo el 1.03% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios

Fuente: Rosa María Mirón Lince, *La regulación partidista en México. Pertinencia, propósitos y contenidos mínimos para una ley de partidos*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 3, enero-junio de 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Ed. Cal y Arena, México, 1991, 296 pp.
- Abramovich, V. y Curtis C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, 2002, Trotta.
- Astudillo, César; Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, 2010, IJ-UNAM, IEPCEJ, 389 pp.
- Banco Mundial, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Mundial, 2007, 119 pp. <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf>
- Barberis, Mauro, "Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral", en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo (s)*, UNAM-Editorial Trotta, 3ª edición, 2006, pp. 259-278.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pablo y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, ed. Cal y Arena, México, 2000.
- Béjar Algazi, Luisa, *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*, Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4, octubre-diciembre, 2012, pp. 619-647. IIS-UNAM, México.
- Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. España, 1987, Ed. Plaza y Janes.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997.
- Buendía Laredo, Jorge, "El cambio electoral en México", en *El cambio político en México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, pp. 121-135.

- Caputo, Dante, *Gobernando el futuro. Escenarios latinoamericanos hacia 2020*, FCE, IFE, México, 2013, 147 pp.
- Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, UNAM, 2002, 270 pp.
- Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo (s)*, UNAM-Editorial Trotta, 3ª edición, 2006, 286 pp.
- _____ ; Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Ed. S. XXI, 10 edición, 1991.
- _____ “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 100, enero - abril 2001.
- Casar, María Amparo, *Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia* en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio de 2013, pp. 147-161.
- _____, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, 292 pp.
- _____ ; y Marván, Ignacio (Coordinadores), *Gobernar sin mayoría, México, 1867-1997*, Taurus.
- _____ ; y Marván Ignacio (Coordinadores), *Reformar sin mayorías, La dinámica del cambio institucional en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014, 367 pp.

Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, Ed. Ariel, México, 1986.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Por eso estamos como estamos La economía política de un crecimiento mediocre*, Ed. Debate, México, 2011, 347 pp.

Ferrajoli, Luigi, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global" en *Teoría de la Constitución*. Ensayos escogidos, Carbonell, M. (compilador), Porrúa, UNAM, 2002.

Hernández Avendaño, Juan Luis, *El regreso del PRI: ¿ante qué debemos estar preparados?*, en *Análisis Plural*, 2º Semestre de 2012, pp. 109-126.

Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 485 pp.

Hernández Rodríguez, Rogelio y Pansters, Wil G., *La Democracia en México y el retorno del PRI*, en *Foro Internacional* 210, LII, 2012 (4), 755-795.

Hernández Rodríguez, Rogelio, *Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México*, *Foro Internacional*, XLIII-4, México, oct-dic 2003.

Instituto Federal Electoral, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, México, 2008, 175 pp.

- Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE, México, 2014.
- Loeza, Soledad, *Oposición y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 11, IFE, 1996.
- López de Lara, Dainzú., *Cuatro factores internacionales para el cambio democrático en México (1990-2006)*. *Collectivus, Revista de Ciencias Sociales*, 1, 2014, pp. 47-71.
- Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, 2001, Plaza y Valdés.
- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- Moreno Cruz, Rodolfo, "El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales." *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, pp. 825-852.
- Morlino, Leonardo, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Colección de Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, Instituto Federal Electoral, México, 2008, 95 pp.
- Morlino, Leonardo (2005). "Calidad de la democracia notas para su discusión". Ponencia del Congreso Anual de Ciencia Política Sociedad Italiana 2003. Trento: Sociedad Italiana.
- Negretto, Gabriel (Editor), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio Institucional en México*. CIDE, México, 2010, 315 pp.
- Nacif, Benito, *Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México*, en *Política y Gobierno*, Vol. XI . Núm. 1, I semestre de 2004.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.
- North C., Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1990.

- OCDE (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>
- O'Donnell y Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Democracia, ciudadanía y justicia*, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral; 6, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.
- Revels Vázquez, Francisco, *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión*, México, UNAM, FCPyS, 2006.
- Rolla, Giancarlo, *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, IJ, 2002.
- Rubio, Luis, *De la falsa monarquía al feudalismo imperfecto*, en Nexos, octubre de 2011.
- Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 198, 2005.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- _____, *Ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1996, 227 pp.

- Searle, John Rogers, *La construcción de la realidad social*, Paidós, España, 1997, 236 pp.
- Schedler, Andreas, "Neoinstitucionalismo," en Laura Baca, et al., *Léxico de la política*, México: FCE/CONACYT/FLACSO/ Heinrich Böll Stiftung, pp. 472-476.
- Shepsle, Kenneth A.; Bonchek, Mark S. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad, y comportamiento*, Taurus, 2005.
- Sirvent, Carlos, "Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000", en *Partidos Políticos y Procesos Electorales en México*, Porrúa, FCPyS de la UNAM, México, 2002, pp. 61-127.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de Igualdad*, Poder Judicial de la Federación, Colección Garantías Individuales No. 3, 2ª edición, México, 2009, 143 pp.
- Thompson, Dennis F, *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, España, Gedisa Editorial, 1999.
- Ugalde, Luis Carlos, (Coordinador General), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012) Ideas para una nueva reforma electoral*, Integralia, Centro de Estudios Espinoza Iglesias, México, 2013, 239 pp.
- _____, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, Ed. Aguilar, México, 2013.
- Valadés, Diego, "Cuestiones constitucionales de nuestro tiempo" en *Constitución y Democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 41.
- Valdés Ugalde, Francisco, *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, FLACSO México, IIS-UNAM, Gedisa, México, 2012, 249, pp.
- Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática No 7, IFE, 1995, 54 pp.

- Vargas, Néstor; Galván Gómez, Manuel Alejandro, “*La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas*” en *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, Alfonso Ayala Sánchez, (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014.
- Villa, Manuel, "El PRI: nuevo centro del consenso y la gobernabilidad" en *Examen*, núm. 37, junio de 1992.
- Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Ediciones Cal y Arena, 2006.
- Zamitz Gamboa, Héctor, *Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011* en *Estudios Políticos*, novena época, núm. 25, (enero-abril, 2012), FCPyS, UNAM, pp. 55-88.
- Ziccardi, Alicia, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, en *Revista Universidad*, núm. 595, México, 2000, UNAM.
- _____, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM y Porrúa, México, 1998.

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. Principales elementos del neoinstitucionalismo de Douglass C. North.
- Cuadro 2. Dimensiones de una democracia de calidad de acuerdo con Leonardo Morlino
- Cuadro 3. Estándares del umbral superior de la calidad democrática
- Cuadro 4. Condiciones que propiciaron el predominio del presidencialismo.
- Cuadro 5. Grandes cambios en el régimen político 1917-1933.
- Cuadro 6. Las reformas constitucionales en materia de reelección.
- Cuadro 7. Grupos guerrilleros en México 1965-1980.
- Cuadro 8. Importancia y función de las elecciones.
- Cuadro 9. Evolución del Sistema Proporcional en la integración de la Cámara de Diputados.
- Cuadro 10. Legislación electoral en México.
- Cuadro 11. Reformas electorales 1946-2014.
- Cuadro 12. Aprobación de Reformas Electorales.
- Cuadro 13. Partidos que compitieron en elecciones federales 1946-2012.
- Cuadro 14. Sistema de Partidos. Partidos Políticos participantes en elecciones federales 1970-2012.
- Cuadro 15. Regulación de los partidos políticos.
- Cuadro 16. Financiamiento público a los partidos políticos 2000-2012.
- Cuadro 17. Distribución de la votación nacional en las elecciones para la presidencia de la República: 1929-2012.
- Cuadro 18. Votación en las elecciones federales 1991-2012.
- Cuadro 19. Candidatos y alternancia en las entidades federativas.

- Cuadro 20. Alternancia en las gubernaturas de 1988 al 2012.
- Cuadro 21. Modalidades de la alternancia en los estados.
- Cuadro 22. Municipios gobernados por partidos distintos al PRI, 1997-2007.
- Cuadro 23. Resultados de la elección de Presidente de la República 2012.
- Cuadro 24. Composición del Congreso de la Unión. LXII Legislatura (2012-2015).
- Cuadro 25. Distribución de *spots* para el proceso electoral federal, 2011-2012.
- Cuadro 26. Presupuesto ejercido en publicidad por los Poderes de la Unión, 2000-2011.
- Cuadro 27. Juicios sobre la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano (JDC), presentados ante el TEPJF, 1996-2013.
- Cuadro 28. Total de juicios para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales en contra de los partidos políticos, 2000-2012.
- Cuadro 29. Facultad de atracción, asunción y delegación del INE.
- Cuadro 30. Distribución de competencias entre el INE y los OPLE's.
- Cuadro 31. Tiempos en radio y televisión asignados a Partidos Políticos Nacionales y Locales.
- Cuadro 32. Leyes secundarias en materia electoral derivadas de la reforma constitucional en materia político electoral 2014.
- Cuadro 33. Valor aproximado de *spots* gratuitos transmitidos por partidos en radio y televisión durante proceso electoral 2011-2012.
- Cuadro 34. Actores formales con poder de Veto, 1929-2000.
- Cuadro 35. Cronología de cambios políticos en México.
- Cuadro 36. Entidades federativas con partido gobernante, primera fuerza en el Congreso local y tipo de mayoría después de las elecciones del 1º de julio de 2012.
- Cuadro 37. Distribución de competencias, gobiernos federal, estatal y municipal en México (2008).

- Cuadro 38. Integración del Poder Legislativo. Composición de la Cámara de Diputados, 1988-2000.
- Cuadro 39. Composición de la Cámara de Diputados, 1997-2015.
- Cuadro 40. Composición de la Cámara de Senadores, 1997-2015.
- Cuadro 41. Primeras legislaturas estatales con gobiernos divididos, 1989-1997.
- Cuadro 42. Producción legislativa de la Cámara de Diputados 1991-2012.
- Cuadro 43. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen, 1988-2000.
- Cuadro 44. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen, 2003-2012
- Cuadro 45. Coaliciones electorales en México 1991-2012.
- Cuadro 46. Mecanismo de nombramiento de magistrados y jueces federales.
- Cuadro 47. Controversia constitucional.
- Cuadro 48. Acción de inconstitucionalidad.
- Cuadro 49. Controversias Constitucionales presentadas entre el Ejecutivo y el Congreso 2000-2012.
- Cuadro 50. Poderes fácticos en México.
- Cuadro 51. Surgimiento de organismos constitucionales autónomos.
- Cuadro 52. Función y misión de los órganos constitucionales autónomos, 2014.
- Cuadro 53. Reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- Cuadro 54. Legislación en materia de Rendición de Cuentas.
- Cuadro 55. Marco jurídico del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Cuadro 56. Ciclo del proceso del Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.

- Cuadro 57. Participación ciudadana institucionalizada: Principales instrumentos de participación.
- Cuadro 58. Instrumentos de participación ciudadana a nivel federal y por entidad federativa.
- Cuadro 59. Ejercicios de participación ciudadana en el Distrito Federal.
- Cuadro 60. Periodistas asesinados por sexenio 1982-2000.
- Cuadro 61. Propuestas de Reforma a la División de Poderes.
- Cuadro 62. Propuestas de Reforma al Sistema de Representación.
- Cuadro 63. Reforma Política. Principales Iniciativas del Poder Ejecutivo, Legisladores de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, y de Senadores y Diputados del Grupo Parlamentario del PRI.
- Cuadro 64. Reforma política del 2012.
- Cuadro 65. Propuesta de reforma política de Felipe Calderón 2011-2012.
- Cuadro 66. Reforma Político Electoral del 2014.
- Cuadro 67. Apoyo a la democracia en México, 1995-2013 según Latinobarómetro.
- Cuadro 68. Instrumentos internacionales sobre protección de derechos suscritos por el Estado Mexicano.
- Cuadro 69. Especificación de los derechos y nuevos derechos.
- Cuadro 70. Delitos de Alto Impacto 2006-2013.
- Cuadro 71. Reformas constitucionales en materia de equilibrio de poderes 1997-2012.
- Cuadro 72. Reforma política. Otras propuestas.
- Cuadro 73. Propuesta Reformas necesarias.
- Cuadro 74. Mecanismos de rendición de cuentas.
- Cuadro 75. Instrumentos Internacionales, Conferencias, Cumbres de

gobiernos, y resoluciones a favor de los derechos de las mujeres.

- Cuadro 76. Mujeres secretarias de Estado, 1980-2014.
- Cuadro 77. Evolución de la legislación mexicana en materia de Cuotas de Género.
- Cuadro 78. Gráfica de la integración de la Cámara de Diputados por género. LIV- LXII Legislaturas.
- Cuadro 79. Integración de la Cámara de Diputados por género. LIV-LXII Legislaturas.
- Cuadro 80. Principios de la OCDE sobre la conducta ética en el servicio público.
- Cuadro 81. Tipos de Participación Ciudadana.
- Cuadro 82. Niveles de Participación Ciudadana.