



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Ciudadanización y gobernabilidad en las reformas electorales de 2012 y 2014.

ENSAYO

Que para obtener el título de

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública**

P R E S E N T A:

Eduardo Joab Bravo Muñoz

DIRECTOR

Mtro. Gerardo Cruz Reyes



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017.



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.

AGRADECIMIENTOS

A Gerardo Cruz

Por su genuina vocación docente. Por ilustrarme en las técnicas metodológicas; por las críticas y las propuestas hechas a este Ensayo. Por sus atenciones constantes y solidarias así como por la disciplina que me imprimió. Aún más: Por su paciencia y tenacidad; por los saberes que me compartió y por la confianza que tuvo en mí.

A Armando Bravo y María Elena Adame

Por su fraternidad y hospitalidad; por la estima que me profesan; por las tardes y noches compartidas; por la comprensión y empatía durante mi estancia en su hogar; por hacerme parte de su familia; por la nobleza de sus sentimientos y por la sabiduría de sus consejos.

A Alberto Bravo y Rebeca Muñoz

Por su incondicional apoyo durante mis estudios universitarios. Por la confianza que tienen respecto a mi futuro y por el orgullo que les provoco. Por su amor fraterno, vitalicio, noble y puro desde hace 25 años.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....5.

CAPÍTULO I: Las fases del proceso de reforma electoral 1977-2007.

- 1.1. El sistema representativo.....12.
 - 1.1.1. El sistema representativo mexicano.....22.
 - 1.1.2. La construcción del Ámbito operativo del sistema representativo mexicano.....23.
- 1.2. El Ámbito operativo del sistema representativo mexicano en el marco del proceso de reforma electoral.....26.
 - 1.2.1. Las fases del proceso de reforma electoral en México.....28.

CAPÍTULO II: Gobernabilidad: Lógica de la actual fase del proceso de reforma electoral.

- 2.1. Las reformas electorales de 2012 y 2014.....50.
- 2.2. La ciudadanización de la participación política.....60.
 - 2.2.1. ¿Qué es la participación política?.....60.
 - 2.2.2. La participación política en el marco de la reforma electoral de 2012.....62.
 - 2.2.3. ¿Cómo se efectuaría la ciudadanización de la participación política en México?.....64.
- 2.3. La institución de la figura de “gobierno de coalición” en la Constitución.....79.
 - 2.3.1. Propuestas que han buscado, desde 2010, solucionar la problemática de los “gobiernos divididos” y su efecto en la gobernabilidad.....80.
 - 2.3.2. La institución del gobierno de coalición en la Constitución mexicana.....84.

CAPÍTULO III: La lógica de gobernabilidad (democrática) a discusión.

3.1. Contenciones a la ciudadanización de los mecanismos de participación política.....88.

3.2. La figura de gobierno de coalición en México: pauta para una coalición parlamentaria en 2018.....110.

CONCLUSIONES.....116.

BIBLIOGRAFÍA.....120.

INTRODUCCIÓN

El orden constitucional establecido el 5 de febrero de 1917 se conformó con sentar las bases formales de una organización republicana del poder para permitir al pueblo decidir, conducir y actuar a través de instituciones políticas representativas, controladas mutuamente debido a la división de poderes establecida. No obstante, los gobiernos posrevolucionarios se caracterizaron, más bien, por un ejercicio del poder poco cercano a la formalidad establecida por la Constitución de 1917 y poco se hizo por fortalecer las prácticas y dinámicas electorales.

Más tarde, con la reforma electoral de 1977, el Estado mexicano se enfocó en un ámbito específico del complejo sistema representativo dejando pendientes otros tantos aspectos del mismo sistema. La reforma electoral de 1977 privilegió el carácter representativo del Congreso de la Unión, pero lo realizó a través de fomentar la participación institucional de los partidos políticos; convirtiendo a estos y al sistema de partidos en el mecanismo de intermediación entre la voluntad organizada en el Congreso y la propia voluntad ciudadana.

En ese tenor, el Congreso y los partidos políticos se convirtieron en los elementos en los cuales el Estado mexicano fundamentó la legitimidad democrática del sistema representativo olvidándose de otras materias fundamentales en un auténtico sistema de representación. Esta lógica persistió a lo largo de las distintas reforma electorales, desde 1977 hasta 2014, permitiéndonos afirmar que el Estado mexicano le ha dado prioridad a instituir una base estrictamente operativa, procedimental del sistema representativo.

Sin embargo, hoy día, los resultados obtenidos por la construcción de un sistema sustentado en el Congreso plural y los partidos políticos muestran un desgastado sistema operativo electoral y partidista, debido a las deficiencias, los conflictos y las erráticas estrategias de los actores y partidos políticos, poniendo en riesgo varias de las conquistas logradas, justamente, por las propias reformas electorales.

Ante la posibilidad de un retroceso y la constante necesidad de encauzar el conflicto a través de una participación política institucionalizada, tanto de partidos como actores políticos y sociales, el ex presidente Felipe Calderón propuso una reforma electoral que incluía mecanismos aparentemente participativos como el *referéndum*, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes.

En ese contexto, en este trabajo buscaremos determinar hasta qué punto esos mecanismos posibilitan una auténtica ciudadanización de la participación política o sólo son un elemento más en los intentos de consolidación del ámbito instrumental del sistema representativo.

Lo cierto es que, en casi 40 años, el Estado no ha asumido los costos de una reforma del Estado auténtica que ciertamente aborde las ausencias de nuestro sistema representativo, por ejemplo, un efectivo y consolidado sistema de justicia, una verdadera división de poderes, un auténtico pacto federal, un Estado de derecho garantizado.

En este ensayo, pues, trataremos de dar respuesta a preguntas como ¿cuáles son las características que determinan un sistema representativo? ¿Cuáles son las características que definen la evolución del Ámbito operativo en México? ¿Cuál es la racionalidad de las reformas electorales de 2012 y 2014, es decir, las razones que motivaron otra fase de cambios constitucionales? ¿Cuáles son las perspectivas de las candidaturas independientes, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y el gobierno de coalición a la luz de las reformas de 2012 y 2014? Y ¿Cuáles son las limitantes de las reformas electorales sustentadas en la lógica de gobernabilidad?

Nosotros estudiaremos las reformas electorales de 2012 y 2014, pero no de manera aislada sino como elementos constitutivos del **Proceso de reforma electoral** iniciado en 1977. Con proceso de reforma electoral nos referimos, en lo

consecutivo, al desarrollo evolutivo del Ámbito operativo de nuestro sistema representativo.

Haciendo un recorrido a través de la construcción y evolución del Ámbito operativo es que podemos conocer las racionalidades, paradigmas y consecuencias que cada fase de este desarrollo ha significado para el sistema representativo nacional. Repasar el proceso de reforma electoral nos permite notar los límites políticos y sociales de la pluralización política en México; la cual, cabe decir, aún es insuficiente para arribar a un Estado democrático genuino.

Sostenemos la hipótesis de que las reformas constitucionales electorales de 2012 y 2014 representan una nueva fase en el proceso de reforma electoral denominada “Gobernabilidad (democrática)”. Formalmente, las reformas de 2012 y 2014 pretenden el fortalecimiento de la gobernabilidad a través de la institución de 1) mecanismos de democracia directa y 2) gobiernos de coalición, sin embargo, las leyes que regulan dichos mecanismos así como la figura de “gobiernos de coalición” pueden tener efectos regresivos en la gobernabilidad democrática y, por tanto, contrarios a los planteados formalmente.

Asimismo, consideramos que estas últimas reformas (2012 y 2014) no plantean cambios más allá del sistema de representación en su carácter operativo. Tampoco proponen modificaciones en un sentido amplio de reforma del Estado; el cual implicaría cambios en áreas como la justicia y el derecho, el federalismo y el municipio libre, un auténtico equilibrio de poderes, etcétera.

En el capítulo I explicamos lo que es el sistema representativo contemporáneo y, posteriormente, expondremos cómo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) funda nuestro sistema representativo; mismo que se desdobra en dos ámbitos: **Jurídico** y **Operativo**.

Teniendo presente cómo está compuesto el sistema representativo en México es que trataremos la construcción del Ámbito operativo en el marco del proceso de reforma electoral compuesto de cuatro fases: 1) Representación contenida de la oposición, 2) consolidación de la oposición, 3) limitación del sistema de partidos y 4) Gobernabilidad.

En el capítulo II explicaremos porqué decidimos nombrar “Gobernabilidad” a la actual fase del proceso de reforma electoral integrada por las reformas de 2012 y 2014; las cuales, formalmente, pretenden el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través de la institución de mecanismos de democracia directa y los gobiernos de coalición. En el mismo capítulo II expondremos las características de las reformas de 2012 y 2014 por separado: el contexto que llevó a ellas y cómo quedaron plasmados los cambios en el texto constitucional.

Durante el tratamiento que hagamos a la reforma electoral de 2012 explicaremos la relación que guarda esta reforma con el que hemos llamado **proceso de ciudadanía de la participación política** siendo los mecanismos de democracia directa el nexo entre una y otro. Además, hemos hecho un breve, pero serio ejercicio de derecho comparativo entre México y otras naciones latinoamericanas que permiten apreciar la situación actual de las leyes mexicanas relativas a la consulta e iniciativa popular respecto a los ordenamientos vigentes en Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

En el capítulo III presentamos los alcances prácticos que, hasta ahora, han tenido los mecanismos participativos instituidos por la reforma de 2012 (candidaturas independientes, consulta popular e iniciativa ciudadana) así como los contrasentidos de la fase de Gobernabilidad democrática, pues, entre el texto constitucional y las leyes se observan divergencias que claramente producen efectos regresivos para la gobernabilidad formalmente pretendida. Criticamos, por tanto, las leyes que regulan los mecanismos de participación política en el orden local o federal.

También cuestionamos la figura del “gobierno de coalición”; la cual, según lo establecido en la Constitución, no alcanza para afirmar que, estrictamente, se podría conformar un gobierno coaligado y menos aún un efectivo control horizontal entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

CAPÍTULO I

LAS FASES DEL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL 1977-2007.

1.1. EL SISTEMA REPRESENTATIVO.

En el Estado moderno, los sistemas de representación se caracterizan por la creación y organización del poder político determinada por el ordenamiento constitucional. Los textos constitucionales crean los “medios o instrumentos de volición” que permiten que la colectividad esté “organizada para querer”¹, es decir,

[...] que le permita tener y expresar una voluntad unificada. Y como, por la fuerza de las cosas, esta voluntad, de hecho, no puede ser sino la de individuos, el papel de la Constitución, a este respecto, consiste en determinar qué personas tendrán el encargo de querer por cuenta del ser colectivo.²

No obstante, esta manera de concebir la legitimidad política de los gobernantes, fundada en la Constitución, representa –únicamente– la fase más moderna y elaborada, tanto técnica como intelectualmente, del sistema representativo (a partir de la segunda mitad del siglo XVIII). Una fase que responde a una racionalidad apriorística-jurídica y que tiene a Immanuel Kant como primer gran referente de esta construcción teórica del sistema de representación.

Pero si esto es así, entonces ¿existió alguna fase previa a dicha construcción teórica del sistema representativo? No puede ser otra más que el contractualismo. En el contractualismo, la legitimidad política de los gobernantes supone un principio de identidad entre estos y los gobernados, es decir, una representación. La soberanía, con excepción de Rousseau, adquiriría una forma representativa en manos del monarca, fuera este el ejecutivo o el legislativo.

¹Apud Raymond Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica; Facultad de Derecho (UNAM), 1998, pág. 996.

²*Ibid.*, pág. 990.

Así, filósofos, abogados y teólogos discutieron acerca de cómo conciliar la libertad de los hombres y el goce de sus derechos naturales con la forma de dominación monárquica. Las mentes del contractualismo observaban las acciones de los gobernantes y mantenían un recelo acerca del poder absoluto de los reyes.

La amenaza del despotismo se reducía si el poder real era limitado y regulado por otros hombres a través de la “separación de poderes”. Por ejemplo, John Locke en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno civil* o Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, advirtieron la necesidad de separar del rey la labor legislativa (Locke), o más aún, separar el poder en tres (Montesquieu). En ambos, la idea central era limitar el poder del rey para evitar el despotismo y la consecuente anulación de la libertad del hombre así como del resto de sus derechos naturales.

Si en el contractualismo la legitimidad política de los gobernantes supone un principio de identidad entre estos y los gobernados, es decir, una representación; en la fase constitucional del sistema representativo que es la más moderna y elaborada, Kant hace garantizar la libertad y los derechos del hombre en el planteamiento de un sistema de derecho racional y *a priori* que él denomina *derecho público*.

El derecho público, explica Kant, es

un sistema de leyes para un pueblo, es decir, para un conjunto de hombres, o para un conjunto de pueblos que, encontrándose entre sí en una relación de influencia mutua, **necesitan un estado jurídico bajo una voluntad que los unifique, bajo una *constitución* (*constitutio*)**, para participar de aquello que es de derecho.³

³ Immanuel Kant, *La metafísica de las costumbres*, España, Tecnos, 1989, págs. 139-140. Las **negritas** son nuestras.

Con esos términos, es en la ley en la que se halla la expresión de un „querer“ unificado que no es otro más que la voluntad popular; misma que lleva al pueblo a establecer un “*contrato originario*” en el que

todos en el *pueblo* renuncian a su libertad exterior, para recobrarla enseguida como miembros de una comunidad, es decir, como miembros del pueblo considerado como Estado (*universi*); y no puede decirse que el Estado, el hombre en el Estado, haya sacrificado a un fin una *parte* de su libertad exterior innata, sino que ha abandonado por completo la libertad salvaje y sin ley, para encontrar de nuevo su libertad en general, íntegra, en la dependencia legal, es decir, en un estado jurídico; porque esta dependencia brota de su propia voluntad legisladora.⁴

Asimismo, ese “contrato originario” ya no implica un pacto entre los gobernados con los gobernantes –sean uno, pocos o muchos– como sucedía en Hobbes, Locke o Rousseau sino entre el pueblo y “un *soberano* universal (que, desde el punto de vista de las leyes de la libertad, no puede ser ninguno otro más que el pueblo unido mismo)”⁵ a través un sistema impersonal, apriorístico y racional que es el Derecho, la ley.

De forma tal que la “voluntad universal unida” kantiana (alusión a una voluntad popular) se asemeja a lo que la Constituyente francesa de 1789 denominó “soberanía nacional” y lo consideramos así porque, en ambas nociones, se visualiza a la soberanía (al „querer“ y al „poder hacer“) no ligada a individuos particulares sino a los hombres autorizados, favorecidos por la “voluntad unida del pueblo”⁶ expresada e inscrita en la ley, particularmente, en la Constitución⁷.

⁴ *Ibid.*, pág. 146.

⁵ Immanuel Kant, *op cit.*, pág. 145.

⁶ *Idem* pág. 143.

⁷ Raymond Carré de Malberg explica que “el hecho de que la soberanía es nacional [...] deduce [...] que debe serlo también en cuanto a la transmisión de su ejercicio. Nadie puede ejercerla sino en nombre de la nación y en virtud de una concesión nacional [...] esta concesión se realiza en la Constitución. **Por medio de la Constitución el poder nacional se transfiere, en cuanto a su ejercicio, a los gobernantes, y no puede haber otros derechohabientes a este ejercicio sino**

Raymond Carré de Malberg nos lo explica de la manera siguiente:

la Revolución [francesa], lejos de transferir, como se ha dicho, la soberanía a todos los miembros de la nación, **negaba**, por el contrario, y de una vez por todas, **la cualidad soberana a cualquier individuo considerado en particular**, así como a cualquier grupo parcial de individuos; no hacía así sino reconocer, a su manera, [...] que **la potestad de dominación estatal sólo puede concebirse en el ser sintético y abstracto que personifica la colectividad nacional y que, en definitiva, no es sino el Estado**. Soberanía nacional o colectiva era, en las ideas de 1789 y de 1791, la negación directa de toda soberanía individual.⁸

Del estado jurídico –siguiendo a Kant– se produce el Estado que es “la unión de un conjunto de hombres bajo leyes jurídicas”⁹; el cual

contiene en sí tres *poderes*, es decir, **la voluntad universal unida en una triple persona** (*trias política*): el *poder soberano* (la soberanía) en la persona del legislador, el *poder ejecutivo* en la persona del gobernante (siguiendo la ley) y el *poder judicial* (adjudicando lo suyo de cada uno según la ley) en la persona del juez (*potestas legislativa, rectoría et iudiciaria*)¹⁰.

Es decir, esa “voluntad universal unida” sólo puede articularse a través de los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) los cuales “no son sino relaciones de la voluntad unida del pueblo que procede *a priori* de la razón”¹¹, o sea, provienen (devienen) de la Constitución. Por eso, “aquellos tres poderes del Estado son dignidades y, al surgir necesariamente –en tanto que esenciales– de la

aquellos que señala la Constitución. Vid Raymond Carré de Malberg, *op. cit.*, pág. 892. Las **negritas** son nuestras.

⁸ Raymond Carré de Malberg, *op. cit.*, pág. 893. Las **negritas** son nuestras.

⁹ *Apud* Immanuel Kant, *op. cit.*, pág. 142.

¹⁰ *Idem*. Las **negritas** son nuestras.

¹¹ *Ibid.*, pág. 176.

idea de un Estado en general con vistas a su establecimiento (a su constitución), son *dignidades del Estado*.”¹²

Tenemos, entonces, que existe en Kant una idea compleja que marca diferencia respecto de los “contractualistas” como Locke o Montesquieu y es que en la Constitución se encuentra reunida la voluntad del Estado, es decir, la voluntad unificada del conjunto de hombres. La soberanía ya no radica en los hombres sino en un ente llamado Estado de derecho.

Entendiendo que los sistemas de representación contienen, *grosso modo*, dos fases: contractual y racional-apriorística –producto de contextos históricos, sociales e intelectuales específicos– podemos concluir que, en la fase contractual, el sistema representativo está fundado en relaciones interpersonales netamente políticas donde la soberanía radica ya sea en el pueblo o, en última instancia, en los gobernantes.

En cambio, la fase racionalista-apriorística, funda la representación en relaciones jurídicas impersonales que constriñen el poder de los individuos a funciones específicas establecidas en la Constitución. Los hombres sólo son órganos de la entidad abstracta llamada Estado y no poseen soberanía individual, sino sólo como pueblo-legislador, pero esta tarea es conferida sólo a los representantes; los cuales –siguiendo a Kant– realizan los actos legislativos regulados por la propia norma.

En la fase contractual del sistema representativo, el principio de identidad entre gobernantes y gobernados suponía la representación; en el modelo apriorístico-jurídico –que sirve de base también para la *Teoría general del Estado* de Malberg– “las personas o cuerpos que tienen la cualidad de órganos [...] son llamados a estatuir [...] según su propia deliberación y según las circunstancias, a medida que

¹² Immanuel Kant, *op. cit.*, pág. 145.

estas se vayan produciendo.”¹³ En suma, se trata de instituciones de derecho autorregulados, pero jurídicamente dependientes de un poder jurídico y constitucional superior.

Sin embargo, advierte Malberg, la independencia de los órganos respecto de la colectividad no significa la inexistencia total de un vínculo entre las aspiraciones de ésta y las acciones realizadas por aquellos debido a que

el órgano, por razón misma de su origen o de sus vínculos con el cuerpo nacional, se halla más o menos sometido a la influencia de las ideas y de los sentimientos que reinan en la nación; por consiguiente, las decisiones que tome se inspirarán en el espíritu nacional.¹⁴

El paradigma iniciado por Kant encontró en Hans Kelsen, casi 150 años después, los términos más acabados y contemporáneos de la concepción jurídica del Estado en su carácter representativo. Kelsen lleva al sistema representativo apriorístico a un punto más acabado: un auténtico Estado contemporáneo cuenta con un sistema representativo que tiene como origen la Constitución que –dice Kelsen– desde la óptica de la teoría política “abarca aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos”¹⁵, es decir, en ella se organiza y distribuye el poder político.

Más aún, en la Constitución se define también quiénes crean y ejecutan las leyes, en palabras de Kelsen, “significa que el orden jurídico únicamente puede ser creado y aplicado por individuos designados por ese mismo orden.”¹⁶ Y continúa:

No basta que este [el orden jurídico] declare en términos generales qué individuos están calificados para realizar tales funciones. El orden debe

¹³ Raymond Carré de Malberg, *op. cit.*, pág. 996.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 997.

¹⁵ Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Coordinación de Humanidades, 2008, tercera edición, pág.307.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 232.

además establecer el procedimiento por el cual determinado individuo es hecho órgano, [...] Las calificaciones personales estipuladas por la norma general pueden ser especificadas de tal modo que sólo pueda llenarlas un determinado individuo.¹⁷

Primero en Kant y más tarde con Kelsen y su *Teoría general del derecho y del Estado* encontramos –toda proporción guardada– una línea reflexiva en la que la organización política, la distribución y el ejercicio del poder ya no dependen de la acción humana sino del complejo y sofisticado orden racional de carácter apriorístico articulado en la Ley.

Asimismo, Kelsen despliega una teoría normativa de la democracia en la que el pueblo y la libertad son “un sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado”¹⁸ que, en el caso de la democracia, se convierte en una realidad funcional (operativa) a través de la articulación jurídica de los órganos del Estado, los partidos políticos, el sufragio y los sistemas electorales.

Hasta aquí hemos tratado de persuadir al lector acerca de lo que es un **sistema representativo** y su diferencia con las nociones anteriores al siglo XVIII (el contractualismo). A partir de las revoluciones en las 13 colonias de América del Norte o en Francia en 1776 y 1789, respectivamente, los sistemas representativos están fincados en el Derecho; lo que se ha traducido en una imperante visión jurídica y no política del poder, aunque, las constituciones, indudablemente, sean políticas.

Por tanto, los sistemas representativos contemporáneos están garantizados en la ley, es decir, por el Derecho; el cual ya en sí mismo es representativo porque recoge en la legislación la llamada “voluntad unida del pueblo”; si no fuera así, la

¹⁷ Hans Kelsen, *op. cit.*, pág. 232.

¹⁸ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, México, Ediciones Coyoacán, 2005, pág. 31.

soberanía y la legitimidad seguirían en disputa entre los hombres que la pretendieran.

En síntesis, desde Kant se fundamentó un contrato distinto: no entre hombres sino entre estos y la ley; misma que –en la noción kelseniana– se auto produce. La idea del Derecho está relacionada, desde finales del siglo XVIII, con una concepción de la representación, de un sistema representativo.¹⁹

Por ejemplo, en nuestro país la Constitución de 1917 fue resultado del pacto político y social de la Nación y representa no sólo las condiciones históricas previas a la lucha revolucionaria sino los reclamos que la motivaron, por ejemplo, la propiedad de la tierra, la educación y la salud pública, la seguridad social, la federalización y el sistema democrático/representativo.

La Constitución de 1917 fue antecedida por el Poder Constituyente; mismo que concentró los principios, postulados y/o ideologías que motivaron la Revolución. Al contener la expresión de todos esos principios, la Constitución es la fuente de legitimidad de las leyes. Como sabemos, el sistema de Derecho está articulado verticalmente teniendo a la Constitución en la cúspide.

Entonces, las leyes secundarias, las orgánicas, incluso un reglamento, obtienen legitimidad por tener a la Ley fundamental como eje.²⁰ Así, la creación de leyes resulta representativa, pues, presupone la existencia de “la voluntad unida del

¹⁹ En el “contractualismo” la representación alude al tema de la legitimidad del poder soberano; mientras que en el Derecho, la representación refiere a la manera en el que se debe organizar y regular el poder político. En esto último radica la esencia política de las Constituciones pese a que la visión jurídica de las Constituciones pueda ser imperante.

²⁰ Hay que decir que Kelsen da a las Constituciones una concepción jurídica antes que política, por tanto, debilita los elementos políticos; acota la acción política al lineamiento legal y finca la legitimidad en la ley por sí misma. Caso contrario el presentado por teóricos como Ferdinand Lasalle quien en *¿Qué es una Constitución?* pone en manifiesto que son los “factores reales del poder” –consideración eminentemente política– los elementos que influyen en la formación de las leyes constitucionales, por ende, los elementos políticos son fundamentales y la legitimidad radica en que todos respetan la ley porque esta es la formalización de lo que ya existe en la *praxis* político-social de los Estados.

pueblo que procede *a priori* de la razón”²¹, o sea, de la Constitución. Por tal noción argumentamos que al estar la legitimidad inscrita en el Derecho; este simboliza la máxima representación de una totalidad. El Derecho funda y funge como **sistema representativo**.

Teniendo presente todo lo anterior es que hay que entender al sistema representativo contemporáneo como un esquema complejo de relaciones impersonales dirigidas por la ley y que presupone su carácter representativo por ser la ley, en específico la Constitución, el medio en el que se inscribe la voluntad popular, las aspiraciones del pueblo y porque de ella emana la autoridad que inviste a los gobernantes.

Vistas así las cosas, resulta limitado concebir el sistema representativo únicamente como expresión electoral (la existencia del sufragio como procedimiento de selección de autoridades) o conformación parlamentaria (pluralidad política en los órganos deliberativos) porque estos apenas son parte de un ámbito particular de la totalidad del sistema de representación con características pragmáticas, operativas.

Por ello, en adelante, diremos que el sistema representativo contemporáneo se desdobra en dos vertientes: un **Ámbito jurídico-dogmático** y un **Ámbito operativo-procedimental**. El primero es la parte normativa que da estructura, orden y forma al Estado. Comienza en la Constitución y conforma un a) sistema de justicia, b) un sistema político y c) una organización político-administrativa, sea unitaria o federal.

Por su parte, el Ámbito operativo –que desde luego está previsto por el Ámbito jurídico– representa, exclusivamente, el campo electoral del sistema de representación, es decir, se refiere al acto primario a través del cual los sujetos

²¹ Immanuel Kant, *op. cit.*, pág. 176.

participan de la elaboración de sus leyes y en la designación de sus autoridades mediante el sufragio.

Para el funcionamiento de este último Ámbito se requieren, por supuesto, las normas y los procedimientos que regulan y hacen posible la integración y modificación del poder político así como las pautas e instituciones encargadas de organizar y calificar los comicios.

Hay que decir que en los últimos 40 años, la Ciencia Política y el Derecho Constitucional han centrado sus estudios en el Ámbito operativo; el cual ha adquirido una relevancia cuasi hegemónica. Politólogos y juristas han pretendido entender los sistemas representativos así como resolver la “crisis de representación” a través de un análisis profundo y sistemático del Ámbito operativo.

El estudio asiduo del Ámbito operativo ha llevado a los especialistas a centrarse en la problemática de la relación entre los sistemas electorales, de partidos y el sistema político²². Por ejemplo, en las obras *Los partidos políticos* de Maurice Duverger y *Sistemas electorales y partidos políticos* de Dieter Nohlen se analizan los sistemas electorales y de partidos; mientras que Arend Lijphart en *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* o Giovanni Sartori en *Ingeniería constitucional comparada* examinan los diseños (ingenierías) institucionales.

Pese a la autoridad académica de aquellos personajes; al estar sus estudios fincados en lo electoral visualizan la representación como sinónimo de pluralidad partidista –como si esto fuera sinónimo de democracia– y, a su vez, mantienen especial atención en las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo (en el

²² Esta tendencia podría explicarse porque resulta más eficaz –y menos costoso socialmente– tratar el sistema representativo en términos electorales y no de derechos, por ejemplo, los Derechos Humanos. Esta tendencia mencionada se inaugura, prácticamente, después de la Segunda Guerra Mundial y apunta a raíz del fortalecimiento de la ideología neoliberal a comienzos de la década de 1980.

caso de sistemas presidenciales), o bien, las interacciones entre los partidos políticos al interior de los congresos (sistemas parlamentarios).

Otro caso son los estudios de Bernard Manin en *Los principios del gobierno representativo* o de Robert Dahl en *La poliarquía*; en los cuales se expone que la representación es tal si congrega ciertas características o imperativos siendo también primordial el sistema electoral y de partidos.

El sistema representativo mexicano.

En un auténtico sistema representativo todo emana de la Constitución, así ocurre también en el sistema de representación mexicano; el cual se funda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema representativo, instituido por la Constitución mexicana, se integra por un *Ámbito jurídico* y un *Ámbito operativo*.

El sistema representativo en su faceta jurídica implica el ámbito netamente normativo que estructura, ordena y forma al Estado mexicano. Este ámbito del sistema de representación da pauta al *a)* sistema de justicia, al *b)* sistema político y *c)* al sistema federal de organización político-administrativa.

La Constitución General de la República funda el sistema de justicia porque a partir de ella se instituye tanto el Poder Judicial (desde la Suprema Corte hasta los tribunales) como el orden jurídico (leyes, decretos, reglamentos) que rige al Estado y la nación mexicanos.

La Constitución también funda nuestro régimen político; el cual está sustentado en dos pilares: la División de Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la forma de gobierno republicana, representativa, popular y democrática. El régimen político lo entendemos como “el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y

regulan tanto la distribución y el ejercicio del poder estatal como la lucha por conseguirlo".²³

Por último, nuestra Ley fundamental también instituye en la República el sistema federal, es decir, el Estado mexicano está compuesto por Entidades integradas a una Federación. Estas Entidades son soberanas y autónomas porque tienen Constitución, leyes y gobierno propios.

En cambio, el sistema representativo mexicano en su faceta operativa implica el ámbito exclusivamente electoral del sistema, es decir, el ámbito relacionado con las reglas y los procedimientos que posibilitan la integración y modificación del poder político a través de elecciones, asimismo, dentro del ámbito operativo encontramos a las instituciones encargadas de organizar y calificar los comicios.

La construcción del Ámbito operativo del sistema representativo mexicano.

El sistema electoral y de partidos en México –correspondiente al Ámbito operativo– emana de la Constitución. Formalmente, en 1917 se sentaron algunas bases para el sistema de partidos, por ejemplo, lo instituido en los artículos constitucionales 35, 36, 39, 40 y 41²⁴ daba dicha pauta, sin embargo, se trató de un fundamento constitucional que en los hechos no terminó por realizarse debido a que carecían de auténtico fundamento constitucional.

²³ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estado, régimen y sistema político (notas para una discusión sobre la crisis del *Welfare State*)” en Vega Juan E. (comp.), *Teoría y política en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983, 14pp.

²⁴ Los artículos constitucionales 35 (las prerrogativas del ciudadano mexicano como el voto activo y pasivo); el 36 (las obligaciones del ciudadano como inscribirse en los padrones electorales, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular y las funciones electorales); el 39 (trata la soberanía nacional); el 40 y 41 (el carácter representativo, democrático y federal de la República mexicana). *Apud* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Original: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf, [consulta: 11 de agosto de 2016].

Recordemos que en México el Partido Nacional Revolucionario (PNR) del año 1929, luego transformado en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y vuelto a transformar en 1946 en Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue un partido nacido desde el poder y no desde un sistema de partidos establecido y sustentado en la competencia.

Los partidos en México, especialmente los de oposición, entre 1920 y 1977, fueron organizaciones:

- dependientes del favor gubernamental;
- marginales y/o excluidas de las competencias electorales;
- débiles en términos monetarios;
- poco organizadas, con bajo arraigo local y mínimo alcance nacional;
- incapaces de movilizar a millones de votantes.

Durante 60 años, desde 1917 hasta 1977, el sistema de partidos se caracterizó por no estar institucionalizado, además, a partir de la *Ley Federal Electoral* de 1946 y hasta 1977, el sistema partidista estuvo cerrado debido a las leyes electorales²⁵ provocando que la participación política tuviera que darse únicamente a través del partido de la Revolución, o marginalmente por medio del Partido Acción Nacional (PAN), o bien, ilegalmente por conducto de los partidos de izquierda.

A partir de 1977, con la reforma constitucional electoral de ese año, se modificó, desde la base jurídica, la condición de informalidad que entonces caracterizaba al sistema de partidos y al bloqueo persistente a las opciones políticas distintas al PRI.

²⁵ *cf.* Antonio Faustino Torres, “El régimen de partido hegemónico y las reformas electorales en México (1946-1996)”, [en línea], México, *La Gaceta de Ciencia Política*, núm. 2, otoño/invierno de 2012, págs. 111-115, Dirección URL: issuu.com/gacetapol/docs/gaceta9.2, [consulta: 08 de noviembre de 2014].

Con la reforma, la lógica se orientó a institucionalizar un sistema de partidos y a permitir que ese nuevo sistema se nutriera de organizaciones partidistas provenientes de distintos puntos del espectro ideológico. Por lo mencionado es que señalamos el año de 1977 como el fin de una lógica de restricción y el inicio de otra de liberalización²⁶.

A partir de la reforma electoral de 1977 se activó un proceso de reforma electoral que posibilitaría, en el orden federal, la gradual pluralidad política en el Poder Legislativo y, posteriormente, en el año 2000, en la Presidencia de la República. Por **proceso de reforma electoral** nos referimos, en lo consecutivo, al diseño constitucional, legal e institucional que ha definido la fundación y desarrollo del Ámbito operativo del sistema representativo mexicano.

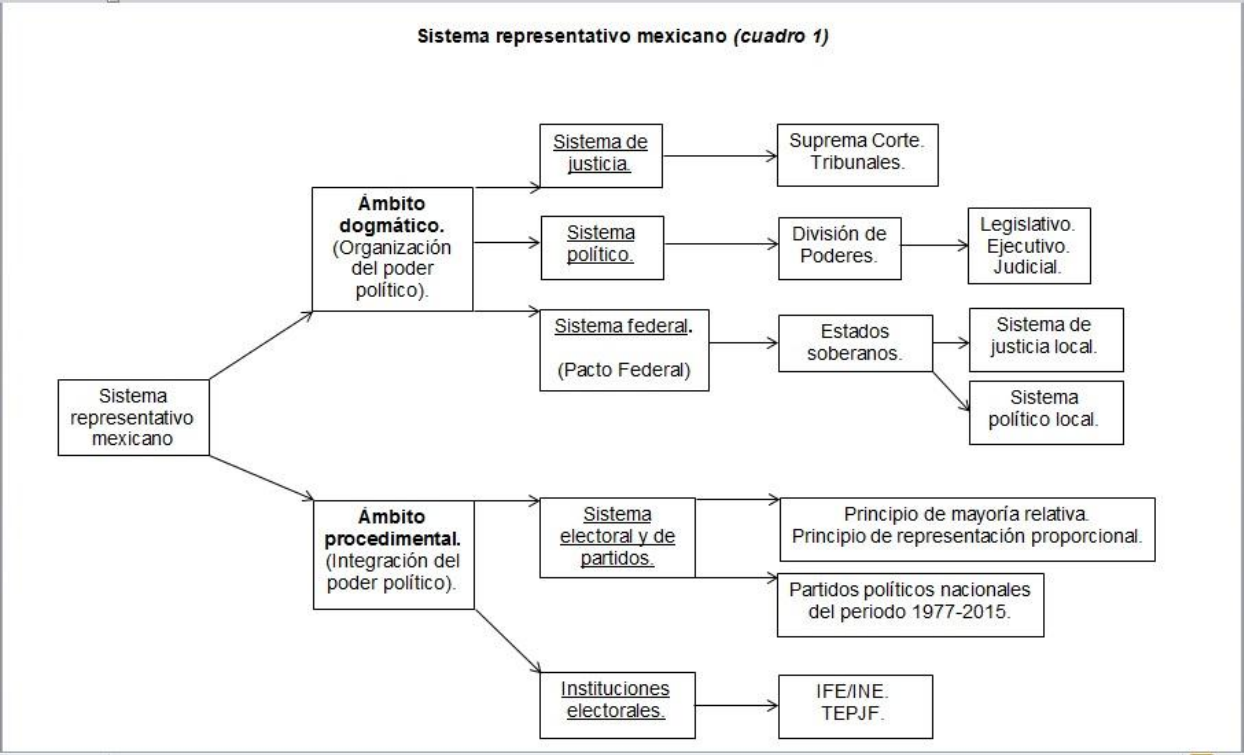
Desde que se activó el proceso de reforma electoral, se contabilizan nueve reformas; a raíz de ellas, el sistema electoral en México ha evolucionado produciendo efectos como:

- la institucionalización de un sistema de partidos,
- la pluralidad política en los órganos deliberativos y ejecutivos del orden federal y local,
- la aparición de leyes electorales cada vez más concordantes con la imparcialidad y la equidad en la competencia por los cargos públicos y
- la institución de organismos encargados de la logística y calificación de los comicios.

En suma, el Ámbito operativo de nuestro sistema de representación ha ido modificándose para dar lugar a una gradual pluralidad en el sistema político;

²⁶ Soledad Loaeza define la liberalización como “**cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización**”. Este paso puede ser necesario para dismantelar el autoritarismo, pero no es suficiente porque [...] aun cuando el cambio responde a exigencias de abajo, sigue siendo un proyecto orientado –y contenido– desde arriba”. *cf.* Soledad, Loaeza, “La experiencia mexicana de liberalización”, [en línea], México, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 2, abril/junio de 1994, págs. 226-227, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/27740287>, [consulta: 15 de noviembre de 2014]. Las **negritas** son nuestras.

situación que no se explica sin atender las modificaciones hechas al a) sistema de partidos; b) al sistema electoral y c) a las instituciones encargadas de la organización y calificación de los comicios durante los últimos 40 años.



1.2. EL ÁMBITO OPERATIVO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO EN EL MARCO DEL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL.

Esta investigación se enfoca en el Ámbito operativo (electoral) de nuestro sistema representativo, pero ello no nos hace olvidar que dicho sistema no solamente opera en el aspecto electoral sino también en el Ámbito jurídico; siendo este último el que precede a cualquier otro.

Asimismo, debemos aceptar que las diferentes reformas electorales mexicanas, a partir de 1977, han permitido la construcción y la evolución del Ámbito operativo, pero el mejoramiento de la estructura electoral no implica, por sí mismo, la

mejora del sistema representativo en su conjunto, como se analizó en la primera parte.

Para crear condiciones democráticas fundamentales y así aumentar la calidad del sistema representativo es obligada la reforma del orden jurídico y político para garantizar:

- “arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de derecho”²⁷;
- una impartición de justicia apegada a la ley, eficaz y transparente;
- una efectiva división de poderes dentro del Estado²⁸;
- la efectiva transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos políticos y administrativos;
- la adopción, vigencia y cumplimiento estricto de los principios constitucionales destinados a garantizar la vida, la igualdad y las libertades de asociación, expresión, petición, tránsito²⁹ y participación ciudadana en la conducción política.

Formalmente, el proceso de reforma electoral se ha enfocado en instituir un sistema de partidos más plural y competitivo, así como en fundar instituciones electorales profesionales, imparciales y autónomas que garanticen el sufragio libre y secreto. Sin embargo, este proceso no ha estado libre de condicionamientos y cesiones controladas, pues, es difícil pensar que el gobierno y el PRI desearan la apertura del sistema político y su concomitante pluralidad.

En nuestro país han existido nueve destacadas reformas constitucionales en materia electoral: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007, 2012 y 2014. Todas ellas tienen un contexto que las antecede y una finalidad que las caracteriza, pero

²⁷ *Apud* Jaime Cárdenas Gracia, “Una crítica general a las reformas político-electorales de 2014 – constitucionales y legales– y una referencia específica a la democracia participativa que regulan”, [electrónico], México, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, págs. 53-54, julio/diciembre de 2014.

²⁸ *Apud* Walter Montenegro, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Biblioteca Joven, 1984, primera edición, págs. 64-65.

²⁹ *Idem*

al contemplarlas como elementos constitutivos de un proceso de amplia duración es posible agruparlas en cuatro fases según su racionalidad:

- 1) Inclusión contenida de la oposición (reformas electorales de 1977 y 1986);
- 2) Consolidación de la oposición (reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996);
- 3) Limitación del sistema de partidos (reforma de 2007) y
- 4) Gobernabilidad (reformas de 2012 y 2014).

En las líneas siguientes observaremos el desarrollo del Ámbito operativo del sistema representativo mexicano abarcando las reformas electorales del periodo 1977-2007 con el objetivo de resaltar la importancia que cada una de ellas tuvo en dicha evolución.

Las fases del proceso de reforma electoral en México.

Inclusión contenida de la oposición (reformas de 1977 y 1986).

En general, el objetivo de las reformas electorales de 1977 y 1986 fue “traducir institucionalmente la incipiente pluralidad del país”³⁰, particularmente, en la Cámara de Diputados. En ese tenor, aquellas dos reformas estuvieron inmersas en una racionalidad de liberalización política; la cual se observa porque estas reformas electorales atendieron reclamos sociales y tensiones entre grupos, pero fueron promovidas y guiadas desde el gobierno.³¹ Ciertamente, esta característica puede ser atribuida al resto de las reformas electorales del periodo 1977-1996, no obstante, resulta más evidente en estas dos primeras (1977 y 1986) porque la oposición todavía no gobernaba en ningún lugar de la geografía nacional.

³⁰ Julio Labastida Martín del Campo; Miguel Armando López Leyva, “México: Una transición prolongada”, [en línea], México, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 4, octubre/diciembre de 2004, pág. 754, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/3541415>, [consulta: 08 de noviembre de 2014].

³¹ *Apud* Antonio Faustino Torres, *op. cit.*, pág. 107.

Desde el punto de vista jurídico, la reforma electoral de 1977 modificó aspectos puntuales del sistema electoral, por ejemplo, la introducción de la fórmula de representación proporcional en la Cámara baja (modificación de los arts. 53 y 54 constitucionales). Estos cambios se tradujeron en **la adición de 100 escaños a la Cámara de Diputados; los cuales se distribuirían por la fórmula de representación proporcional** entre todos los partidos políticos nacionales exceptuando al mayoritario.³²

La reforma constitucional consideró a los partidos políticos como instituciones de interés público y de carácter nacional con misiones y prerrogativas específicas (adición del art. 41).³³ También se puede decir de ella que abrió el régimen partidista al **crear dos vías para el registro de nuevos partidos**: 1) definitiva y 2) condicionada.³⁴ Como dato, a través del registro condicionado, los partidos Comunista Mexicano (PCM), Demócrata Mexicano (PDM) y el Socialista de los Trabajadores (PST) pudieron participar en las elecciones federales de 1979.³⁵

Por su parte, los cambios al sistema electoral producidos por la reforma de 1986 ampliaron, nuevamente, **la representación proporcional de los partidos políticos con 100 escaños en la Cámara baja** (reforma de los arts. 52, 53 y 54 constitucionales). En adelante, dicho recinto alojará 500 diputados: 300 uninominales y 200 plurinominales.³⁶

³² Se ideó en 1977 un sistema <<mixto>> donde se elegirían 300 diputados por la vía de mayoría simple a través de igual número de distritos, pero también otros 100 plurinominales, además, ningún partido que hubiese obtenido 60 o más escaños por la vía uninominal tendría derecho a participar en el reparto de los plurinominales. *cfr.* José Woldenberg, "Elecciones y legislación en México" [en línea], México, *Reis*, núm. 50, abril/junio de 1990, pág. 33, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/40183448>, [consulta: 18 de junio de 2014].

³³ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977, [consulta: 07 de mayo de 2016].

³⁴ *Apud* José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 32.

³⁵ *Ibid.*, pág. 33.

³⁶ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México,

Aunque dicho aumento pudo significar una mayor pluralidad política en los órganos legislativos³⁷, lo cierto es que la reforma de 1986 frenó el proceso de ampliación de la pluralidad política porque permitió al partido gobernante beneficiarse del reparto de escaños por la fórmula de representación proporcional y se estableció, por primera vez, la llamada „cláusula de gobernabilidad” –un instrumento que aseguraba la mayoría al partido oficial en la Cámara de Diputados aun sin 50% o más de la votación³⁸– acentuando así la desemejanza entre votos y representación.

Si se estimulaba la variedad de opciones partidistas, la movilización³⁹ política se disgregaría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, ante todo, se renovarían el potencial utilitario del sufragio (la “institución central del gobierno representativo”⁴⁰ en términos operativos) tanto en términos ciudadanos como institucionales.

Por otro lado, con la aparición de nuevos partidos políticos las elecciones paulatinamente serían apreciadas como más competidas y revaloradas por casi todas las corrientes políticas.⁴¹ Igualmente, al existir nuevos partidos, la ciudadanía tendría la posibilidad de desarrollar nuevas identidades partidistas con espacios de expresión públicos, por ejemplo, los foros representativos. De aquí la

Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986, [consulta: 07 de mayo de 2016].

³⁷ *Apud* Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pág. 206.

³⁸ *Apud* Julio Labastida Martín del Campo, *op. cit.*, pág. 758.

³⁹ Utilizamos el término *movilización* porque ésta implica, en palabras de Giovanni Sartori, “ser puesto en movimiento” por terceros, asimismo, implica una “expresión de apoyo”, una “adhesión o, incluso, beneplácito” ante ciertas posturas ideológicas y/o decisiones previamente definidas. *Vid* Francisco Lizcano Fernández, “Democracia participativa lopezobradorista” en Luis J. Molina Piñero; José Fernando Ojesto Martínez Porcayo; Ruperto Patiño Manffer, *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, México, Porrúa; Facultad de Derecho (UNAM), 2010, págs. 828-829.

⁴⁰ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo* [electrónico], Madrid, Alianza Editorial, 1998, pág. 7.

⁴¹ *Apud* José Woldenberg, “Sistema político, partidos y elecciones en México” en Pedro Aguirre, *et. al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos; Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993, págs. 304-308.

importancia de la introducción de la fórmula de representación proporcional con la reforma de 1977.

Los primeros efectos de la reforma de 1977 fueron patentes en las elecciones federales intermedias de 1979: el PAN obtuvo el 10.73% de los votos mientras que la Coalición de Izquierda, encabezada por el PCM, el 4.97%.⁴² En las siguientes dos elecciones federales (1982 y 1985), la presencia de la oposición en los procesos comiciales así como su presencia en la Cámara baja fue evidente pese a la gran diferencia entre las votaciones del PRI y la del resto de los partidos.⁴³

No hay duda de que la reforma electoral de 1977 marcó la pauta para las reformas subsecuentes, pues, produjo la flexibilización gradual de los amarres que sujetaban la competitividad de los distintos partidos, es decir, buscó ampliar la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.⁴⁴

Al alcanzar representación nacional, **los partidos políticos pudieron comenzar a desplegar sus fuerzas en las competencias electorales locales.** Por ejemplo, entre 1983 y 1985, el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo una notoriedad y protagonismo inusitado, principalmente, en el norte del país, aunque, en ese periodo, las prácticas fraudulentas realizadas por el PRI impidieron un mayor avance de la oposición panista.⁴⁵

Por su parte, la reforma de 1986 también realizó cambios en el sistema de partidos, pero fueron en sentido inverso al de la reforma precedente, pues, aquella **volvió a cerrar el régimen partidista al obstaculizar el ingreso de nuevos partidos minoritarios**⁴⁶ eliminando la opción de registro condicionado que, hasta

⁴² José Woldenberg, "Elecciones y legislación en México"..., pág. 34.

⁴³ *Idem*

⁴⁴ *Apud* Julio Labastida Martín del Campo, *op. cit.*, pág. 754.

⁴⁵ Al PAN se le reconocieron victorias en algunas presidencias municipales (11 en total, incluyendo las ciudades de Durango y León) *cfr.* Gerardo Cruz Reyes, *Reforma política y cultura política en México* [electrónico], Tesis de licenciatura, 2001, pág.

⁴⁶ Antonio Faustino Torres, *op. cit.*, pág. 116.

entonces, había sido la vía más importante para la entrada legal de un nuevo partido al sistema representativo.⁴⁷

La de 1986, pues, fue una reforma que modificó la legislación con el objetivo de impedir a la oposición una posible incursión en masa en cualquiera de las instancias de representación o puestos de poder.⁴⁸ No obstante, llegadas las elecciones federales de 1988, la ciudadanía dio muestras de su rechazo –casi generalizado– hacia el gobierno federal proyectando su voto en dos vertientes ya fuera hacia la derecha (el PAN) o hacia la opción centro-izquierda a cargo del Frente Democrático Nacional.⁴⁹

En términos políticos, la oposición obtuvo, en conjunto, el 48.9% de la votación⁵⁰ para diputados federales, además, no olvidemos que también en dichos comicios existió la seria sospecha de fraude en la elección presidencial a costa del candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas; situación que volvió polémico al proceso electoral de 1988 y agudizó las críticas hacia el aparato electoral fundado en 1977.⁵¹

Los resultados electorales de 1988 repercutieron en el sistema representativo debido a que, por primera vez en 60 años, **el partido oficial quedó imposibilitado de realizar reformas constitucionales por sí solo** debido a que la oposición se erigió en 240 diputados y cuatro senadores distintos al PRI.⁵² La nueva integración de la Cámara de Diputados modificó el comportamiento habitual

⁴⁷ José Woldenberg, “Elecciones y legislación en México”..., pág. 35.

⁴⁸ *Apud* Gerardo Cruz Reyes, *op. cit.*, pág. 45.

⁴⁹ *Apud Ibid.*, pág. 51.

⁵⁰ *cfr.* Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 202.

⁵¹ El agotamiento del sistema electoral (principios de distribución de diputados) y del aparato electoral (organización de los comicios y el cómputo de los sufragios, entre otras) fundado en 1977 y reformado en 1986 fue patente en las votaciones del año 1988. En dicho proceso electoral se evidenció que las fuerzas políticas y los fenómenos sociales rebasaron los cauces (y barreras) que las reformas electorales habían impuesto; ya no se podía contener más el crecimiento de la oposición política y la competencia partidista.

⁵² *cfr.* José Woldenberg, “Elecciones y legislación en México”..., pág. 38.

entre el Poder Ejecutivo y Legislativo obligando al gobierno a buscar consensos y alianzas, particularmente, con el PAN.⁵³

Consolidación de la oposición (reformas electorales de 1990, 1993, 1994 y 1996).

Las reformas electorales de 1990, 1993 y 1994 arraigaron el sistema de partidos, pero, sobre todo, fundaron las instituciones capaces de organizar comicios de manera más imparcial, profesional y autónoma. Pero, la creciente competitividad electoral y los triunfos de la oposición coexistían con procesos electorales desconfiables siendo, justamente, el proceso electoral de 1988 uno de los más penosos y sombríos.

En ese sentido, la coyuntura que enfrentaba el gobierno encabezado por Carlos Salinas (1988-1994) –tanto por la cuestionada legitimidad de este como por la ausencia de mayoría legislativa– permitió que la oposición, principalmente el PAN, se decidiera por impulsar una nueva reforma electoral. Así durante el sexenio no hubo una sino tres de estas reformas.

En términos formales, la reforma de 1990 **dio origen al otrora Instituto Federal Electoral (IFE), al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y al Registro Federal Electoral**. También fue sustituido el Código Federal Electoral por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (reforma del art. 41 constitucional)⁵⁴.

Sin embargo, **se endureció la llamada „cláusula de gobernabilidad“** para dar aún más posibilidades al PRI de conservar la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados porque –siguiendo a Ángel Rafael Díaz– la reforma estipuló que al

⁵³ Julio Labastida Martín del Campo, *op. cit.*, pág.762.

⁵⁴ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990, [consulta: 07 de mayo de 2016].

partido con más constancias de mayoría y el 35% o más de la votación nacional se le otorgarían diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Además, se le asignarían dos diputados de representación proporcional adicionales por cada punto porcentual por encima del 35% y hasta menos del 60%.⁵⁵

Por su parte, la reforma de 1993 **modificó el sistema electoral** –atendiendo, quizás, las inconformidades de la oposición– **para que la „cláusula de gobernabilidad“ tuviera como tope máximo de representación del partido gobernante el 60% del total de integrantes de la Cámara baja**, pero con la condición que si ese partido alcanzaba más del 60% de la votación, podría obtener hasta 315 escaños, es decir, 63% de la Cámara de Diputados.⁵⁶

Asimismo, **estipuló la creación de una nueva senaduría para la segunda fuerza política en cada entidad, con ello, el número de senadores aumentó a 128: tres de mayoría por cada estado y uno por primera minoría**. Esto significó una forma de proporcionalidad en la entonces intocada Cámara alta.⁵⁷

En términos políticos, los cambios constitucionales de 1990 se materializaron en la forja de un sistema institucional encargado de la organización y vigilancia de los comicios federales. Desde aquel momento, las funciones electorales de logística, cómputo y vigilancia estarían a cargo del IFE.

En aquel tiempo, el IFE tuvo una fórmula de integración menos dependiente de la influencia gubernamental porque la Ley estableció que el órgano electoral estaría compuesto por consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo y el Legislativo,

⁵⁵ *Apud* Ángel Rafael Díaz Ortiz, “El fortalecimiento de la democracia mexicana entre 1977 y 1997” en Orozco Henríquez J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad de Quintana Roo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie: Doctrina Jurídica, 1999, pág. 120.

⁵⁶ *cfr.* Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 293.

⁵⁷ *Apud* Antonio Faustino Torres, *op. cit.*, pág. 117.

además, de representantes de los partidos políticos así como consejeros magistrados electos por 2/3 de los miembros de la Cámara baja entre una lista de personajes propuestos por la Presidencia de la República.⁵⁸

Igualmente, el Registro Federal de Electores quedó en posesión del IFE para evitar manipulaciones discrecionales por parte de los actores políticos, pues, los representantes de los partidos políticos vigilaron el desarrollo del nuevo padrón y las listas finales resultantes.⁵⁹

La aparición del TRIFE también significó un avance, pues, su carácter autónomo así como los procedimientos jurídicos con que fue dotado permitió que los partidos políticos tuvieran más certezas respecto a la imparcialidad con que el Tribunal actuaría al momento de resolver conflictos derivados del incumplimiento del COFIPE.

La reforma de 1990 significó un primer paso en el camino hacia la imparcialidad y el profesionalismo de la organización y la vigilancia de los comicios federales. Soledad Loaeza menciona que “las reformas de 1989-1990 y 1993 se elaboraron para satisfacer las exigencias de limpieza electoral de las oposiciones partidistas”⁶⁰.

En general, estas reformas significaron conquistas, sobre todo, para la oposición panista. Fueron el primer paso para asegurar la consolidación de la pluralidad en los espacios deliberativos porque con la nueva estructura electoral, se habría de garantizar que los votos fueran asignados fielmente al partido que le corresponde y esto, a su vez, posibilitó avances de la oposición en la Cámara de Diputados.

EN SÍNTESIS, se consideró que las reformas electorales darían pie a un Congreso pluripartidista –lo cual es cierto y sucedió– que reavivaría el régimen

⁵⁸ *Apud* José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 40.

⁵⁹ *Apud* Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, págs. 260-262.

⁶⁰ Soledad Loaeza, *op. cit.*, pág. 230.

político republicano, es decir, la división de poderes y el control horizontal entre el Legislativo y el Ejecutivo. Por lo anterior, la reforma electoral se asoció a la política; se creyó que la sola construcción de un pluripartidista Ámbito operativo permitiría la reconstrucción de la legitimidad del sistema representativo mexicano en su conjunto. Hoy vemos que la tarea de una reforma profunda del Estado radica en aspectos más allá de lo electoral (*supra*, pág. 27).

Respecto a la reforma constitucional electoral de 1994, la última del sexenio salinista, Jacqueline Peschard dice que esta tuvo un carácter emergente que provocó que la reforma de 1993 ni siquiera pudiera regular la elección federal para la que fue creada.⁶¹

Ese mismo carácter emergente hizo que esa reforma sólo alcanzara a normar la elección federal de 1994 en la que resultó electo presidente el candidato del PRI, Ernesto Zedillo. Durante la transición de gobierno así como en la toma de posesión; el nuevo presidente dejó claro que había que buscar una reforma electoral definitiva, es decir, que la de 1994 fue insuficiente.

En términos formales, la reforma electoral del año 1994 abordó –siguiendo a Peschard– cuatro grandes rubros:

- independencia de los organismos electorales,
- mayor supervisión social de los procesos electorales,
- organización y operación electoral y
- la tipificación de los delitos electorales.⁶²

De entre esos rubros, el más destacado –y por mucho– fue el relativo a la **“ciudadanización del IFE”**. La modificación del artículo 41 constitucional permitió establecer que **el Consejo General del órgano electoral se integraría por**

⁶¹ *Apud* Jacqueline Peschard, "México 1994: un nuevo marco electoral para la elección federal", [en línea], México, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 5, pág. 123, diciembre de 1995, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500506.pdf>, [consulta: 16 de agosto de 2016].

⁶² *Apud Ibid.*, pág. 124.

consejeros y consejeros „ciudadanos“ designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos.⁶³

Para asegurar la condición ciudadana, el artículo 76 del COFIPE estableció requisitos a los candidatos a „consejeros ciudadanos“ con el objetivo de garantizar que estos tuvieran probada imparcialidad, capacidad, aptitud y honestidad así como independencia respecto del gobierno y los partidos políticos.⁶⁴

Serían seis los „consejeros ciudadanos“; los cuales ya no serían propuestos por el Ejecutivo federal sino por los grupos parlamentarios de la Cámara baja y aprobados por dos terceras partes de los miembros de esta. Debido a su cantidad numérica, los „consejeros ciudadanos“ serían mayoría frente al resto de los representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y los partidos políticos.⁶⁵

Se puede concluir que la reforma electoral de 1994 es una bisagra entre las reformas de 1993 y la de 1996 porque sirvió –la de 1994– como un *adendum* a la reforma previa así como una introducción a la siguiente. En la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo; los partidos políticos de oposición ocuparon 200 asientos en la Cámara baja⁶⁶ y 33 en el Senado⁶⁷. Tanto el presidente de la República como los partidos de oposición dejaron ver que debía comenzarse a trabajar en una nueva reforma electoral que corrigiera las distorsiones todavía presentes en los comicios mexicanos como la inequidad en el reparto de recursos financieros y el acceso a los medios de difusión y la sobrerrepresentación del PRI en el Congreso federal.

⁶³ *Apud* Jaime Cárdenas Gracia; María de la Luz Mijangos Borja, "Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994", [en línea], México, *Anuario Jurídico*, nueva serie, 1994, pág. 36, Dirección URL: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/5.pdf>, [consulta: 16 de agosto de 2016].

⁶⁴ *Apud Idem*

⁶⁵ *Apud Idem*

⁶⁶ *cf.* Base de datos políticos de las Américas, *México: 1994 Elecciones Legislativas*, [en línea], s/lugar de edición, 23 de julio de 2003, Dirección URL: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Mexico/dipde1994.html>, [consulta: 23 de septiembre de 2015].

⁶⁷ *cf.* Julio Labastida Martín del Campo, *op. cit.*, pág.786.

A diferencia de las anteriores, la de 1996 fue una reforma constitucional que se tejió con el concurso de todas las fuerzas políticas relevantes, sin excepción ni exclusión⁶⁸; fue protagonizada más por los partidos políticos que por el gobierno, aunque, la inclusión concluyó durante la reforma del COFIPE, pues, el PRI estipuló los términos con que operarían las modificaciones constitucionales.

Desde el punto de vista formal, la reforma de 1996 atendió, en lo respectivo al sistema de partidos, el gran tema de la equidad en la competencia electoral al establecer, en el artículo 41 constitucional, que los partidos políticos nacionales tendrían derecho al uso permanente de los medios de comunicación así como al financiamiento con recursos mayoritariamente públicos.⁶⁹

Sin embargo, no podemos calificar como equitativa a una fórmula –aún vigente– que establece un reparto de recursos públicos (y de acceso a la radio y televisión) 30-70⁷⁰, pues, sí sólo 30% del financiamiento público se reparte igualitariamente entre todos los partidos y el restante 70% se divide según la votación obtenida por cada partido, a sabiendas que el PRI ha sido el partido mayoritario en México debido a su “voto duro” y la sistemática compra del voto –aunque esto último también ha sido replicado por partidos como el PAN y el PRD–, entonces, es claro que la reforma de 1996 falló en su compromiso formal de propiciar equidad en las elecciones federales mexicanas.

⁶⁸ *Apud Ibid.*, pág. 378

⁶⁹ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996, [consulta: 07 de mayo de 2016].

⁷⁰ El artículo 41 constitucional, fracción II estableció, respecto al financiamiento público, que este se fijaría anualmente; de dicha bolsa se repartiría el 30% de manera igualitaria entre todos los partidos y el restante 70% se distribuiría entre los partidos de acuerdo al porcentaje de votos que hubieran recibido en la elección de diputados inmediata anterior. *cfr. Idem*

El procedimiento de reparto de recursos públicos se definió en el artículo 49, numeral 7, inciso a), fracciones I a V. *cf.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/cofipeco_ref08_22nov96.pdf, [consulta: 27 de septiembre de 2016].

La reforma de 1996 fue más allá al definir **la independencia y autonomía total del IFE**. El Poder Ejecutivo no tendría ya intervención alguna en el proceso de selección de Consejeros quedando, únicamente, los partidos políticos representados en el Congreso y los ciudadanos como partícipes de dicha selección.

En lo relativo al sistema electoral; **se enfocó en abolir las mayorías artificiales en la Cámara de Diputados** a través del establecimiento de un máximo de representación para el partido mayoritario (300 asientos en la Cámara baja obtenidos por ambos principios: mayoritario y de representación proporcional), además, un límite de 8% a la sobrerrepresentación del partido mayoritario y la abolición de la „cláusula de gobernabilidad“. Asimismo, la reforma de 1996 **introdujo la representación proporcional en el Senado de la República**, desde entonces, se repartirían con base en esa fórmula 32 de los 128 asientos de ese recinto.

La reforma constitucional electoral de 1996 pareció ser la reforma electoral final; la que consolidaría el nivel operativo del sistema representativo nacional. La reforma **colocó en el centro del universo electoral al IFE como organismo público y autónomo**. Para la integración del Consejo General del IFE, el Poder Legislativo sería el único Poder de la Unión que intervendría en dicho proceso selectivo de la manera siguiente:

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General **serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados**, o en sus recesos por la Comisión Permanente, **a propuesta de los grupos parlamentarios.**⁷¹

⁷¹ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*

En el Ámbito político, **fue evidente el fortalecimiento de los partidos políticos a raíz de la reforma de 1996, particularmente, en cuanto a su poder económico y político.** A este fortalecimiento Ricardo Becerra, José Woldenberg y Pedro Salazar lo califican como la existencia de un “Estado de partidos”, es decir, “los partidos se hallan instalados en el corazón del Estado”⁷², al menos, en el sentido netamente operativo del sistema representativo.

De acuerdo a Becerra, Woldenberg y Salazar los partidos políticos, a partir de 1997, son agentes privilegiados del proceso electoral y de la composición del Congreso; son maquinarias diseñadas para competir gracias al enorme financiamiento público y los espacios en radio y televisión.⁷³

Hay que resaltar que **en 1997, por primera vez en casi 70 años, el partido del presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara baja** al obtener el 47.6% de los diputados.⁷⁴ Con una configuración inédita hasta entonces, la Cámara de Diputados, en lo particular, y el Congreso de la Unión, en general, recobro su función como órgano deliberativo y fiscalizador del Poder Ejecutivo.

Siendo esto así, pudo comenzar a efectuarse el principio jurídico-dogmático de la “separación de poderes” en las instituciones políticas de la Federación y resultar, entonces, en dinámicas políticas con mayor convergencia de intereses y la necesidad de acuerdos y consensos multilaterales.

La nueva fórmula de integración de la Cámara inyectó vientos pluralistas a un órgano estratégico del Estado. Con ello no sólo alcanzaron mejores equilibrios políticos en la llamada cámara baja (sic), sino que sirvió para

⁷² Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 63.

⁷³ *Apud Idem*

⁷⁴ Marcelo Ebrard Casaubón; Mara Robles Villaseñor (coords.), *Semipresidencialismo en México ¿salida al estancamiento del régimen?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011, pág. 23.

revitalizarla hasta convertirse en el primer escenario estatal, de importancia nacional, donde se expresaba y se reproducía la pluralidad política real.⁷⁵

A partir de entonces y hasta el 2012, en la Cámara de Diputados, el partido gobernante ha enfrentado la ausencia de mayoría legislativa, por ejemplo, en el 2000, el PAN obtuvo el 41.4% de los diputados y en 2003, 30.2%. En 2006 y 2009 el mismo PAN alcanzó 28.6% de los diputados.⁷⁶ Con el triunfo del PRI y su candidato Enrique Peña Nieto en 2012, el partido en el gobierno obtuvo 242 diputados, aunque, sus aliados en la Cámara sumaron 30 más (22 del Partido Verde y ocho de Nueva Alianza).⁷⁷

Sin embargo, durante la primera mitad del actual sexenio, el gobierno alcanzó mayoría en la Cámara de Diputados más por el “Pacto por México” que por el conjunto de las bancadas PRI-Verde-Nueva Alianza. En 2015, el partido gobernante (PRI) obtuvo 208 diputados y sus aliados 53 (42 del Partido Verde y 11 de Nueva Alianza).

Limitación del sistema de partidos (reforma electoral de 2007).

El robustecimiento del poder de los partidos políticos a partir de 1996 no constituye –consideramos– una fase del proceso de reforma del Estado, sino más bien, una consecuencia de la fase de consolidación de la oposición, en general, y de la reforma electoral de 1996, en particular.

No es intención de esta investigación reconstruir la historia política que caracterizó el sistema político después del 2000 por lo que nos avocaremos específicamente

⁷⁵ Ricardo Becerra; Pedro Salazar; José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 41

⁷⁶ *Idem*

⁷⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Listado de Diputados por grupo parlamentario*, [en línea], México, Dirección URL: http://sittl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gppn.php?tipot=TOTAL, [consulta: 11 de mayo de 2016].

a aquellos eventos cuyo efecto repercutió directa o indirectamente en el sistema representativo y, particularmente, en el desarrollo democrático.

En ese tenor, el protagonismo y poder de los partidos a lo largo de 10 años, entre 1996 y 2006, fue evidente y el marco regulatorio no alcanzó ni a contener el empuje de estos en la competencia por el poder político ni a limitar sus conductas más polarizantes. De forma que en el proceso electoral federal de 2006, la realidad superó a la ley y la tensión y la presión ejercida por los acontecimientos golpearon seriamente el orden institucional del Ámbito operativo de nuestro sistema representativo (sistema de partidos y el sistema institucional electoral).

Asimismo, en el ambiente político se tensaron las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, al menos, durante la primera mitad del sexenio 2006-2012 del ex presidente Felipe Calderón. Esa situación fue aprovechada por el PRI, pese a ser la tercera fuerza política en la Cámara baja en 2006, para forjarse una posición que lo hiciera imprescindible para el gobierno y las negociaciones legislativas; colocándose como un actor con veto.

La tensión y la presión del proceso electoral de 2006 y la crisis de credibilidad que sufrió el IFE debido a su omisión por los excesos cometidos por el PAN y su candidato, principalmente, así como la debatida y poco reconocida legitimidad del gobierno de Calderón fueron, seguramente, las causas que llevaron a la reforma electoral del 13 de noviembre de 2007.

Dice Lorenzo Córdova al respecto

La reforma electoral es mucho más que una mera reacción a los problemas que se presentaron o evidenciaron en la elección presidencial de 2006, pero resulta indudable que lo ocurrido en ese año representó un conjunto de

señales de alerta que mostraban el agotamiento de muchos aspectos del sistema electoral, atendidos finalmente por la reforma de 2007-2008.⁷⁸

La reforma de 2007 posee una racionalidad distintiva, pues, no trata temas relacionados a la pluralidad política en los órganos deliberativos sino que se enfocó en el fortalecimiento de las instituciones electorales para propiciar una competencia electoral menos inequitativa y más estricta respecto a la conducta de los partidos políticos y sus candidatos.

Además de enfatizar una regulación más estricta de la conducta y la competencia partidista, “vino a restablecer –dice Arnaldo Córdova– la primacía del Estado frente a los intereses privados y, sobre todo, mediáticos”⁷⁹. Para lograr lo anterior, fue necesaria la ampliación de las facultades del IFE. Ahora el Instituto fungiría no sólo como el encargado de la logística de los procesos comiciales y el cómputo de los sufragios sino también como administrador y prefecto del sistema de partidos.

Con las nuevas tareas se buscó (y se busca) finiquitar con las propagandas “negras”, fiscalizar más estrictamente el gasto partidista y, ante todo,

[disminuir] el gasto de las campañas políticas así como a la equidad de las mismas, por ejemplo, con la prohibición de la compra de publicidad en radio y televisión [por parte de los partidos políticos y/o de terceros], el incremento en el acceso a la radio y televisión a través de los tiempos del Estado [...], la suspensión de toda propaganda de gobierno durante las campañas.⁸⁰

⁷⁸ Lorenzo Córdova Vianello, “La reforma electoral en México 2007-2008: Reporte ejecutivo” en Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *A comparative Latin American perspective of political and electoral reform experiences in Colombia, Costa Rica and Mexico*, [en línea], Suecia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, pág. 104.

⁷⁹ *Apud* Arnaldo Córdova, “La reforma electoral en la picota”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8, 939, sección “Opinión”, México, domingo 5 de julio, 2009.

⁸⁰ José Woldenberg, “Estampas de la reforma” en Lorenzo Córdova; Pedro Salazar (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, págs. 29-30.

En términos generales, la reforma de 2007 constituye en sí misma una fase del proceso de reforma electoral; dicha fase la llamamos de limitación. Al calificarla de „limitadora“, destacamos que esta reforma impuso a los partidos políticos y a los grupos de poder económico y mediático límites expresos para encausar su coexistencia; con el objetivo de mejorar la competencia electoral y evitar la injerencia de intereses en el debate público y en las decisiones del electorado.

En términos formales, lo más destacado de la reforma es el cambio del artículo 41 constitucional; mismo que dictó que **los partidos políticos tienen asegurado su acceso a la publicidad en radio y televisión, únicamente, a través de los tiempos públicos**; además quedan inhabilitados para contratar o adquirir, por sí mismos o por terceros, tiempos adicionales en radio y televisión.⁸¹ Igualmente, **cualquier ciudadano queda imposibilitado de contratar propaganda** –a favor o en contra de cualquier candidato y/o partido político– en dichos medios de difusión masiva.⁸²

A partir de entonces, sólo **el IFE administrará los tiempos públicos y también tendrá la facultad de sancionar cualesquiera violaciones a la ley relativas al acceso a los medios de difusión masiva**. Asimismo, el IFE administrará los tiempos públicos en los estados donde se efectúen procesos electorales locales.⁸³ Para el **reparto de tiempos en radio y televisión** se va a utilizar la misma fórmula que define el financiamiento público: **30% de manera igualitaria y 70% según la votación obtenida por cada partido político**.⁸⁴

Se creó un órgano dependiente del Consejo General del IFE, pero autónomo –en cuanto a su gestión– **para fiscalizar los ingresos y erogaciones de los**

⁸¹ *Apud* Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, pág. 108.

⁸² *Ibid.*, pág. 109.

⁸³ *Apud* Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, págs. 108-109.

⁸⁴ *Apud Ibidem*, pág. 109.

partidos políticos sin que los secretos bancario, fiduciario o fiscal sean un impedimento para el cumplimiento de tal tarea.⁸⁵

En términos operativos tenemos –siguiendo a Lorenzo Córdova– una situación “sumamente compleja”, pues, la reforma “atribuye al IFE una serie de funciones novedosas cuya instrumentación no resulta sencilla, tanto en términos de costo económico como en términos de afinar su estructura y procedimientos para cumplir con esas encomiendas legales.”⁸⁶

A la reforma constitucional le siguió la reforma del COFIPE en enero de 2008. En él se incluyeron las nuevas normas relativas a los medios de comunicación masiva, la fiscalización de los partidos políticos, los procedimientos sancionatorios, entre otros. Meses después, en abril de 2008, se reformó la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* para definir la competencia de la Cámara de Diputados en la designación de Consejeros Electorales.

Finalmente, en junio del mismo año, producto del Periodo Extraordinario de Sesiones, se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral como parte de la reestructuración que sufrió el Tribunal Electoral. Asimismo, se reformó la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal de la Federación para hacer posible la fiscalización, por parte del IFE, de los recursos económicos de los partidos políticos.⁸⁷

Penosamente quedaron reformas pendientes. Lorenzo Córdova dice que faltó la modificación de la Ley Federal de Radio y Televisión para armonizarla con los cambios constitucionales relativos al acceso de los partidos políticos a dichos medios de difusión, pero, además, faltó establecer las sanciones a que se harían acreedores los concesionarios que incumplieran con esta regla.

⁸⁵ *Apud Idem*, pág. 110.

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 114.

⁸⁷ *Apud* Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, págs. 112-113.

El mismo Córdova apunta que faltó una reforma al Código Penal Federal lo que dejó a la reforma de 2007 sin sanciones penales que complementaran a los castigos administrativos y así potenciar el cumplimiento de las nuevas reglas electorales. Otra ley intocada fue la de Responsabilidades de los servidores públicos, cuya reforma –dice Córdova– resulta necesaria para incorporar las nuevas conductas prohibidas y sus respectivas sanciones. Por último, se omitió legislar respecto a la eventual ley del derecho de réplica.⁸⁸ La razón de lo anterior estriba en que la cercanía de los procesos electorales de 2009 así como la presión de los consorcios mediáticos provocó que la reforma legal perdiera el consenso partidista alcanzado en la reforma constitucional.

El proceso electoral federal intermedio del 2009 sería el escenario donde debutaría la reforma electoral de 2007. Para el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) los comicios de 2009 no serían cualquier „día de campo” ya que había mucho en juego: recuperar el prestigio perdido en las elecciones de 2006 y afrontar exitosamente las de 2009 empleando a fondo las nuevas atribuciones adquiridas en 2007.

Sin embargo, fueron demasiados los actores a los cuales vigilar (partidos políticos, pre-candidatos y candidatos, concesionarios de radio y televisión, empresarios, servidores públicos en activo de los órdenes federal, estatal o municipal, asociaciones religiosas y ciudadanos en general); quienes en diversas ocasiones transgredieron la ley y desafiaron a la autoridad electoral para quedar impunes.

Por ejemplo: los espacios obtenidos por César Nava, entonces candidato a diputado federal por el PAN, por el Partido Verde (PVEM) y por el Partido Social Demócrata (PSD) en las revistas *Poder y negocios*, *TV y Novelas* y *Vértigo*,

⁸⁸ *Apud Idem*

respectivamente, las dos primeras propiedad de Televisa y la última auspiciada por TV Azteca.⁸⁹

El caso del PVEM fue distintivo, pues, “si bien PAN, PSD, Panal y PRI incurrieron en esta práctica ilegal, las violaciones a la legislación en materia de radio y televisión fueron eje para el posicionamiento del PVEM”⁹⁰ y marcaron un patrón conductual que desde entonces caracteriza a dicho partido político.

Otros ejemplos de transgresión a la Ley fueron: el caso del otrora gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz, quien fue denunciado por promocionarse en vehículos de la Secretaría de Salud estatal dedicados a implementar un programa de salud⁹¹ y los *spots* panistas denominados “Sopa de letras”; los cuales sugerían una íntima relación entre el PRI y el narcotráfico, la pobreza, la impunidad o la deuda pública.⁹²

Asimismo, el IFE tuvo que enfrentar diversos desafíos por parte de las televisoras, por ejemplo, la reticencia de estas a transmitir los promocionales de la autoridad electoral o de los partidos políticos, e incluso, el uso de propaganda “disfrazada” en favor de partidos como el PVEM.⁹³

En suma, días antes de la elección federal intermedia del 5 de julio de 2009, se decía lo siguiente respecto al comportamiento de los actores en el proceso electoral:

⁸⁹ *Apud* Alonso Urrutia; Fabiola Martínez, “Presenta el PRI queja contra el PAN por actos de propaganda ilegal”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8914, sección “Política”, México, miércoles 10 de junio, 2009, pág. 8.

⁹⁰ Alonso Urrutia; Fabiola Martínez, “Violaciones a la legislación y autoridades rebasadas marcan el proceso electoral”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8937, sección “Política”, México, viernes 3 de julio, 2009, pág. 9.

⁹¹ *Apud* Alonso Urrutia; Fabiola Martínez, “Achaca el IFE a legisladores imposibilidad de sancionar a funcionarios que hacen campaña”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8917, sección “Política”, México, sábado 13 de junio, 2009, pág. 9.

⁹² *Apud* Alonso Urrutia, “Ordenan al PAN retirar su „Sopa de letras””, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8847, sección “Política”, México, viernes 3 de abril, 2009, pág. 14.

⁹³ *Apud* Alonso Urrutia; Fabiola Martínez, “Violaciones a la legislación y autoridades rebasadas...”, pág. 9.

Más de cinco meses de saturación mediática con propaganda –23 millones de spots (sic) transmitidos–; los desaffos de los consorcios televisivos que han mostrado su inconformidad con los cambios en la normatividad; los partidos políticos buscando resquicios en la ley para violentarla con tal de escalar en las encuestas y las autoridades rebasadas por momentos y confrontadas por criterios legales, es el saldo de la campaña en la cual se estrenó la reforma electoral.⁹⁴

Además se observó un hecho sin precedentes:

La aplicación de la reforma alcanzada en 2007-2008 mostró al Instituto Federal Electoral (IFE) abrumado y rebasado por la *judicialización* (sic) de las campañas. Si en 2003 [...] el instituto realizó 18 sesiones y en 2006 [...] lo hizo 32 veces, en el proceso actual la cifra triplicó a la de 2003 al alcanzar 66 sesiones. Entre otras causas, [...] por los 192 procedimientos administrativos sancionadores especiales que promovieron los partidos por acusaciones mutuas, contra funcionarios de los tres niveles de gobierno e incluso siete contra medios de comunicación.⁹⁵

La vigencia de la reforma electoral de 2007 alcanzó para regular dos elecciones federales: la intermedia de 2009 y la general de 2012. Pese a ello, es menester decir que el carácter „limitador“ (para con los consorcios mediáticos) de la reforma de 2007 delineó un patrón subsecuente para la legislación del Ámbito operativo del sistema representativo.

⁹⁴*Ibid.*, pág. 9.

⁹⁵*Idem*

CAPÍTULO II

GOBERNABILIDAD: LÓGICA DE LA ACTUAL FASE DEL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL.

2.1. LAS REFORMAS ELECTORALES DE 2012 Y 2014.

Los comicios federales intermedios de 2009 revelaron dos necesidades de nuestro sistema representativo que ya ameritaban una atención urgente: 1) la necesidad de nuevos cauces representativos capaces de aumentar el interés de los ciudadanos respecto a los asuntos públicos⁹⁶ y 2) una reforma del régimen político, particularmente, a la División de Poderes para posibilitar la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Reforma electoral de 2012.

En 2012, el ex presidente Felipe Calderón publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una “reforma política” que, oficialmente, pretendió fortalecer la gobernabilidad a través de la institución de tres mecanismos participativos: candidaturas independientes, consulta popular e iniciativa ciudadana; los cuales debían coadyuvar en la tarea de disminuir el descrédito ciudadano respecto a las instituciones representativas (partidos políticos, los Congresos federal y locales, los Ayuntamientos).

Para la segunda mitad del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), el contexto de recesión económica y de violencia criminal –y estatal– generalizada, principalmente, produjeron la derrota electoral del gobernante Partido Acción Nacional (PAN) en los comicios federales intermedios del año 2009. La composición de la nueva legislatura mantuvo durante el resto de la administración calderonista las tensiones entre el presidente y los diputados.

Sumado a lo anterior, desde la sociedad civil se venían gestando propuestas centradas en una mayor participación ciudadana a través de vías como la reelección legislativa, la iniciativa ciudadana y, sobre todo, las candidaturas

⁹⁶ *Apud* Jesús Mena Vázquez, “Candidaturas ciudadanas”, [en línea], México, *Reporte CESOP: Reforma política*, núm. 45, junio de 2011, pág. 23, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/cámara/.../Reporte_45_Reforma_politica.pdf, [consulta: 4 de enero de 2016].

independientes.⁹⁷ De entre los movimientos civiles que destacaron entre 2009 y 2012 se encuentran el movimiento en pro del voto nulo⁹⁸ o la asociación civil “Reforma Política Ya”⁹⁹.

Asimismo, los “gobiernos divididos”¹⁰⁰ ya generaban preocupación en la clase política y en la opinión pública, pues, era evidente la urgencia de una reforma del Estado que, entre otros pendientes, adecuara al Poder Ejecutivo a los nuevos tiempos de pluralidad política y garantizara la existencia de mayorías estables y así eludir un estado de ingobernabilidad.¹⁰¹

Con aquel contexto enfrente, el 15 de diciembre de 2009, el entonces presidente Calderón envió al Senado de la República un proyecto de –según él– reforma política. Esto marcó el inicio del camino hacia la reforma (electoral) de 2012 que tardó 32 meses en su manufactura.

⁹⁷ *Apud* Julia Isabel Flores, *et.al.*, “Percepciones y actitudes sobre algunos temas de la reforma política”, [en línea], México, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero/junio de 2012, pág. 383, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/1/ine/ine22.pdf>, [consulta: 11 de enero de 2016].

⁹⁸ El movimiento que convocó al voto nulo en las elecciones federales de 2009 no se caracterizó por ser homogéneo ni en su composición ni intereses, más bien fue “polimorfo” y sus apoyos provenían de asociaciones civiles; de estudiantes, catedráticos y académicos; profesionistas y empresarios. Para conocer más acerca de este movimiento véase Jorge Alonso, “El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México”, [en línea], Guadalajara, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 16, núm. 47, enero/abril de 2010, Dirección URL: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v16n47/v16n47a1.pdf>, [consulta: 27 de septiembre de 2016].

⁹⁹ Acerca de la asociación civil “Reforma Política Ya” véase Instituto Belisario Domínguez, “Candidaturas independientes en México. Antecedentes, avances, resultados y perspectivas”, [en línea], México, *Temas Estratégicos*, núm. 28, pág. 2, noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte28.pdf>, [consulta: 03 de abril de 2016].

¹⁰⁰ Los “gobiernos divididos” no son otra cosa más que la circunstancia política donde –siguiendo a Antonio Camou– “los poderes republicanos [...] se encuentran en manos de partidos opositores, o cuando no es posible alcanzar, debido a la extrema fragmentación partidaria, mayorías consistentes en el interior del Congreso”. *cfr.* Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Sociales, 2001, págs. 40-41.

¹⁰¹ *Apud* Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 8, 16, 26, 27, 31, 41, 50, 52, 53, 54, 55, 61, 63, 64, 66, 69, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 89, 93, 94, 98, 115, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, pág. 77, Dirección URL: crónica.diputados.gob.mx/PDF/61/2010/mar/100325-1.pdf, [consulta: 26 de enero de 2015].

El proyecto presidencial constó de 10 puntos; de los cuales tres proponían la incorporación del *referéndum*, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes a fin de terminar con la ausencia de vías alternas para la participación y el monopolio representativo ejercido por los partidos políticos.

Sin embargo, la iniciativa presidencial, enfocada en modificar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, rápidamente ganó opositores¹⁰² porque se consideró una propuesta que debilitaba al Poder Legislativo respecto al Ejecutivo¹⁰³ debido a las nuevas atribuciones que este último pretendía:

- la iniciativa preferente,
- el *referéndum* como requisito para aprobar reformas constitucionales no votadas por el Congreso de la Unión y
- el veto parcial o total al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así como por la clara intención de provocar una realineación de la representación política en el Congreso con el objeto de formar mayorías a través de:

- la reducción de diputados y senadores,
- la “segunda vuelta” en la elección presidencial y
- el incremento del umbral para la conservación del registro de partidos políticos nacionales.

Cuando dio inicio el Segundo Periodo Ordinario del primer año de la LXI Legislatura el rechazo a la propuesta presidencial fue evidente. No obstante, hubo

¹⁰² Para ahondar en las críticas a la propuesta de reforma política del ex presidente Felipe Calderón véase Ramiro Bautista Rosas; Javier Huerta Jurado, “Análisis de la iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal (2009), [electrónico], México, *Alegatos*, núm. 74, enero-abril de 2010, págs. 122-125.

También la “Exposición de motivos” de la propuesta de reforma política de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia *cfr.* Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=1975&lg=61&anio=1#25770>.

¹⁰³ *Apud* Edmundo Elías Musi, “La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal sobre iniciativa de leyes”, [en línea], México, *Cultura Jurídica*, núm. 1, diciembre de 2010/febrero de 2011, pág. 80, Dirección URL: [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_5\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_5).pdf), [consulta: 12 de enero de 2016].

algunos puntos en común como la reelección legislativa y municipal, las candidaturas independientes y la ratificación del gabinete por parte del Senado.¹⁰⁴

Durante más de un año la manufactura de la reforma electoral estuvo a cargo del Senado. El 27 de abril del 2011 los senadores aprobaron con 94 votos en pro un dictamen que contenía propuestas de reforma y adición a los artículos 35 y 36 así como 71 y 116 constitucionales para dar cabida a las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.¹⁰⁵

La minuta fue enviada a la Cámara de Diputados. El 4 de noviembre del 2011 los diputados se pronunciaron a favor de los cambios propuestos por el Senado: la fracción II del artículo 35 (candidaturas independientes), la fracción IV del artículo 71 y el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 (iniciativa ciudadana) así como la fracción III del artículo 36 (consulta popular), aunque, sin aceptar la adición de una fracción VIII al artículo 35 también referente a la consulta popular. El Senado insistió en su minuta de abril de 2011 y recomendó a la colegisladora aceptar aquellos términos. El 19 de abril del 2012 los diputados aceptaron la adición de la fracción VIII al artículo 35 constitucional.

Con el consenso del Congreso, la reforma electoral que incluía las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana pudo transitar hacia las legislaturas locales para su revisión, discusión y aprobación. El resultado final no alcanzó para una reforma del Estado mexicano sino para una reforma estrictamente electoral.

Formalmente, la reforma constitucional electoral de 2012 buscó habilitar nuevos cauces de participación ciudadana en nuestro sistema representativo para

¹⁰⁴ *Apud* Julia Isabel Flores, *et. al., op. cit.*, pág. 384.

¹⁰⁵ *Vid* Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "Reforma política", [en línea], México, pág. 381, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/61/2012/abr/120419-4.pdf>, [consulta: 26 de enero de 2015].

augmentar el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos¹⁰⁶, a través, de la inclusión de propuestas provenientes de la sociedad en la agenda política y la incorporación de candidatos sin partido en la competencia por los cargos de elección popular.

Reforma político-electoral 2014 en el marco del *Pacto por México*.

En 2014, el presidente Enrique Peña publicó en el DOF la reforma político-electoral que, oficialmente, pretende fortalecer la gobernabilidad democrática por medio de la institución de la figura del “gobierno de coalición”; el cual debería propiciar la colaboración y el control horizontal efectivos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales.

Las votaciones del 1° de julio del 2012 llevaron a Enrique Peña Nieto y al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República. Pese a la victoria electoral, el nuevo gobierno no contó con la mayoría en el Congreso y se convirtió en el cuarto “gobierno dividido”, de manera consecutiva, en México.

Al día siguiente de su toma de posesión, el 2 de diciembre de 2012, el presidente Peña acompañado por los dirigentes nacionales de los tres principales partidos políticos mexicanos PRI, PAN y Partido de la Revolución Democrática (PRD) hicieron pública una agenda parlamentaria común que llevó por nombre *Pacto por México*.

La alianza partidista fue producto de reuniones llevadas a cabo entre el equipo de transición del presidente electo y los líderes nacionales del PAN, Gustavo Madero y del PRD, Jesús Zambrano, desde octubre hasta noviembre de 2012, además, de legisladores, políticos y gobernadores.

¹⁰⁶ *Apud* Efrén Arellano Trejo; Karen Nallely Tenorio Colón, “Consulta popular: la construcción de un nuevo marco jurídico”, [en línea], México, *Reporte CESOP: Reforma política*, núm. 45, junio de 2011, pág. 15, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/cámara/.../Reporte_45_Reforma_politica.pdf, [consulta: 4 de enero de 2016].

El *Pacto por México* constó originalmente de 95 compromisos agrupados en cinco conjuntos. Uno de ellos era la “governabilidad democrática”. Ahí se delinearon temas que habrían de ser discutidos por los partidos políticos integrantes, por ejemplo: los gobiernos de coalición (compromiso 87) y la reelección legislativa (compromiso 94) así como las leyes regulatorias de la reforma electoral del 2012 (compromiso 93).¹⁰⁷

No obstante, para el gobierno no era importante una reforma electoral. Mas lo que comenzó a dar revuelo al tema de la reforma fueron las denuncias de “compra del voto” hechas por el PAN y el PRD¹⁰⁸ que llevó a la suspensión, durante varios días, de las reuniones del Consejo Rector del *Pacto por México*.

Las reuniones se reanudaron una vez que al *Pacto por México* se le añadieron 11 nuevos compromisos (*Adendum*) para evitar el uso electoral de los programas sociales. A partir del llamado *Adendum*, fue que se sentaron las bases de la reforma constitucional política-electoral de 2014.¹⁰⁹

A finales de mayo de 2013 se formaron seis mesas de trabajo para llevar a cabo las negociaciones tendentes a la nueva reforma política-electoral¹¹⁰ que abarcaría temas específicos como:

- las leyes reglamentarias de las candidaturas independientes, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la iniciativa presidencial preferente,

¹⁰⁷ Para una revisión general de lo que fue el “Pacto por México” *cf.* Rosendo Bolívar Meza; Judith Araceli Dorantes Nova, “Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015)”, [en línea], México, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 38, págs. 92-94, mayo/agosto de 2016, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56036/49715>, [consulta: 1 de agosto de 2016].

Asimismo, *Vid* Pacto por México, Dirección URL: <http://pactopormexico.org/acuerdos/#governabilidad-democratica>, [consulta: 15 de enero de 2016]

¹⁰⁸ Previo a las elecciones locales de julio de 2013, el PAN denunció públicamente a la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles, por operar los programas de asistencia social “Oportunidades” y “Cruzada nacional contra el hambre” con un sesgo partidista evidente. *Vid* Rosendo Bolívar Meza; Judith Araceli Dorantes Nova, *op. cit.*, pág. 93.

¹⁰⁹ *Ibid.*, págs. 93-94.

¹¹⁰ Alma E. Muñoz, “Reactivarán mesas de trabajo en el consejo rector”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10,413, sección “Política”, México, jueves 1° de agosto, 2013, pág. 7.

- una nueva ley electoral y de partidos políticos,
- la discusión acerca de la reelección (legislativa y municipal) y los gobiernos de coalición¹¹¹ y
- la conformación de un organismo electoral nacional.

La manufactura de la reforma constitucional político-electoral de 2014 fue breve y en ello influyó mucho la tesitura que adoptó el entonces presidente nacional del PAN, Gustavo Madero, al dejar en claro que si el gobierno pretendía el apoyo panista en el Congreso al momento de discutir la reforma energética, antes debía apoyar una reforma política aplicable en las elecciones del año 2015.¹¹²

Rosendo Bolívar Meza y Judith Araceli Dorantes Nova mencionan:

Esta reforma político-electoral es peculiar y diferente a las reformas previas, ya que no fue discutida en sus propios méritos, sino que estuvo condicionada y subordinada a la reforma energética. Partidos políticos como el PAN (y en menos medida el PRD) exigieron la reforma política como moneda de cambio del gobierno y del PRI para discutir y aprobar la energética.¹¹³

Sin duda, la reforma energética fue, de entre las “reformas estructurales”, la más deseada por el actual gobierno y, por eso, había prisa —escribió José Antonio Crespo— por entrar de lleno a la discusión de la reforma energética¹¹⁴. Fue entonces que desde finales de noviembre y hasta el 5 de diciembre del 2013, en sesiones maratónicas, los bloques mayoritarios del PRI y del PAN en ambas Cámaras aprobaron cambios a la Constitución en materia política que, entre tantos

¹¹¹ *Apud* Rosendo Bolívar Meza; Judith Araceli Dorantes Nova, *op. cit.*, pág. 95

¹¹² *Apud* Victor Ballinas, Enrique Méndez, “Discutir la reforma electoral antes de la energética, condiciona Madero Muñoz”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10,413, sección “Política”, México, jueves 1° de agosto, 2013, pág. 7.

¹¹³ Rosendo Bolívar Meza; Judith Araceli Dorantes Nova, *op. cit.*, pág. 97.

¹¹⁴ José Antonio Crespo, “Atropellada reforma electoral”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 10 de diciembre de 2013, Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/12/67818.php>, [consulta: 15 de enero de 2016].

temas, instituyeron el gobierno de coalición y la reelección en el Congreso federal, las legislaturas locales y los ayuntamientos.

A finales de enero del 2014, el entonces presidente de la Comisión Permanente del Congreso, Ricardo Anaya, formuló la declaratoria de validez de la reforma constitucional en materia política-electoral, luego de que 18 congresos estatales la aprobaron y la remitió al Ejecutivo para su publicación en el DOF¹¹⁵, acaecida el 10 de febrero del 2014.

Oficialmente, la reforma de 2014 modificó la Constitución para instituir la figura de “gobiernos de coalición”; el cual pretende fomentar la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo para contrarrestar los efectos negativos de los “gobiernos divididos”.

Las reformas electorales de 2012 y 2014 tienen un signo temporal y partidario distinto, pero en ellas hay una lógica compartida. Una racionalidad característica que hace imposible encuadrarlas, juntas o por separado, en alguna de las anteriores fases del proceso de reforma electoral.

Al no poder integrarlas en alguna de las racionalidades previamente expuestas, entonces, debemos enmarcarlas en una lógica nueva. Requerimos de un concepto capaz de agruparlas y que les dote de identidad y de racionalidad particular para visualizar sus efectos en el sistema representativo mexicano.

Las reformas electorales de 2012 y 2014 representan un nuevo periodo en el proceso de reforma electoral, siendo así ¿cuál es la lógica que caracteriza a esta nueva fase del proceso? La reforma de 2012 y la de 2014 intersectan una misma racionalidad: fortalecer la gobernabilidad del Estado mexicano. Esta lógica

¹¹⁵ Víctor Ballinas, Enrique Méndez, “Validan la reforma político-electoral entre críticas de PRD, PT y MC”, periódico *La Jornada*, año 30, núm. 10,585, sección “Política”, México, jueves 23 de enero, 2014, pág. 11.

(gobernabilidad) es la que permite identificar una nueva fase en el proceso de reforma electoral.

¿Cómo sustentar que, ciertamente, las reformas electorales de 2012 y 2014 convergen en la lógica de la gobernabilidad? Consideramos que la definición de gobernabilidad construida por Manuel Alcántara Sáez resulta útil. Según Sáez la gobernabilidad posee dos elementos:

- 1) La legitimidad del sistema político y de sus instituciones y 2) la eficiencia en un doble aspecto: a) la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a determinados problemas y b) la capacidad operativa del gobierno para actuar sin sobresaltos, al poder realizar sus programas y no estar sujetos a elementos disfuncionales.¹¹⁶

Entendida de ese modo la “gobernabilidad”, decimos que la reforma electoral de 2012 atiende el elemento de la legitimidad de nuestro sistema representativo gracias a la institución de una triada de “mecanismos de democracia directa”¹¹⁷; mientras que la reforma de 2014 se enfocó en el elemento de la eficiencia, particularmente, en el aspecto de la “capacidad operativa del gobierno” a través de la figura del gobierno de coalición.

Por lo anterior, esta nueva etapa que avistamos, invariablemente, tendrá que llamarse “*fase de Gobernabilidad*”. Al decir que la lógica de gobernabilidad caracteriza a la actual fase del proceso de reforma electoral, estamos aceptando que la gobernabilidad fue el objetivo al que apuntaron las reformas electorales de 2012 y 2014 –cada una en Ámbitos particulares del sistema representativo– marcando así diferencias respecto a las reformas electorales previas.

¹¹⁶ *cfr.* Manuel Alcántara Sáez citado por Carlos A. Arce Tena, *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pág. 128.

¹¹⁷ Ray Kennedy menciona que “el término „mecanismos de democracia directa” se usa [...] para comprender todos los tipos de votación posible en las que los ciudadanos puedan votar directamente sobre políticas o leyes”. *cfr.* Ray Kennedy, *Democracia directa y la tercera ola en América Latina. Efectos de la toma popular de decisiones*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, pág.

A diferencia de las anteriores etapas, en ésta guía la lógica de fortalecer la gobernabilidad porque, formalmente, las reformas electorales de 2012 y 2014 buscan aumentar la gobernabilidad no sólo con cambios al sistema de partidos y a los organismos electorales sino también con cambios al régimen político y la ampliación de vías para la participación ciudadana, principalmente.

Las „reformas para la gobernabilidad“ son una respuesta política e institucional ante el desencanto y el descontento ciudadano respecto a los ámbitos Político (Gobierno y división de Poderes)¹¹⁸ y Operativo (organización electoral y partidos políticos) de nuestro sistema representativo. Por un lado, la institución de la consulta popular, las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana se da en un contexto prolongado de crisis de representación política y, formalmente, suponen vías alternas para (re)incentivar la participación política de los mexicanos. Mientras que la figura de gobierno de coalición pretende acabar con la creencia pública de *parálisis institucional* para dar paso a otra de *coordinación y control entre Poderes*.

En conjunto, estas „reformas para la gobernabilidad“ proponen atemperar o terminar con los “déficits de gobernabilidad”; los cuales “dificultan el control del orden político y la estabilidad institucional”¹¹⁹; misma que se logra cuando el sistema representativo es capaz de “incorporar, restringir o acomodar individuos y grupos que buscan influir en el juego político con arreglo a pautas institucionalizadas”¹²⁰.

¹¹⁸ Según datos de Corporación Latinobarómetro, en 2009, México registró sólo 28% de satisfacción con la democracia y únicamente 21% de los mexicanos opinó que se gobierna para bien de todo el pueblo. *cf.* Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, [en línea], págs. 37 y 39, Chile, 2009, Dirección URL: www.latinobarometro.org/latContents.jsp, [consulta 21 de junio de 2016].

¹¹⁹ Antonio Camou (comp.), *op. cit.*, pág. 39.

¹²⁰ *Idem*

2.2. LA CIUDADANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

En este apartado trataremos la noción de lo que hemos denominado „ciudadanización de la participación política” para:

- ❖ destacar la importancia de la ampliación de los cauces representativos gracias a los mecanismos de democracia directa (MDD),
- ❖ exponer lo que hemos concebido como „proceso de ciudadanización de la participación política” y mencionar en cuál etapa de dicho proceso se encuentra México, de acuerdo a las etapas que nosotros mismos le hemos atribuido al proceso y
- ❖ reconocer que la ciudadanización por medio de instituciones posee límites debido a sus particulares procedimientos.

¿Qué es la participación política?

La “participación política”, dice Cristina Sánchez Mejorada, es

la intervención de los ciudadanos básicamente a partir de los partidos políticos, órganos de representación parlamentaria, consejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general, tal como el municipio, la provincia, la región o el Estado.¹²¹

Por supuesto que la participación política es „participación ciudadana”, pues, los ciudadanos son artífices de las modificaciones en su realidad, sin embargo, debido a que la „participación ciudadana” es un universo amplio de posibilidades de acción, resulta más útil diferenciar las distintas expresiones que ella tiene

¹²¹ Cristina Sánchez-Mejorada citada por María del Carmen Roqueñí Ibarquengoytia; María Elena Umbral Martínez, “La diversidad de la participación: ciudadana, política, social, comunitaria y autónoma” en Miguel Bautista Miranda; Javier Carreón Guillén; Jorge Hernández Valdés, *La complejidad de la participación: política, ciudadana, comunitaria, social y autónoma*, México, Díaz de Santos; Universidad Autónoma del Estado de México, 2013, pág. 43.

La participación política en el marco de la reforma electoral de 2012.

Sabemos que los ciudadanos dedicados a la política, por ejemplo, líderes o militantes de partidos políticos, gobernantes, funcionarios de primera línea y legisladores logran cooptar y/o controlar para sus causas vehículos emblemáticos de la participación política como los partidos políticos, los congresos, los *referéndums* o las contralorías sociales; convirtiéndolos en mecanismos oligarquizados o con inefectivo control ciudadano.

A raíz de la reforma constitucional electoral de agosto de 2012, México se unió a la lista de países latinoamericanos que reconocen uno o varios mecanismos de democracia directa (MDD)¹²⁴. Los MDD buscan ser:

- complementos al sistema político en la toma de decisiones,
- mecanismos de control –y corrección– de las políticas,
- incentivos para que los ciudadanos se involucren en la política,
- vías representativas que revitalicen y abran el sistema político y electoral.

El desafío en nuestro país –como lo ha sido en el resto de las naciones latinoamericanas– es no sólo la institución de estos mecanismos sino su factibilidad de ejercicio y su aprehensión por parte de heterogéneos grupos sociales que (re) vindiquen diversos y múltiples intereses y propósitos.

Con la institución de los MDD, nuestro país abrió, hace cuatro años, la primera etapa de un proceso que hemos nombrado: **Ciudadanización de la participación política**. Con este concepto queremos dar a entender aquella evolución que va del régimen representativo convencional a una representación ampliada, es decir, transitar de un orden donde el sufragio, los partidos políticos y los “poderes del Estado” son los pilares de la representación a otro donde los colectivos de

¹²⁴ En 12 países de la región existe la iniciativa legislativa popular, en 16 el *referéndum* y en cuatro la revocación de mandato *cfr.* Felipe Hevia de la Jara, “La iniciativa legislativa popular en América Latina”, [en línea], México, *Convergencia*, vol. 17, núm. 52, enero/abril de 2010, Dirección URL: www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000100007, [consulta: 14 de junio de 2016].

ciudadanos pueden intervenir, por ejemplo, en los procesos legislativos de aprobación, derogación o abrogación o participar en la competencia electoral sin necesidad de ser postulado por algún partido político.

Si bien en este trabajo no abordaremos nada más acerca del devenir en el proceso de ciudadanización del sistema representativo mexicano, sí hemos considerado pertinente proponer el concepto y las características de las etapas evolutivas que consideramos comprenden un proceso de ciudadanización porque ello nos va a permitir identificar acerca del momento (etapa) actual en la que México se encuentra, respecto al uso de los mecanismos de democracia directa, así como los que falta alcanzar. Para ello presentamos la siguiente clasificación de las fases, recordando al lector que lo siguiente es sólo una propuesta y, por tanto, está sujeta a debate.

Al proceso que hemos concebido como de ciudadanización de la participación política le hemos asignado tres etapas reconocibles:

- 1) Nominal: caracterizada porque los MDD son reconocidos como derechos políticos de los ciudadanos, pero las experiencias de uso todavía son marginales. Asimismo, las reglamentaciones mantienen la posibilidad de hacer inefectivos dichos mecanismos.
- 2) Movilizada: los MDD son regulados de manera más flexible, lo que posibilita un uso de ellos relativamente mayor que en la etapa *nominal*. Sin embargo, en esta etapa, los “poderes del Estado” son los usuarios principales de los MDD, aunque ello no ha significado que los ciudadanos pierdan el papel decisorio tanto en la aceptación como en el rechazo de las políticas propuestas. Visualizamos aquí a naciones latinoamericanas como Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela.
- 3) Influyente: los MDD forman parte del catálogo de derechos políticos de los ciudadanos, además, han sido utilizados frecuentemente por la ciudadanía; son pocas o ninguna las esferas públicas que se prohíben trastocar y los resultados han sido acatados por los órganos del Estado. Los MDD no

representan ser instrumentos de legitimación de regímenes dictatoriales o políticas autoritarias. En esta etapa, los colectivos de ciudadanos poseen mayor iniciativa y, por tanto, son capaces de movilizarse sin necesidad de convocatorias oficiales; su mayor iniciativa los hace ser los principales usuarios de los MDD.

¿Cómo se efectuaría la ciudadanía de la participación política en México?

La respuesta, en apariencia sencilla, es que los MDD aumenten los derechos de los ciudadanos dentro del funcionamiento del sistema representativo y estimulen la intervención de aquellos en la toma de decisiones¹²⁵. Además, se requiere que los instrumentos participativos no sólo sean instituidos sino que puedan ser ejercidos con regularidad por cada vez más ciudadanos y que doten a estos de poder de decisión efectivo¹²⁶. Lo anterior implicaría transitar de la etapa *nominal* a la *movilizada* hasta llegar, en el mejor de los casos, a la *influyente*.

Tanto en la fase *nominal* como en la *movilizada* se observa que los ciudadanos:

- se movilizan para aceptar o no reformas constitucionales o leyes (*referéndum*),
- se movilizan para proponer leyes a los congresos (iniciativa popular),
- se movilizan para impulsar ciertos temas en la agenda pública y/o legislativa así como la abrogación de leyes (consulta popular),
- se movilizan para destituir a gobernantes o integrantes del Poder Legislativo (revocación de mandato) o

¹²⁵ *Apud* Jesús Mena Vázquez, *op. cit.*, pág. 23.

¹²⁶ Daniel Zovatto citado por Francisco Soto Barrientos, "El *referéndum* en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado", [en línea], México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 41, núm. 136, enero/abril de 2013, pág. 325, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/136/art/art10.pdf>, [consulta: 15 de enero de 2016].

- se movilizan para competir electoralmente por un cargo público (candidaturas independientes).

Aunque parecidas, será preferible la fase *movilizada* que la *nominal*, pues, sólo en aquella los MDD son capaces de otorgar a la ciudadanía una incidencia en los procesos legislativos. Sólo podremos avistar un mayor involucramiento ciudadano en el poder político si México logra un tránsito a la etapa *movilizada*; sólo entonces comprobaremos que la participación es “un elemento que **robustece la gobernabilidad democrática** y el funcionamiento del sistema político.”¹²⁷

Para conocer los alcances que hasta ahora han tenido las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana; procedamos a revisar la situación actual de nuestra fase *nominal* en el proceso de ciudadanización de la participación política. El repaso se llevará a cabo de la manera siguiente:

- ❖ definir brevemente el mecanismo participativo a tratar,
- ❖ exponer su *status* constitucional y legal.

Debemos aclarar que, por ahora, sólo nos ceñiremos a exponer el estado constitucional y legal actual de las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana y evitaremos hacer crítica alguna a las leyes que regulan los mecanismos ya mencionados, pues, esto último lo hemos reservado para el capítulo siguiente.

La ciudadanización en las candidaturas independientes.

Un candidato independiente “es un aspirante a un cargo de elección popular que no está afiliado a un partido político”.¹²⁸ Las candidaturas independientes son, por

¹²⁷ Efrén Arellano Trejo, *et. al.*, *op. cit.*, pág. 21. **Las negritas son nuestras.**

¹²⁸ Claudia Gamboa Montejano, *Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*, [en línea], México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis (Cámara de Diputados, LXI Legislatura), 2011, pág. 5, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>, [consulta: 10 de febrero de 2016]

mucho, el mecanismo participativo que más ha llamado la atención en la opinión pública y la clase política.

Es bien reconocido que las candidaturas independientes surgen en un contexto de crisis de representación de los partidos políticos y de desconfianza general en las instituciones, pero no sólo esto, además, este tipo de candidaturas figuran como una alternativa viable y atractiva para aquellos ciudadanos que no encuentran en los partidos políticos posibilidades reales de ejercer su derecho a ser votado.¹²⁹

La institución de las candidaturas independientes en nuestro campo electoral tiene como propósito permitir a ciudadanos ajenos a la constelación existente de partidos políticos acceder a la competencia electoral, es decir, ser candidatos a un cargo de elección popular.¹³⁰

En la Constitución mexicana las candidaturas independientes están estipuladas de la forma siguiente:

<i>Candidaturas independientes.</i>
Art. 35 constitucional: Son derechos del ciudadano: I. [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sea como candidato postulado por un partido político o de forma independiente , con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley; [...]

Elaboración propia. Fuente: Diario Oficial de la Federación (véase Bibliografía).

La reforma de la fracción II del artículo 35 es clara: la postulación independiente de ciudadanos a cargos de elección popular no está a discusión. La institución de este mecanismo participativo marca un cambio importante en el Ámbito operativo del sistema representativo mexicano, pues desde ahora, los procedimientos para

¹²⁹ Instituto Belisario Domínguez, *op. cit.*, págs. 1 y 3..

¹³⁰ Julia Isabel Flores, *et. al.*, *op. cit.*, pág. 394.

acceder al poder político contemplan tanto a los ciudadanos postulados por un partido político como aquellos que no.¹³¹

Con la reforma electoral de 2012 las candidaturas independientes fueron reconocidas en el orden federal, no obstante, en el orden local la situación fue distinta porque la reforma no incluyó el tema de las candidaturas independientes para el caso de los estados y el otrora Distrito Federal¹³² debido a la ausencia de reforma en los artículos 41 y 116 de la Constitución dando como resultado una desarmonización entre un sistema electoral basado en los partidos políticos y la introducción de las candidaturas independientes.¹³³

Lo único que estableció la reforma de 2012, en el artículo tercero transitorio, fue un plazo máximo de un año para que las legislaturas de los estados y el Distrito Federal adecuaran sus Constituciones y leyes electorales a modo de incorporar y reglamentar las candidaturas independientes en sus territorios.¹³⁴

Mas, tal circunstancia favoreció que las legislaturas locales postergaran, más allá del plazo máximo establecido, la inclusión y reglamentación de las candidaturas independientes. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se mostró respetuosa de la esfera del legislador pese al incumplimiento de los mandatos constitucionales y sólo perfiló instrumentos procesales para impugnar la

¹³¹ Recordemos que hasta antes de la reforma electoral de 2012, los ciudadanos debían ser postulados por un partido político a fin de tener el derecho a ser votados, pero con los cambios efectuados a la Constitución, dicha obligación quedó eliminada y desde entonces los ciudadanos sólo deben cumplir con los requisitos de la legislación secundaria para aspirar a ser candidatos independientes. *Apud* Jesús Mena Vázquez, *op. cit.*, pág. 23.

¹³² Gonzalo Santiago Campos, “Las candidaturas independientes en México”, [en línea], Bogotá, *Revista Derecho del Estado*, núm. 33, pág. 79, julio/diciembre de 2014, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/3376/337632740003.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2016].

¹³³ Leticia Catalina Soto Acosta, “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas”, [en línea], México, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, pág. 339, enero/junio de 2014, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/gse/gse12.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2016]

¹³⁴ *Vid* Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012, [consulta: 15 de enero de 2016].

inactividad de los órganos legislativos como las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, tales procedimientos contribuyeron muy poco al efectivo control constitucional y convencional de la inactividad legislativa absoluta.¹³⁵

Debido a la inacción legislativa, sólo dos de los 14 estados que celebraron elecciones en julio de 2013¹³⁶ instituyeron y reglamentaron las candidaturas independientes, a saber: Quintana Roo y Zacatecas. Las leyes electorales quintanarroense y zacatecana permitieron, por vez primera en México durante el presente siglo, la competencia de candidatos sin partido, aunque, las reglas no dejaron de ser limitadas, criticadas, e incluso, impugnadas por la Suprema Corte a través de acciones de inconstitucionalidad.¹³⁷

Aun con las defectuosas leyes electorales locales, 23 candidatos independientes pudieron competir en aquellos comicios: 14 en Quintana Roo¹³⁸ y nueve en Zacatecas¹³⁹. De todos ellos, sólo uno ganó: Raúl de Luna Tovar; quien fue electo presidente municipal en General Enrique Estrada, Zacatecas para el periodo 2013-2016.¹⁴⁰

¹³⁵ *Apud* Olivia Yanely Valdez Zamudio, “Las omisiones legislativas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, [en línea], México, *Nota Analítica*, julio de 2013, Dirección URL: http://portales.te.gob.mx/candidaturas/sites/default/files/NOTA%20FINAL%20DE%20CANDIDATURAS%20INDEPENDIENTES_0.pdf, [consulta: 15 de febrero de 2016].

¹³⁶ *Vid* Elecciones en México, *Elecciones a celebrarse en 2013*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.eleccionesenmexico.mx/calendario.php>, [consulta: 15 de febrero de 2016].

¹³⁷ Para conocer todos los detalles de las resoluciones que la SCJN hizo respecto a los actos de inconstitucionalidad 57/2012 y acumuladas (caso Zacatecas) así como 67/2012 y acumuladas (caso Quintana Roo) *cf.* Leticia Catalina Soto Acosta, *op. cit.*, págs. 340-341 y Jorge Manríquez Centeno; Rafael Enrique Guzmán Acosta; Rocío Hernández Arévalo, “Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo”, [en línea], México, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, págs. 318-320, enero/junio de 2014, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/gse/gse11.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2016], respectivamente.

¹³⁸ *Vid* Jorge Manríquez Centeno; Rafael Enrique Guzmán Acosta; Rocío Hernández Arévalo, *op. cit.*, pág. 327.

¹³⁹ *Vid* Leticia Catalina Soto Acosta, *op. cit.*, pág. 341.

¹⁴⁰ *Apud* Lizbeth Padilla Fajardo, ““Hacer historia”, promesa del candidato sin partido que ganó en Zacatecas”, [en línea], México, *CNN México*, 12 de julio de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/12/hacer-historia-promesa-del-candidato-sin-partido-que-gano-en-zacatecas>, [consulta: 15 de febrero de 2016].

Los avances de las candidaturas independientes en las elecciones locales se vieron obstaculizados por la desarmonización entre los artículos 35 y 116 constitucionales, pues, el 35 garantizaba el derecho a ser votado como candidato de un partido, o bien, de manera independiente para todos los cargos de elección popular; mientras que el 116 seguía sin reformarse y, por tanto, mantenía el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular¹⁴¹.

Por ello, en septiembre de 2013, el Congreso de la Unión aprobó la reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, con el fin de incluir las candidaturas independientes tanto para el Distrito Federal como para las entidades federativas.¹⁴² Un trimestre después, el 27 de diciembre del 2013, el presidente Peña promulgó en el DOF el decreto que adicionó el inciso o) a la fracción IV del artículo 116 a fin de obligar a los estados a adecuar sus Constituciones y leyes electorales para facilitar que en las elecciones locales los ciudadanos pudieran competir como candidatos independientes según lo estipulado en el artículo 35 constitucional.¹⁴³

Pese a las modificaciones constitucionales de diciembre de 2013, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) tardó cinco meses más en llegar y sumó una demora total de ¡21 meses tras la publicación de la reforma electoral 2012 en el DOF!

Entre los diversos temas que aborda, la LGIPE regula en su “Libro Séptimo” las candidaturas independientes en el orden federal. Los tópicos tratados se relacionan con el proceso de selección, la obtención de las firmas de apoyo ciudadano, el registro de candidatos independientes, derechos y obligaciones

¹⁴¹ *Apud* Gonzalo Santiago Campos, *op. cit.*, pág. 80.

¹⁴² *Apud Idem*

¹⁴³ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma el inciso e) y adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328204&fecha=27/12/2013, [consulta: 20 de enero de 2016].

tanto de los aspirantes a candidatos independientes como de los candidatos sin partido ya registrados, financiamiento público, acceso a difusión mediática, etcétera.¹⁴⁴

El efecto de la reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales así como la publicación y vigencia de la LGIPE permitió la participación total de 133 candidatos sin partido (21 para diputaciones federales y 112 para cargos de elección estatales) en los 14 comicios locales y el federal intermedio de junio de 2015; mientras que en los 13 comicios locales de junio de 2016 compitieron 272 candidatos independientes (*infra*, págs. 89-103).

La ciudadanización en la consulta popular.

La figura de consulta popular mexicana es una especie de *referéndum* conocido como “deliberativo o imperativo”; en el cual el electorado dicta su voluntad y decide si el Poder Legislativo debe tomar una medida, o bien, si una decisión tomada por el congreso debe entrar o permanecer en vigor.¹⁴⁵ Igualmente, a través de esta modalidad se somete a criterio de la población una propuesta de ley para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.¹⁴⁶

En 2010, siete estados del país habían instituido la consulta popular en sus constituciones¹⁴⁷; mientras que fue incorporada en la Constitución General gracias

¹⁴⁴ Vid Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf, [consulta: 26 de septiembre de 2016].

¹⁴⁵ *Apud* José Luis Vázquez Alfaro, “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano” en J. Jesús Orozco (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad de Quintana Roo; Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, pág. 355.

¹⁴⁶ *Idem*

¹⁴⁷ Vid Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=1976&lg=61&anio=1#25788>, [consulta: 19 de febrero de 2016].

a la reforma electoral de 2012. La consulta popular quedó establecida en la Ley fundamental en los términos siguientes:

Consulta popular.

Art. 35 constitucional: Son derechos del ciudadano:

I. a VII. [...]

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1° Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) **Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores**, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión.

2° Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3° No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta 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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

[...]

Art. 36 constitucional: Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. a II. [...]

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Elaboración propia. Fuente: Diario Oficial de la Federación (véase Bibliografía).

De acuerdo a cómo la Constitución General de la República instituye la consulta popular podemos encontrar aspectos relativamente positivos como:

- la opción que tiene el electorado de convocar a consulta(s) popular(es) y
- el carácter vinculatorio de la consulta.

No obstante, hoy día, la consulta popular sólo forma parte del catálogo de derechos políticos de los ciudadanos, pues, todavía no ha podido ser usada debido, en mucho, a la *Ley Federal de Consulta Popular* (LFCPo), vigente desde marzo de 2014. En dicha ley se confirman las condiciones previstas en la Constitución para llevar a cabo consultas populares, por ejemplo¹⁴⁸:

- Artículo 5.- La resolución, por parte de la Corte, acerca de la constitucionalidad de las consultas populares solicitadas por los ciudadanos;
- Art. 11.- las materias que no podrán ser objeto de consulta popular;
- Art. 12.- los actores que pueden convocar a consulta y el mínimo requerido de apoyo ciudadano (2%) para consultas promovidas por el electorado;
- Art. 28.- el procedimiento que deben seguir los ciudadanos para solicitar una consulta popular;
- Arts. 32 y 33.- la verificación, por parte del Instituto Nacional Electoral (INE), de las firmas de apoyo ciudadano.

¹⁴⁸ *Apud* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Consulta Popular*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>, [consulta: 29 de septiembre de 2016].

A modo de breve ejercicio, comparemos la legislación de la consulta popular mexicana con la de otros cinco países latinoamericanos: Uruguay, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Argentina¹⁴⁹ para conocer si las restricciones existentes aquí también están presentes en aquellos países; los cuales, por mucho, tienen mayor experiencia en el uso de MDD que México.

En el caso uruguayo sólo el electorado puede iniciar una consulta popular; en Ecuador la facultad corresponde a la ciudadanía y al Poder Ejecutivo. En Bolivia, Venezuela y México la consulta puede ser solicitada por el pueblo y los Poderes Ejecutivo y Legislativo¹⁵⁰ mientras que en Argentina sólo puede ser promovida por el Poder Legislativo.¹⁵¹

En Bolivia, Uruguay y México los ingresos y egresos del Estado son materia excluida de consulta popular.¹⁵² En Ecuador está prohibido, explícitamente,

¹⁴⁹ Elegimos dichos países porque, en general durante la década del 2000, las naciones sudamericanas eligieron gobiernos de corte popular, hoy día Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela mantienen gobiernos populares. La tarea de, prácticamente, todos los gobiernos sudamericanos de corte popular, desde el inicio del presente siglo, fue la reforma constitucional, o bien, la creación de nuevas Constituciones para garantizar, ante todo, la soberanía nacional, la multiculturalidad, los derechos sociales (“Estado de bienestar”) y la democracia directa. Al respecto de la democracia directa, de acuerdo a Daniel Zovatto, **Uruguay** y **Ecuador** son los países latinoamericanos con más experiencias consultivas en la región, respectivamente, seguidos de Panamá, **Venezuela**, Colombia, Chile, **Bolivia**, Brasil, Guatemala y **Argentina**. *cfr.* Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007” en Alicia Lissidini; Yanina Welp; Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Argentina, Prometeo Libros, 2008, pág. 277.

¹⁵⁰ *Apud Ibid.*, págs. 256-259 y Cámara de Diputados, *Ley del régimen electoral*, [en línea], pág. 6, Bolivia, Dirección URL: http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2010/Ley_N_026.pdf, [consulta: 6 de febrero de 2017].

¹⁵¹ *Apud* Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Presidencia de la Nación), *Consulta popular (Ley 25.432)*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/texact.htm>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¹⁵² *cfr.* Rodolfo González Rissoto, “La democracia directa en Uruguay”, [en línea], San José, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, págs. 7-8, segundo semestre de 2008, Dirección URL: tse.go.cr/revista/art/6/GONZALEZ.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].

Vid Cámara de Diputados (Bolivia), *Ley del régimen electoral...* Asimismo, *Apud* Parlamento del Uruguay, *Constitución de la República*, [en línea], Uruguay, Dirección URL: <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/constitucion>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

promover consultas que incidan en los ingresos del Estado o en la organización político-administrativa del país; cualquier otro tema sí es permitido.¹⁵³

Aparentemente, en Venezuela y Argentina ninguna materia es excluida de consulta popular¹⁵⁴. En el caso argentino esto se puede explicar porque corresponde al Poder Legislativo promover las consultas populares (vinculantes o no vinculantes) y puede ser en cualquier tópico en el que el Congreso tiene facultad constitucional de legislar.¹⁵⁵

En suma, los temas fiscales y hacendarios son prohibidos de consulta incluso en países con experiencia en el uso de los MDD como Uruguay, Ecuador o Bolivia. Una hipótesis acerca del porqué sucede esto es proporcionada por Felipe Hevia de la Jara

[...] podría pensarse que restringir las iniciativas relacionadas con el modelo económico en general puede convertirse en una limitación profunda para los ciudadanos. Sin embargo, puede argumentarse a favor de estas exclusiones la complejidad de las temáticas expuestas y la dificultad del „tejido legislativo“ que caracteriza la legislación fiscal, donde hacer una modificación en una ley implica reformar una serie de materias y procedimientos relacionados.

Es decir, la limitación de temas [...] no necesariamente responde a una lógica „no democrática“ o a mantener el monopolio de la decisión del *núcleo duro* del Estado (política internacional, economía, fuerza pública) en la sociedad política. Desde otra óptica, estas excepciones pueden leerse como

¹⁵³ Apud Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, [en línea], pág. 70, Ecuador, Dirección URL: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¹⁵⁴ Consejo Nacional Electoral, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, [en línea], Venezuela, Dirección URL: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#cap4sec1, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¹⁵⁵ Apud Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Presidencia de la Nación), *op. cit.*

instrumentos que fortalecen la responsabilidad de los gobernantes y apunta a premiar o castigar a los responsables (sic) de las políticas gubernamentales.¹⁵⁶

No obstante, Venezuela no prohíbe temas que puedan someterse a consulta o *referéndum* mientras que en la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, sí existen restricciones.

La ciudadanización en la iniciativa ciudadana.

La iniciativa ciudadana es el “mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos.”¹⁵⁷ Este medio permite al cuerpo electoral la función de orientación o de promotor de actividades del gobierno representativo¹⁵⁸; en nuestro caso, será de modo indirecto, pues, los ciudadanos deben presentar el proyecto de ley ante la legislatura.¹⁵⁹

Antes de la reforma constitucional electoral de 2012, Alberto J. Olvera había documentado, en 2009, la existencia de dos iniciativas ciudadanas “exitosas”: la *Ley contra la violencia intrafamiliar* en Jalisco (1998) y la *Ley contra la trata de personas* en Tlaxcala (2007).¹⁶⁰

Asimismo, Jaime A. Vázquez Repizo observó, en 2010, que la iniciativa ciudadana figuraba en las constituciones de 28 estados del país; además, 13 de ellos contaban con leyes secundarias que regulaban dicho medio participativo.¹⁶¹

¹⁵⁶ Felipe Hevia de la Jara, *op. cit.*

¹⁵⁷ Jaime A. Vázquez Repizo, “Iniciativas ciudadanas” en Fernando Pérez Noriega; Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, [en línea], pág. 83, México, Senado de la República (LXI Legislatura), 2010, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/8.pdf>, [consulta: 17 de febrero de 2016].

¹⁵⁸ *Apud* Alberto Pérez Pérez citado por Ray Kennedy, *op. cit.*, pág.

¹⁵⁹ *Apud* Ray Kennedy, *op. cit.*, pág.

¹⁶⁰ Alberto J. Olvera, *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, [en línea], págs. 22-24, s/lugar de edición, s/editor, diciembre de 2009, Dirección URL: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/OlveraEntregable3_1eyes_de_participacion_ciudadana.pdf, [consulta: 17 de febrero de 2016].

¹⁶¹ *Apud* Jaime A. Vázquez Repizo, *op. cit.*, pág. 89.

El mismo Vázquez también encontró que “gran parte de ellas comparten criterios de restricción en cuanto a lo que no será materia de iniciativa popular”, por ejemplo, “los temas tributarios, fiscal, de egresos, de régimen interno de la Administración Pública, la expropiación de bienes y la Auditoría Superior del Estado.”¹⁶²

La experiencia sub nacional de la iniciativa ciudadana trascendió al orden federal gracias a la reforma constitucional electoral de 2012; la cual instituyó este mecanismo de la siguiente manera:

<i>Iniciativa ciudadana.</i>
<p>Art. 35 constitucional: Son derechos del ciudadano:</p> <p>I. a VI. [...]</p> <p>VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. [...]</p> <p>Art. 71 constitucional: El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. a III. [...]</p> <p>IV. A los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 116 constitucional: [...]</p> <p>I. [...]</p> <p>II. [...]</p> <p>Las legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.</p>

Elaboración propia. Fuente: Diario Oficial de la Federación (véase Bibliografía).

¹⁶² *Idem*

Con el reconocimiento del derecho y la facultad ciudadana para iniciar leyes, el colectivo “Internet para todos” presentó ante el Senado, en marzo del 2013¹⁶³, un proyecto de ley y reforma constitucional en pro del acceso a internet para todos los mexicanos¹⁶⁴. Ese fue el primer uso de la iniciativa ciudadana en el orden federal, aunque, en ese momento, el mecanismo carecía de ley reglamentaria, pues, esta llegaría hasta mayo de 2014 con la adición del Título Quinto a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (*infra*, pág. 107).

Hagamos, nuevamente, un breve ejercicio comparativo entre los procedimientos y alcances de la iniciativa legislativa popular en Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela. En todos los casos, la iniciativa popular está reglamentada, es decir, no sólo está instituida en la Constitución sino también existe un procedimiento que dicta cómo ha de utilizarse este mecanismo participativo.

Sin embargo, en Bolivia, este mecanismo está subsumido al de referendo y revocación de mandato, es decir, sólo forma parte en el procedimiento de ejecución de aquellos dos. En contraparte, la iniciativa popular en Argentina, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela es en sí mismo un mecanismo participativo. En estos países, la iniciativa popular se caracteriza por ser indirecta porque el proyecto de ley proveniente de la ciudadanía debe presentarse ante la Legislatura para que ésta delibere al respecto.

Por ejemplo, en Argentina se exige que 1.5% del padrón electoral apoye cualquier proyecto de ley que quiera ser presentado al Congreso¹⁶⁵; en Ecuador 0.25%¹⁶⁶;

¹⁶³ *cf.* Andrea Becerril; Víctor Ballinas, “Llega al Senado primera iniciativa ciudadana”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10, 266, sección “Política”, México, miércoles 6 de marzo de 2013, pág. 22.

¹⁶⁴ *Vid* Libre Internet Para Todos, *La iniciativa*, [en línea], México, Dirección URL: <http://internetparatodos.mx/ipt/la-iniciativa/>, [consulta: 29 de mayo de 2015].

¹⁶⁵ *Vid* NOTIVIDA, *Ley 24.747 (Iniciativa legislativa popular)*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://www.notivida.com.ar/legnacional/Ley%2024.747%20INICIATIVA%20POPULAR.html>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¹⁶⁶ Consejo Nacional Electoral, *Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato*, [en línea], pág. 2, Ecuador, Dirección URL: http://cne.gob.ec/documents/normas_e_instructivos/democracia_directa_13012011.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].

en México 0.13%; en Uruguay 25% en el caso de leyes¹⁶⁷ y 10% para reformas constitucionales¹⁶⁸, finalmente, en Venezuela es preciso reunir 0.1% de apoyo ciudadano¹⁶⁹.

Respecto a las materias prohibidas de iniciativa popular tenemos que en Argentina los ciudadanos no pueden promover proyectos de ley que incidan en temas como la reforma a la Constitución, los tratados internacionales, los impuestos, el presupuesto y la materia penal¹⁷⁰. En Uruguay no pueden proponerse leyes que trastoken los impuestos ni tampoco proponer leyes en aquellas temas donde el Poder Ejecutivo tiene reservado para sí la facultad de iniciativa legislativa.¹⁷¹

Por su parte, en Ecuador¹⁷², México y Venezuela¹⁷³ no hay restricción de temas lo cual consideramos una ventaja para los colectivos ciudadanos, no obstante, en México podemos aprender más de la regulación venezolana para dar mayor efectividad al mecanismo de iniciativa ciudadana (*infra*, pág. 108).

¹⁶⁷ En Uruguay se puede activar un *referéndum* contra las leyes; el cual debe ser interpuesto por el 25% del total del cuerpo electoral dentro del primer año de la promulgación de la ley. Este mecanismo sirve para votar contra la totalidad de una ley o contra uno o más artículos específicos de la misma. *cfr.* Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 17.244 (Recurso de referéndum contra las leyes)*, [en línea], Uruguay, Dirección URL: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5917717.htm>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

A su vez, ese mismo 25% del electorado puede proponer una (contra) iniciativa de ley ante el Legislativo, sin embargo, el recurso de *referéndum* y la (contra) propuesta legislativa no es aplicable a las leyes que establecen impuestos ni a los casos de iniciativa legislativa reservada al Poder Ejecutivo. *Apud* Parlamento del Uruguay, *Constitución de la República*, [en línea], Uruguay, Dirección URL: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>, [consulta: 4 de agosto de 2016]. También véase Rodolfo González Rissoto, "La democracia directa en Uruguay", [en línea], San José, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, págs. 14-15, segundo semestre de 2008, Dirección URL: tse.go.cr/revista/art/6/GONZALEZ.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¹⁶⁸ La Carta uruguaya puede ser reformada, total o parcialmente, por los ciudadanos cuando estos sumen 10% del padrón electoral, además, deberán presentar un proyecto de reforma al presidente de la Asamblea General; dicho proyecto deberá ser sometido a plebiscito en la elección próxima inmediata. Por su parte, la Asamblea General también podrá articular un proyecto de ley alternativo o sustitutivo al presentado por los ciudadanos y someterlo a plebiscito junto con la iniciativa de reforma propuesta por el cuerpo electoral. *cfr.* Parlamento del Uruguay, *op. cit.*

¹⁶⁹ Monitor Legislativo, *ABC Legislativo: iniciativa popular*, [en línea], Venezuela, Dirección URL: <http://monitorlegislativo.net/abc-legislativo-iniciativa-popular/>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¹⁷⁰ *Vid* NOTIVIDA, *op. cit.*

¹⁷¹ *Vid* Parlamento del Uruguay, *op. cit.*

¹⁷² *Vid* Consejo Nacional Electoral, *op. cit.*

¹⁷³ *Vid* Monitor Legislativo, *op. cit.*

2.3. LA INSTITUCIÓN DE LA FIGURA DE “GOBIERNO DE COALICIÓN” EN LA CONSTITUCIÓN.

Las reformas electorales de 2012 y 2014, en conjunto, comparten la misma lógica de la gobernabilidad, pero por separado, cada una de ellas atiende un elemento específico de ella. La reforma de 2014, en particular, busca apuntalar la eficiencia, puntualmente la “capacidad operativa del gobierno”, a través de la figura del gobierno de coalición.

Pero ¿por qué los actores políticos vieron en la figura del gobierno de coalición la solución a la problemática de la “capacidad operativa del gobierno” descrita por Manuel Alcántara? Según Alcántara el gobierno tendría “capacidad operativa” si es capaz de poder realizar sus programas y actuar sin sobresaltos, es decir, no estaría sujeto a elementos disfuncionales¹⁷⁴; los cuales, hablando en términos estrictamente institucionalistas, podrían ser la existencia de un aparato burocrático ineficiente, o bien, un conflicto entre Poderes del Estado.

En el primer supuesto de elementos disfuncionales, estamos refiriendo un contexto donde los programas gubernamentales lograrían mediocres o nulos resultados; situación que pone en evidencia un Estado incapaz de responder a las demandas sociales (ingobernabilidad)¹⁷⁵.

En el segundo hipotético de elementos disfuncionales, encontramos una situación donde el gobierno está “dividido” y donde las relaciones (colaborativas o no) entre el partido gobernante, sus aliados y los partidos de oposición definen la viabilidad

¹⁷⁴ *Apud* Manuel Alcántara Sáez citado por Carlos A. Arce Tena, *op. cit.*, pág. 128.

¹⁷⁵ *Apud* Rolando Franco, "Sistemas electorales y gobernabilidad" en Carlos Barba Solano; José Luis Barros Horcasitas; Javier Huertado (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Universidad de Guadalajara; Miguel Ángel Porrúa; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991, pág. 173.

Con su visión de gobernabilidad, Rolando Franco se alinea a la concepción clásica de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki dada a mediados de la década de 1970 en el informe a la Comisión Trilateral: “consiste en un estado de desequilibrio, o desfase, entre el mayor número de las demandas sociales y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos.” *Vid* Carlos A. Arce Tena, *op. cit.*, pág. 133.

de los programas de gobierno así como la consecución de los objetivos y metas del desarrollo nacional¹⁷⁶. Consideramos que ese último supuesto (la existencia de “gobiernos divididos”) representa la disfuncionalidad que, según varios actores políticos, ha impedido al gobierno contar con “capacidad operativa”.

En este apartado revisaremos:

- las propuestas que buscaron, desde 2010, reconfigurar el régimen político y el sistema electoral para favorecer las mayorías en el Congreso,
- la manufactura de la reforma político-electoral de 2014 y
- la figura del “Gobierno de coalición” instituida con la reforma política de 2014.

Propuestas que han buscado, desde 2010, solucionar la problemática de los “gobiernos divididos” y su efecto en la gobernabilidad.

Desde el año 1997 hasta 2012, los “gobiernos divididos” en México fueron una constante. Los ex presidentes Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón lidiaron con dicha circunstancia durante sus administraciones sin lograr impulsar agendas políticas y públicas ambiciosas para ellos, por ejemplo, la reforma energética o fiscal.

En diciembre de 2009, el ex presidente Felipe Calderón presentó al Congreso de la Unión su propuesta de reforma constitucional política y electoral mostrando una clara intención de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo y garantizar la existencia de mayorías estables en el Congreso (*supra*, pág. 52). En la *Exposición de motivos* de la iniciativa de reforma, el ex presidente Calderón escribió “la

¹⁷⁶ *Apud* Eduardo Castellanos Hernández, *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, México, Porrúa; Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2004, págs. 172-173.

capacidad para alcanzar mayorías ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral y se ha convertido en una realidad apremiante.”¹⁷⁷

Por su parte, el actual gobierno federal encabezado por el presidente Enrique Peña no ha padecido las adversidades que produce la falta de mayorías en el Congreso porque durante el primer año de administración funcionó el *Pacto por México* (*supra*, págs. 54-55), un mecanismo utilizado para la negociación con los partidos políticos y que sirvió como canal alternativo al Congreso de la Unión¹⁷⁸, que permitió al Ejecutivo obtener del Legislativo las reformas constitucionales y legales en telecomunicaciones, educación, hacienda, fisco y energía.

Aunque el *Pacto por México* fue abandonado pasado apenas un año de su activación, el gobierno siguió y sigue contando con mayoría en la Cámara baja debido a alianza segura con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su relativamente estable liga con el Partido Nueva Alianza (PNA). En la actual Legislatura, el PRI, el PV y el PNA suman 52% de la Cámara (42%, 8% y 2%, respectivamente)¹⁷⁹.

Entre 2010 y el 2011, desde la academia y la política, se discutieron varias fórmulas para hacer posible que el gobierno en turno contara con mayorías en el Congreso:

- permitir mayorías legales o artificiales (reinstaurar la „cláusula de gobernabilidad“),
- permitir la segunda vuelta electoral en los comicios presidenciales (*ballotage*),

¹⁷⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], pág. 11, México, Dirección URL: http://www.senado.gob.mx/diario/content/sp/dd/content/cale/diarios/61/1/PPO/d35_documento_.pdf, [consulta: 12 de febrero de 2015].

¹⁷⁸ Vid Rosendo Bolívar Meza; Judith Araceli Dorantes Nova, *op. cit.*, pág. 92.

¹⁷⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Conoce a tus diputados*, [en línea], México, Dirección URL: http://siti.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php, [consulta 2 de agosto de 2016].

- aumentar el porcentaje requerido para un partido político que aspire a representación en el Congreso,
- transitar de la distribución de escaños mixta (principio de mayoría relativa y representación proporcional) a una netamente proporcional,
- permitir los gobiernos de coalición,
- separar la jefatura de gobierno de la jefatura de Estado,
- transitar a un régimen semi presidencial,
- instituir, en nuestro régimen político, figuras del sistema parlamentario como el jefe de gabinete y
- transitar a un régimen netamente parlamentario.

De entre todas ellas, se configuraron tres propuestas que llegaron al Congreso de la Unión y que podemos apreciar en el cuadro siguiente:

Propuestas para lograr mayorías legislativas (cuadro 8)		
Promotor	Planteamiento	Arts. constitucionales a reformar
Presidente Calderón	Segunda vuelta en la elección presidencial.	
	Aumento de 100% del umbral para conservar el registro de partido político nacional.	41, fracción I
	Disminución de 100 diputados y 32 senadores.	
	La Cámara baja sería integrada por 240 diputados electos por mayoría relativa y 160 designados por representación proporcional.	52
	La Cámara alta tendría 96 integrantes, tres por cada entidad y todos obtendrían el puesto por elección.	56
PRI en la Cámara baja	Desaparición de la fracción V del artículo 54 que impide la sobrerrepresentación más allá del ocho por ciento en la Cámara de Diputados.	54
Senador Beltrones	Gobiernos de coalición.	73, fracción II; 76, fracción XII y 89, fracciones XVII y XIX.
	El presidente de la República puede optar por un gobierno de coalición con uno o más partidos representados en el Congreso. Si sucede tal decisión, el gobierno y el o los partidos involucrados tendrán que elaborar una agenda legislativa y de gobierno común.	
	El Senado ratificaría el nombramiento de ciertos Secretarios de Estado.	

Elaboración propia. Fuentes: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados (véase Bibliografía).

De entre estas propuestas, se buscó una que lograra instituirse gracias a la reforma constitucional, pero la reforma de agosto de 2012, finalmente, tomó un derrotero distinto enfocado a los mecanismos de participación política. Sin embargo, la reforma de 2014 sí atinó a consumir una de aquellas propuestas vertidas entre 2010-2011: los gobiernos de coalición. Con dicha figura se busca conseguir que el gobierno y el Congreso colaboren mejor y, a su vez, efectúen un mejor control horizontal.

La institución del gobierno de coalición en la Constitución mexicana.

En el tema de las alianzas debe diferenciarse entre una coalición electoral, una parlamentaria y un gobierno de coalición¹⁸⁰, pues, un **gobierno coaligado** se caracteriza por la negociación, entre dos o más partidos, así como la aprobación de un programa de gobierno y la integración de este (gobierno), aunque, claro está que este tipo de gobierno bien puede tener como origen una coalición parlamentaria.¹⁸¹

Alberto Escamilla Cadena menciona las diferencias entre las coaliciones electorales, las coaliciones parlamentarias y el gobierno de coalición. El autor dice que la coalición electoral “es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común”; la coalición parlamentaria “se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes” y el gobierno de coalición **“implica que el titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete compuesto por más de un partido.”**¹⁸²

En México, los gobiernos de coalición fueron propuestos por el otrora senador Manlio Fabio Beltrones el 14 de septiembre de 2011. El proyecto se enfocó en modificar los artículos 73, 76 y 89 constitucionales. Beltrones expuso que los gobiernos de coalición funcionarían del siguiente modo: Si el Ejecutivo contara con mayoría legislativa para gobernar podrá mantener (siempre) su facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y gobernar conforme al mandato conferido, sin que los Secretarios deban someterse a un procedimiento

¹⁸⁰ *Apud* Alberto Escamilla Cadena, “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial”, [en línea], pág. 4, s/lugar de edición, s/editor, Dirección URL: somee.org.mx/download.php?t=2&c=3&h.

¹⁸¹ *Vid* Marcelo Ebrard Casaubón; Mara Robles Villaseñor (coords.), *Semipresidencialismo en México ¿salida al estancamiento del régimen?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011, págs. 174-175.

¹⁸² Alberto Escamilla Cadena, *op. cit.*, pág. 4. Las **negritas** son nuestras.

de ratificación senatorial.¹⁸³ Pero si no contara con mayoría en el Congreso, el presidente podría optar por un gobierno de coalición que facilitara el fortalecimiento institucional de su mandato así como para poder construir una mayoría gobernante.¹⁸⁴ En este caso, ciertos Secretarios de Estado deberían ser ratificados por el Senado y las políticas públicas a seguir serían convenidas por los partidos miembros de la coalición y registradas en las Cámaras del Congreso para su seguimiento.¹⁸⁵

La reforma político-electoral de 2014, entre otros temas, consumó la iniciativa de gobiernos de coalición; el cual quedó establecido en la Constitución en los siguientes términos:

<i>Gobierno de coalición.</i>
<p>Art. 74 constitucional: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I a II...</p> <p>III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;</p> <p>Art. 76 constitucional: Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario [Presidente de la República] haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de</p>

¹⁸³ *Apud* Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gobiernos de coalición*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=2096&lg=61&anio=3#29907>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

¹⁸⁴ *Apud Idem*

¹⁸⁵ *Apud Ibidem*

Defensa Nacional y Marina...

Art. 89 constitucional: Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, **cuando no se opte por un gobierno de coalición**, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III a XVI...

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Elaboración propia. Fuente Diario Oficial de la Federación (véase Bibliografía). Las **negritas** son nuestras.

CAPÍTULO III

LA LÓGICA DE GOBERNABILIDAD (DEMOCRÁTICA) A DISCUSIÓN.

3.1. CONTENCIONES A LA CIUDADANIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

En el capítulo anterior revisamos en qué consta la fase *nominal* del proceso de ciudadanización de la participación política que en México fue inaugurado hace cuatro años. También repasamos el *status* constitucional y legal de la figura de candidatura independiente, consulta popular e iniciativa ciudadana.

En este apartado conoceremos los alcances que han tenido aquellos mecanismos participativos en nuestro sistema representativo, para ello, reseñaremos el uso y/o las experiencias que cada mecanismo ha acumulado en el periodo 2013-2015, pero en el marco de las leyes que regulan a las candidaturas independientes; a la consulta popular y a la iniciativa ciudadana y que, hoy día, representan contenciones que hacen difícil el uso de dichos mecanismos por parte de los ciudadanos.

Las barreras legales existentes causan efectos negativos en el proceso de ciudadanización de la participación política de un país, por ejemplo,

- el estancamiento en la fase *nominal* del mencionado proceso (*supra*, pág. 63);
- la inhibición de la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa (MDD)
- una débil intervención ciudadana en los procesos legislativos.

Contenciones a las candidaturas independientes.

El reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes significó “un derecho recuperado, pues las mismas se permitían antes de haber sido prohibidas en 1946 por la Ley Electoral Federal vigente en ese momento, la cual estableció que la facultad de postular candidatos era exclusiva de los partidos políticos.”¹⁸⁶

¹⁸⁶ José Olguín, “10 razones para dudar de las candidaturas independientes como un auténtico espacio de representación ciudadana”, [en línea], México, www.sdpnoticias.com, 2 de julio de 2014, Dirección URL: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/07/02/10-razones-para-dudar-de>

Sin embargo, la incorporación de estas candidaturas en la Constitución fue el comienzo de un camino asediado por „contenciones” perjudiciales para este medio participativo.

Como vimos antes, la reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales así como la entrada en vigor de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) tuvieron como efecto que para mediados de 2015, según investigación propia basada en las Constituciones de cada uno de los estados del país, 28 entidades permitían las candidaturas independientes en sus Leyes fundamentales. En el orden federal, la aprobación de la LGIPE permitió que candidatos sin partido compitieran en las elecciones federales intermedias de 2015.

En la elección del 7 de junio de 2015, 133 candidatos independientes compitieron por un cargo de elección: 21 por una diputación federal¹⁸⁷ y 112 más por algún puesto en su estado natal como se aprecia en el siguiente cuadro:

las-candidaturas-independientes-como-un-autentico-espacio-de-representacion-ciudadana, [consulta 11 de febrero de 2016].

¹⁸⁷ Instituto Nacional Electoral, *Candidatas y candidatos 2015 ¡conócelos!*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/CandidatasyCandidatos/ [consulta: 4 de mayo de 2015].

Candidatos independientes en los comicios locales 2015 (cuadro 6)			
Estado	Cantidad de candidatos independientes registrados		
	Gubernatura	Diputación local	Presidencia municipal
Baja California Sur	1	6	1
Campeche	1	1	0
Chiapas		1	8
Distrito Federal		3	7
Guanajuato		0	2
Guerrero	0	0	3
Jalisco		1	4
México		2	9
Michoacán	0	1	11
Morelos		0	3
Nuevo León	1	11	10
Querétaro	0	0	7
San Luis Potosí	0	0	3
Sonora	0	2	4
Tabasco		1	6
Yucatán		0	2
Totales	3	29	80

Elaboración propia. Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (véase Bibliografía).

De los 133 „independientes” que participaron en los comicios del 7 de junio de 2015, seis lograron ganar; siendo resonantes los triunfos de los candidatos Jaime Rodríguez, Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto, quienes resultaron electos gobernador de Nuevo León, diputado federal por Sinaloa y diputado local en Jalisco, respectivamente.

Para finales de 2015 había nuevos diagnósticos respecto a las candidaturas independientes:

- ✓ los triunfos de los candidatos sin partido dieron impulso e incentivos suficientes para prever que la cantidad de „independientes” aumentaría en las elecciones del 5 de junio de 2016 en 13 estados;
- ✓ se habían superado la ausencia de leyes en el orden federal, pero

- ✓ las leyes electorales de varios estados mostraron un cariz „anti independiente”.

Durante el segundo semestre de 2015, el intento por trabar las candidaturas independientes fue patente en nueve estados del país, a saber: Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Las legislaturas de esos estados aprobaron o modificaron sus leyes electorales para dificultar el registro de candidatos independientes siendo clave, para ello, **el aumento del porcentaje de apoyo ciudadano a través de firmas como requisito para obtener el registro como candidato independiente**¹⁸⁸.

Antes de continuar señalemos que

Una de las principales características de las candidaturas independientes y principal requisito para conseguir el registro como candidato es la forma de obtener respaldo por parte de los electores, el cual se hace a través del llamado sistema de firmas. **El sistema de firmas** consiste en recolectar un mínimo de firmas que generalmente se les requiere a los candidatos independientes como un obstáculo para que demuestren la seriedad e intenciones que pretenden al obtener un lugar en las boletas.¹⁸⁹

Concebimos que en el llamado sistema existe una dimensión operativa que justifica su existencia porque considera que la recolección de firmas ciudadanas como etapa en el proceso de pre registro y/o registro de planillas

¹⁸⁸ Instituto Belisario Domínguez, “Candidaturas independientes en México. Antecedentes, avances, resultados y perspectivas”, [en línea], México, *Temas Estratégicos*, núm. 28, págs. 23-25, noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte28.pdf>, [consulta: 03 de abril de 2016].

¹⁸⁹ Claudia Gamboa Montejano, *Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*, [en línea], México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis (Cámara de Diputados, LXI Legislatura), 2011, pág. 6, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>, [consulta: 10 de febrero de 2016]. Las **negritas** son nuestras.

„independientes” hace de “barrera legal” para definir cuáles planillas „independientes” obtienen la autorización para competir y acceder a las prerrogativas de financiamiento público y difusión mediática.

Admitimos que es pertinente el respaldo de una fracción del cuerpo electoral para ser candidato independiente, pues, no todos los aspirantes deben disfrutar de este tipo de candidatura por el hecho de levantar la mano y notificar su intención al instituto electoral correspondiente. No obstante, es un obstáculo en la ciudadanización de este instrumento es que un aspirante se vea envuelto en labores fatigantes de recolección de apoyo iguales o mayores al requerido para fundar un nuevo partido.

Asimismo, advertimos de la necesidad de disminuir los porcentajes de “apoyo ciudadano” (firmas) exigidos a los aspirantes a candidatos independientes, de lo contrario, las altas cantidades de respaldo ciudadano requeridas inhibirán el ejercicio de este medio participativo, o bien, su acaparamiento por parte de personajes influyentes económica o políticamente. Es preciso decir que tal sugerencia se argumenta, modestamente, a través de breves objeciones que haremos a la premisa operativa que justifica el sistema de firmas.

Objeciones a la dimensión operativa. En el caso de los partidos se hace necesaria la obtención de, al menos, el 3% de la votación nacional porque, posterior a la elección, tal organización recibirá financiamiento, espacios de difusión y reparto de representación, pero en el caso de los independientes ¿no es un requisito alto el obligar a un ciudadano a obtener un “apoyo ciudadano” de 2% (o más) del total de la lista nominal de la demarcación por la cual compiten¹⁹⁰, sobre todo, teniendo en

¹⁹⁰ Según el artículo 371 de la LGIPE, para competir por una senaduría o una diputación federal, un ciudadano sin partido tendría que obtener el respaldo de, al menos, 2% de la lista nominal de electores de la demarcación respectiva (entidad federativa o distrito electoral, según el caso.) *cfr.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf, [consulta: 26 de septiembre de 2016]. En el orden local, existen leyes electorales como las de los estados de Baja California Sur Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz donde para postularse

cuenta que los estándares internacionales sugieren una barrera de entrada no mayor a 1% del padrón electoral¹⁹¹?

Tengamos en cuenta que estos candidatos si son derrotados no obtienen, tras la jornada electoral, representación política, ni recursos monetarios o mediáticos. Estas fórmulas sólo compiten por un único cargo y tras el proceso electoral se disuelven sin representar ningún gasto futuro para el Estado. Además, el sistema de firmas no supone la conformación de un “voto duro” de las planillas „independientes” por lo que reduce costes políticos para los partidos.

Dicho sistema sólo podría ser considerado „sensato” si estableciera cantidades de “apoyo ciudadano” iguales o menores a los requeridos a los partidos políticos de nueva creación, mas no sucede tal situación. Por citar un supuesto

El porcentaje de firmas que se exigirá a un aspirante a la presidencia es mayor al que la ley demanda a las organizaciones que buscan convertirse en un partido político nacional. El requisito para los nuevos partidos es del 0.26% del electorado, lo que equivale a unas 220,000 personas, a las que las agrupaciones tienen un año para sumar como militantes [, en cambio,] una persona que quiera competir por la presidencia tendrá que recabar las firmas de al menos el 1% del electorado nacional, lo que equivale a unos 780,000 votantes. Para hacerlo, contará con un plazo de 120 días y tendrá que costearlo con sus propios recursos¹⁹².

como candidato sin partido a los cargos de gobernador, diputado local o alcalde se exigen porcentajes de firmas que alcanzan el 3% e incluso el 5% de la lista nominal de electores correspondientes a la demarcación por la que se compite. *cfr.* Instituto Belisario Domínguez, *op. cit.*, págs. 23-25.

¹⁹¹ Arturo Espinosa, “Jaque a las candidaturas independientes”, [en línea], México, *Nexos*, s/volumen/, s/número, 17 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4928>, [consulta: 3 de agosto de 2016].

¹⁹² *Vid* Mauricio Torres, “Ser candidato independiente, posible pero con muchas trabas: especialistas”, [en línea], México, *CNN*, 9 de junio de 2014, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/09/ser-candidato-independiente-posible-pero-con-muchas-trabas-especialistas>, [consulta: 26 de febrero de 2016].

Dejemos los supuestos y pasemos a datos verificables en la actualidad. En el orden estatal, el sistema de firmas se ha convertido en el instrumento que pretende trabar el avance de las candidaturas independientes. Esa circunstancia quedó de manifiesto con las reformas a las Constituciones y leyes electorales locales de nueve estados del país (Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz) durante el segundo semestre de 2015.

La causa de esto, dice Javier Corral, fueron los triunfos electorales de los candidatos independientes Jaime Rodríguez y Pedro Kumamoto, actual gobernador de Nuevo León y diputado local en Jalisco, respectivamente. Dichos triunfos “fueron suficientes para emprender contrarreformas legales en el ámbito local, donde se quiere sofocar [esta] vía democrática, con argumentos verdaderamente retrógrados”¹⁹³.

Las raíces políticas de estas “contrarreformas” se observan, por un lado, en que las facciones políticas al interior de los partidos ven amenazado su poder, pues, las candidaturas independientes están siendo el medio con el que los ciudadanos muestran su rechazo, respecto a, los antidemocráticos procesos de selección de candidatos por parte de los partidos políticos¹⁹⁴. Por otro lado, parecen ser reformas orientadas a evitar el “transfuguismo político”, o bien, la fuga de militantes, en cualquier caso, las oligarquías al interior de los partidos buscan mantener el control de las carreras políticas y la designación de candidatos.

Por ejemplo, el dirigente del PAN en Hidalgo, Asael Hernández Cerón, llegó a comentar que el candado impuesto en la legislación electoral hidalguense (comprobar que el aspirante no participó en procesos internos de partidos en las dos elecciones anteriores inmediatas) frena a los “chapulines políticos”, quienes, al

¹⁹³ Javier Corral, “Miedo a los independientes; la hipocresía democrática”, [en línea], México, *La Silla Rota*, 30 de agosto de 2015, Dirección URL: <http://www.javiercorral.org/?p=36044>, [consulta: 26 de febrero de 2016].

¹⁹⁴ *Apud Idem*

no ser incluidos en sus institutos políticos, buscan este mecanismo para aspirar a una candidatura¹⁹⁵.

Por su parte, Jorge Aguilar Chedraui, coordinador de la fracción panista en el congreso de Puebla, dijo:

No queremos políticos resentidos con sus partidos, disfrazados de candidatos ciudadanos o independientes; las personas que quieran ser candidatos ciudadanos deben contar con verdadera representación territorial en los lugares por los cuales se quieran postular y al igual que cualquier otro candidato tienen derechos y obligaciones.¹⁹⁶

Ante las “contrarreformas”, el partido Movimiento Ciudadano (MC) impugnó las leyes electorales de Chihuahua y Veracruz mediante dos acciones de inconstitucionalidad admitidas por la Suprema Corte; previamente, PAN, PRD y MORENA promovieron acciones de inconstitucionalidad contra las leyes electorales de Baja California Sur y Tamaulipas.¹⁹⁷

Sin embargo, la Suprema Corte mantuvo su postura de “respeto” hacia las legislaturas estatales y la misma Corte validó, primero, en septiembre de 2015, la exigencia del 3% de firmas para los candidatos independientes en Tamaulipas¹⁹⁸ y, después, en noviembre de 2015, el requisito de tres años sin militancia partidista que impone la legislación electoral chihuahuense a los aspirantes a

¹⁹⁵ *Apud* José Antonio Alcaraz, “Aplaza Corte resolución sobre ley antibronco”, [en línea], México, *Criterio*, 02 de diciembre de 2015, Dirección URL: www.criteriohidalgo.com/noticias/politica/aplaza-corte-resolucion-sobre-ley-antibronco, [consulta: 03 de octubre de 2016].

¹⁹⁶ Javier Corral, *op. cit.*

¹⁹⁷ *Apud* Juan Omar Fierro, “Resolverá Corte leyes antibronco en estados”, [en línea], México, *El Universal*, 21 de julio de 2015, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/07/21/resolvera-corte-leyes-antibronco-en-estados, [consulta: 03 de octubre de 2016].

¹⁹⁸ *Apud* Mario Martell, “Revés contra independientes; avala la Corte candado del 3%”, [en línea], México, *Intolerancia Diario*, 09 de septiembre de 2015, Dirección URL: www.intoleranciadiario.com/detalle_noticia/136597/politica/revés-contra-independientes-avala-la-corte-candado-del-3porciento, [consulta: 03 de octubre de 2016].

candidatos sin partido.¹⁹⁹ Con estas validaciones otorgadas por la SCJN a los códigos electorales chihuahuense y tamaulipeco, por un lado, se avala la creación de leyes electorales más rigurosas y estrictas que la LGIPE y, por otro, se desincentivan las promociones de acciones de inconstitucionalidad contra otras leyes electorales similares, pues, ya quedó definida cuál es la jurisprudencia en estos casos.

También los triunfos electorales de los candidatos independientes Jaime Rodríguez y Pedro Kumamoto permitieron prever el aumento de „independientes” en competencia en elecciones locales por celebrarse el 5 de junio de 2016 en 13 estados del país²⁰⁰. Dicha previsión resulta cierta, pues, según investigación propia, obtuvieron el registro como candidatos independientes 272 ciudadanos; quienes compitieron en dichas elecciones distribuidos de la siguiente manera:

¹⁹⁹ Ricardo Espinoza, “Valida SCJN „Ley Antibrongo” de Chihuahua”, [en línea], México, *Norte Digital*, 26 de noviembre de 2015, Dirección URL: www.nortedigital.mx/tumbanleyantibrongo/, [consulta: 03 de octubre de 2016].

²⁰⁰ El domingo 5 de junio de 2016 se celebraron elecciones para elegir gobernador, diputados locales y presidentes municipales en Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Por su parte, en Baja California se votó por diputados y presidentes municipales; en Puebla solamente se escogió gobernador y en Veracruz se renovaron los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales. *cf.* Instituto Nacional Electoral, *Calendario electoral 2016*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Calendario_Electoral/, 16 de octubre de 2015, [consulta: 22 de febrero de 2016].

Candidatos independientes en los comicios locales 2016 (cuadro 7)			
Estado	Cantidad de candidatos independientes registrados		
	Gubernatura	Diputación local	Presidencia municipal
Aguascalientes	1	7	8
Baja California		0	6
Chihuahua	1	0	13
Durango	1	7	13
Hidalgo	0	0	38
Oaxaca	0	5	42
Puebla	1		
Quintana Roo	0	0	3
Sinaloa	1	19	11
Tamaulipas	1	1	23
Tlaxcala	1	2	24
Veracruz	1	18	
Zacatecas	2	4	18
Totales	10	63	199

Elaboración propia. Fuentes: Institutos Electorales Estatales y noticias periodísticas (véase Bibliografía).

De las 13 entidades donde hubo elecciones locales el 5 de junio de 2016, ocho tuvieron como marco leyes electorales duras y estrictas con los candidatos sin partido, a saber: Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Ello significó que los candidatos independientes, en más de la mitad de los estados (61.5%) con elecciones, tuvieron que enfrentarse a reglamentaciones veladamente „anti independientes“. Pese a las contenciones legales, 176 candidatos sin partido aparecieron en las boletas electorales de esos ocho estados, representando el 64.7% del total de „independientes“ registrados en los procesos electorales locales 2015-2016.

"Independientes" en estados con leyes electorales endurecidas (Cuadro 8)		
Estado	Candidatos independientes	Candidatos independientes
	registrados	triunfadores
Chihuahua	14	2
Durango	21	0
Hidalgo	38	1
Puebla	1	0
Sinaloa	31	0
Tamaulipas	25	2
Tlaxcala	27	2
Veracruz	19	0
Totales	176	7

Elaboración propia. Fuentes: Institutos Electorales Estatales y noticias periodísticas (véase Bibliografía).

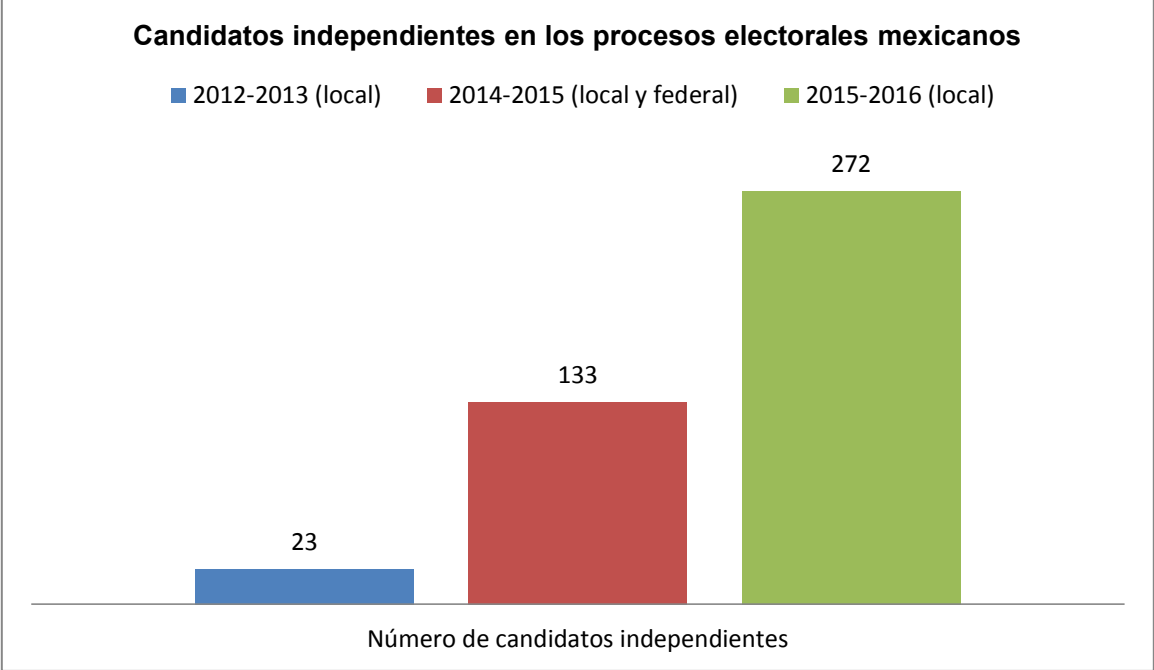
De los 272 „independientes" en competencia en las elecciones locales del 5 de junio de 2016, 10 ganaron una presidencia municipal: uno en Aguascalientes y dos en Oaxaca; los restantes 7 candidatos sin partido ganaron en estados con vigentes leyes „anti independientes" (uno en Hidalgo, dos en Chihuahua, dos en Tamaulipas y dos más en Tlaxcala).²⁰¹

Las barreras legales en nueve estados del país (Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz) dejan ver que las cosas están haciéndose al revés porque en vez de fomentar el avance y la evaluación de las candidaturas independientes desde el ámbito local se están imponiendo reglas que aspiran a desarticular la participación política a través de este medio participativo. Tengamos en cuenta que en el orden estatal es donde habrá una mejor observación acerca del desempeño de los candidatos independientes tanto en la competencia electoral como en el ejercicio del gobierno y, por tanto, es un error impedir su avance en el orden local.

Hasta ahora, el balance del desempeño de las candidaturas independientes muestra un incremento sostenido en 1) la cantidad de candidatos registrados y autorizados para competir y 2) en el número de „independientes" ganadores.

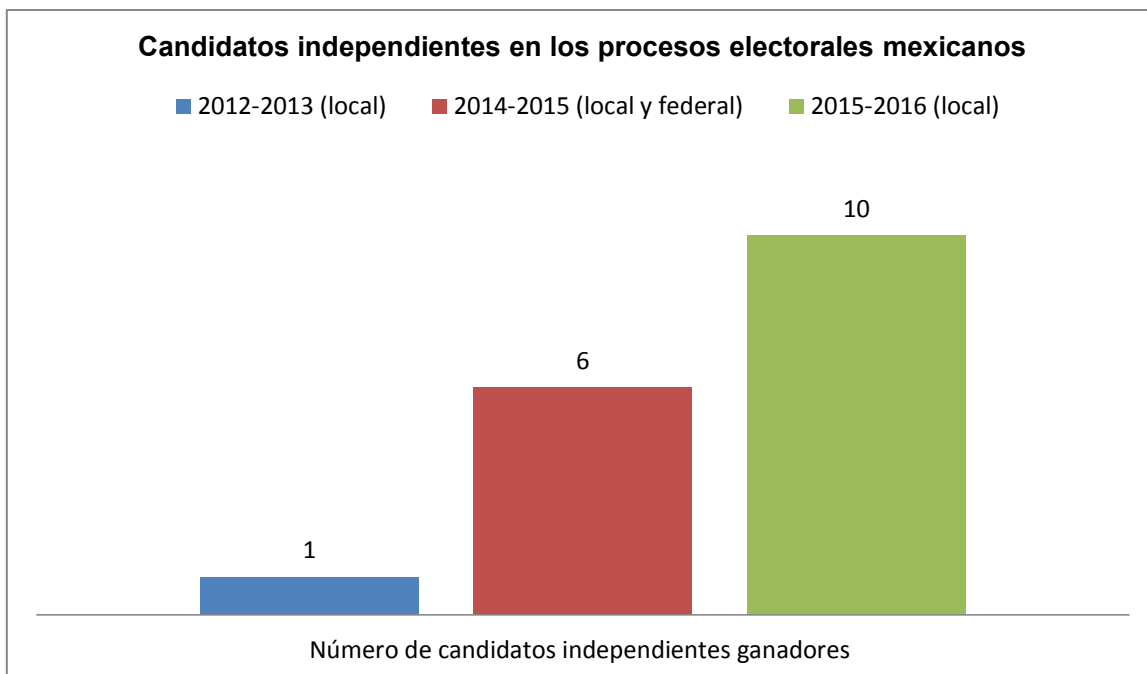
²⁰¹ Institutos Electorales Estatales y noticias periodísticas (véase Bibliografía).

En el primer aspecto debemos decir que los 272 candidatos sin partido que compitieron en las elecciones locales de junio de 2016 representan el doble (204.5%) del número de „independientes” participantes en las elecciones federal y locales de junio de 2015 y casi 12 veces más (1,182.6%) la cantidad de candidatos sin partido contendientes en las elecciones locales de julio de 2013.



Elaboración propia.

Respecto a la cantidad de candidatos independientes ganadores también existe crecimiento. En 2016 registramos 10 triunfos, en 2015 seis y en 2013 uno. Comparando los resultados del año 2015 con los de 2016 observamos un incremento de 166.6% (casi el doble) en la tasa de victorias „independientes”. En cambio si la comparación la hacemos entre el año 2013 y el 2016 notamos que el incremento fue de 10 veces más.



Elaboración propia.

En estos cuatro años la expansión de las candidaturas independientes es patente; el aumento de los candidatos independientes, tanto de quienes obtuvieron el registro y la autorización de competir como quienes lograron triunfar en las urnas, es innegable aun conviviendo con leyes electorales como la chihuahuense o la tamaulipeca que poseen un velado sesgo „anti independiente“.

Si la tendencia de las legislaturas locales a aumentar los requisitos para competir como candidato sin partido se mantiene, lo único que se logrará es que este medio participativo sólo atraiga situaciones nocivas como la entrada de fuerzas de facto a la competencia electoral; situación que desvirtuaría aún más el derecho ciudadano a ser votado²⁰², asimismo, se daría

[...] paso a personajes que por su fuerza económica o de influencia en organizaciones tendrían un peso político creciente y promoverían, aún más, el nepotismo, el amiguismo y el compadrazgo político sustituyendo la

²⁰² *Apud* Claudia Gamboa Montejano, *op. cit.*, pág. 52.

promoción de las organizaciones civiles por la vía del dinero y la influencia.²⁰³

Tal situación no trae más que contradicciones al sentido de la reforma constitucional electoral de 2012. Si se quiere que las candidaturas independientes sean un provechoso medio participativo de los ciudadanos hay que empezar por disminuir el porcentaje de firmas requeridas para el pre registro y/o registro, sobre todo, en el caso de cargos de elección –ejecutivos y legislativos– locales, por ejemplo, el municipio o el congreso estatal.

Se nos llegará a objetar argumentando que relajar los requisitos, principalmente el sistema de firmas, haría aún más posible la participación de los „influyentes“ en la competencia electoral vía candidaturas independientes. A lo que responderemos: las candidaturas independientes tienen que estar al alcance de cualquier ciudadano, aunque, puedan figurar personajes de la política, los movimientos sociales o la industria. Y sí, paradójicamente, también llegarán a filtrarse –como lo hacen hoy a través de los partidos políticos– personajes indeseables ligados al crimen, por ejemplo. Pero legislar contra alguno o varios conjuntos sociales por causa de ciertas características sería contravenir el derecho ciudadano al voto pasivo y, asimismo, desconfiar en el criterio del elector, aunque, será menester contener la filtración de criminales.

Si argumentamos en favor de la disminución en el porcentaje de “apoyo ciudadano” solicitado es porque esta, además de significar posibilidades mayores a los „influyentes“ capaces de movilizar, también haría más fácil la labor de convocatoria a aquellos que, en un primer momento, tuvieran menos recursos para buscar el respaldo de cientos o miles de ciudadanos.

Es decir, es preferible un sistema de firmas que al exigir porcentajes de apoyo menor permita la iniciativa de „influyentes“ y „no influyentes“ en vez de un censo

²⁰³ Claudia Gamboa Montejano, *op. cit.*, pág. 52.

alto que reserve la participación a quienes sean capaces de movilizar ciudadanos gracias a sus condiciones económicas o políticas extraordinarias.

Sin embargo, la realidad en los estados evidencia la ceguera de los gobernadores y los congresos locales respecto a los riesgos de exigir un censo de firmas alto y han dejado claro que su ocupación primordial es impedir la emergencia de candidatos sin partido.

En el orden estatal, la tendencia a aumentar la cantidad de porcentajes de apoyo ciudadano exigidos a los aspirantes a candidatos independientes así como otras alevosas trabas, por ejemplo, la abreviación de los plazos para recolectar las firmas ciudadanas y la obligatoriedad de presentar personalmente ante las autoridades electorales a los ciudadanos que apoyan una candidatura independiente²⁰⁴ es denunciada.

Parece, entonces, que la defensa del sistema de firmas no se sustenta en fundamentos operativos sino en lógicas represivas y conservadoras, aunque, las clases políticas locales quieran o no disimularlo. El sistema de firmas es, actualmente en varios códigos electorales estatales, la primera gran barrera para los candidatos independientes, pues, norman "las candidaturas, pero [...] con un conjunto de requisitos excesivos, [...], irrazonables (sic) y el mensaje que da la clase política es que es una figura que no le simpatiza".²⁰⁵

Estos intentos de contención buscan inhibir el uso de este medio participativo y evidencian el matiz conservador y receloso de las "facciones políticas [...] que ven

²⁰⁴ Tal es el caso de Puebla donde los "ciudadanos que apoyen a candidatos independientes deben acudir personalmente a las oficinas de las autoridades electorales para confirmar su apoyo presentando original y copia de su credencial de elector" *cfr.* Instituto Belisario Domínguez, *op. cit.*, pág. 24. Asimismo, véase s/a, "Beltrones se pronuncia contra candados a independientes en Puebla", [en línea], México, *Expansión*, 17 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/09/17/beltrones-se-pronuncia-contra-candados-a-independientes-en-puebla>, [consulta: 3 de agosto de 2016].

²⁰⁵ Mauricio Torres, *op. cit.*

amenazado su coto de poder con estas candidaturas”.²⁰⁶ Lejos de existir “una preocupación genuina o rescatable por fortalecer al sistema de partidos”; esta lógica de constricción marca

[...] con toda claridad la profunda etapa de simulación política que vive México. En lugar de que los partidos políticos entiendan, asuman, descifren el mensaje de irritación social y rechazo creciente en las urnas por parte de los ciudadanos, y hagan las correcciones adecuadas, se sometan a procesos democráticos y transparentes, la reacción es exactamente al revés: castigar a los ciudadanos.²⁰⁷

El proceso de ciudadanización, ciertamente, está en una etapa inicial (nominal). Se cumplirán apenas cuatro años de la reforma electoral de 2012 y dos años de la expedición de leyes secundarias para la consulta popular, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes.

Desde julio de 2013 hasta junio de 2016 se celebraron una elección federal intermedia y 34 locales con candidatos independientes participando. Desde entonces, 17 han podido presumir su victoria: un diputado federal, un gobernador, un diputado local y 13 alcaldes.

Contenciones a la consulta popular

La reforma electoral de 2012 incorporó a la Constitución General de la República el procedimiento de consulta popular, aunque, con limitantes, pues, la *Ley Federal de Consulta Popular* (LFCPo) reafirma las „contenciones” a este mecanismo participativo en sus artículos 11, 12, 28, 32 y 33 (*supra*, pág. 72).

Al igual que las candidaturas independientes, **la consulta popular enfrenta el obstáculo del porcentaje de “apoyo ciudadano” verificable a través de**

²⁰⁶ Javier Corral, *op. cit.*

²⁰⁷ *Ibidem*

firmas, en este caso, un mínimo del 2% de la lista nominal de electores si es el cuerpo electoral quien solicita la consulta. **Además, también encara otras dos condicionantes: 1) los temas que no pueden ser objeto de consulta y 2) la intervención de la Suprema Corte para dar su aval o no a una consulta promovida por los ciudadanos.**

Como evidencia de la complejidad práctica para ejercer la consulta popular, en el segundo semestre de 2014 los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI) buscaron concretar consultas populares que pudieran ser utilizadas en las elecciones federales intermedias del 7 de junio de 2015.

Los cuatro partidos políticos nacionales emprendieron, cada uno por su parte, la labor de solicitar consultas populares: el PRD y el MORENA promovieron una consulta en contra de la reforma energética; el PAN planteó una que aumentara el salario mínimo y el PRI se pronunció por la disminución de 132 legisladores plurinominales en el Congreso de la Unión (100 diputados y 32 senadores).

El problema surgió cuando la Corte, en apego a lo establecido por el art. 35 constitucional, fracción VIII, numeral 3 así como por el art. 5 de la LFCPo, tuvo que calificar la constitucionalidad de las propuestas de consulta y resolvió como improcedentes las cuatro propuestas de *referéndum* porque, de acuerdo a la fracción VIII del artículo 35 y al artículo 11 de la LFCPo, las consultas promovidas por el PAN, el PRD y el MORENA incidían en los ingresos y egresos del Estado, mientras que la impulsada por el PRI afectaba el sistema electoral; todas estas materias, por cierto, prohibidas de consulta según el marco regulatorio vigente. El rechazo de la Corte a las cuatro propuestas de consulta popular se llevó a cabo entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 2014²⁰⁸.

²⁰⁸ *Apud* Instituto Belisario Domínguez, "Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados", [en línea], *Temas Estratégicos*, núm. 13, pág. 7, México, Dirección General de Investigación Estratégica (IBD), 2014, Dirección URL:

Los sucesos de noviembre de 2014 desvanecieron la posibilidad de poner en práctica la consulta popular en 2015, con tales hechos, quedó comprobada la complejidad práctica para ejercer este derecho ciudadano. Alberto Serdán menciona

Con la decisión de la Suprema Corte para frenar las cuatro propuestas de consulta popular presentadas por los partidos políticos, se ha completado la farsa engendrada por los poderes del Estado al aprobar normas inoperantes e interpretarlas de forma tan restrictiva que hacen inútil esta figura de la democracia directa.²⁰⁹

Queda esperar a finales de 2017 para ver si acaso alguna solicitud de consulta logra superar las contenciones del “apoyo ciudadano” verificable a través de firmas y, sobre todo, llevar a la discusión pública un tema de “trascendencia nacional” que no toque ninguna de las materias exentas de consulta y así encontrar, en 2018, una boleta de votación que inaugure el *referéndum* constitucional en nuestro país.

En 2014, los intentos por promover alguna consulta popular vinieron de los partidos políticos y no apareció ninguna propuesta apartidista, es decir, la iniciativa y el protagonismo lo tuvieron aquellos. No se trata de impedir a los partidos el uso de la consulta popular, pues, si el ejercicio de esta es permitido a cualquier fracción de ciudadanos, seríamos incongruentes si abogáramos por discriminar a ciertos actores en el uso de este medio participativo.

Aunque es innegable que cada uno de los cuatro partidos políticos (PAN, PRI, PRD y MORENA) buscó protagonismo al impulsar su particular propuesta de consulta popular; sin olvidar también que con la promoción de consultas, los

<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte13.pdf>, [consulta: 1 de agosto de 2016].

²⁰⁹ Alberto Serdán, “La burla de la consulta popular”, [en línea], México, *Animal Político*, 4 de noviembre de 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-quechado/2014/11/04/la-burla-de-la-consulta-popular/>, [consulta: 18 de octubre de 2016].

partidos involucrados aspiraron a ampliar su simpatía entre el electorado de cara a los comicios de junio de 2015.

Sin embargo, si los ciudadanos ajenos a los partidos políticos no se aprestan a movilizarse y usar la consulta popular, ciertamente, se observará que este procedimiento será acaparado, principalmente, por los partidos políticos e incluso por los órganos del Estado.

Debemos reconocer que, aunque es deseable la participación de los ciudadanos a través de una consulta popular, esta es un medio inadecuado para tal fin, pues, las „contenciones” impuestas dificultan el desahogo de diversos y múltiples temas de interés general por esta vía participativa. Prácticamente, cualquier tema propuesto a discusión pública será desechado al considerársele dentro de alguna de las materias excluidas de consulta.²¹⁰

Impedir que los ciudadanos puedan dictar su voluntad y decidir si el Poder Legislativo debe tomar una medida, o bien, si una decisión tomada por el Congreso debe entrar o permanecer en vigor²¹¹ en asuntos como el mejoramiento del sistema representativo o la administración de los recursos económicos significa quitar de la agenda dos temas de amplia preocupación e interés público. Es una restricción que resulta perjudicial para la participación política de los ciudadanos.

²¹⁰ Alberto Serdán abona diciendo que la “contradicción” que encierra la consulta popular es “evidente”, pues, “si las consultas populares sólo pueden usarse para preguntar sobre temas de „trascendencia nacional” [...], es inevitable que cualquier tema de „trascendencia nacional” tenga impacto presupuestario. Así, por omisión (intencionada o no) los legisladores dejaron inoperante la figura de la consulta popular y más aún con la interpretación que dio la Corte.” *Vid* Alberto Serdán, *op. cit.*

²¹¹ *Apud* José Luis Vázquez Alfaro, “Viabilidad del *referéndum* constitucional en el ordenamiento federal mexicano” en J. Jesús Orozco (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad de Quintana Roo; Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, pág. 355.

Consideramos que en el caso nacional, la restricción de temas así como la intervención de la Suprema Corte en las resoluciones de procedencia; provocan que la consulta popular sea, actualmente, un medio participativo con probabilidades marginales de incidir en el sistema representativo.

Contenciones a la iniciativa ciudadana.

La iniciativa ciudadana fue incluida en la Constitución Política de los Estados Unidos gracias a la reforma electoral de agosto de 2012, pero fue reglamentada, en el Capítulo Primero del Título Quinto de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, un año y nueve meses después de la publicación de la reforma electoral de 2012.

Lo anterior representó una dificultad para el ejercicio de la iniciativa ciudadana porque, aun reconocida la facultad ciudadana para iniciar leyes, la ausencia de ley reglamentaria al respecto imposibilitó un tratamiento ordenado del proyecto de reforma al artículo 6 constitucional y la creación de la *Ley para garantizar el acceso libre a Internet*²¹² presentado por el colectivo “Internet para todos”, el 5 de marzo de 2013, en el Senado de la República²¹³.

Dicho proyecto fue apoyado por 127 000 ciudadanos²¹⁴, es decir, el 0.1598% de la lista nominal de electores del año 2012²¹⁵. El proyecto de ley y reforma constitucional promovido por el colectivo “Internet para todos” significó la primera experiencia, en el orden federal, de iniciativa ciudadana, aunque, hasta la fecha, no ha habido resolución por parte de las comisiones respecto a este proyecto de ley ciudadano.

²¹² Vid Libre Internet Para Todos, *La iniciativa*, [en línea], México, Dirección URL: <http://internetparatodos.mx/ipt/la-iniciativa/>, [consulta: 29 de mayo de 2015].

²¹³ Vid Andrea Becerril; Victor Ballinas, “Llega al Senado primera iniciativa ciudadana”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10, 266, sección “Política”, México, miércoles 6 de marzo de 2013, pág. 22.

²¹⁴ Vid Libre Internet Para Todos, *op. cit.*.

²¹⁵ Instituto Federal Electoral, *Cifras relevantes del proceso electoral federal 2011-2012*, [en línea], pág. 6, México, Dirección URL: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28062012.pdf, [consulta: 5 de octubre de 2016].

El destino de las iniciativas ciudadanas promovidas por el colectivo “Internet para todos” nos proporciona lecciones: cierto es que la iniciativa ciudadana tiene menos obstáculos que la consulta popular, pues, el “apoyo ciudadano” requerido es de 0.13% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, mientras que para la consulta popular asciende a 2%. Además, a diferencia de la consulta popular, en la iniciativa ciudadana no hay temas vedados o exentos a legislar.

Pero recordemos que en México la iniciativa ciudadana es indirecta, es decir, los ciudadanos deben “presentar el proyecto de ley ante la legislatura”²¹⁶, por tanto, las iniciativas ciudadanas habrán de enfrentar el proceso legislativo ordinario y en el camino quedar estancadas en alguna de las etapas de dicho proceso, por ejemplo, en las comisiones legislativas.

Ante esto, consideramos que nuestra legislación debería aprender de la venezolana, por ejemplo, allá las iniciativas populares no discutidas por la Asamblea Nacional –máximo en el próximo periodo ordinario de sesiones siguiente a la presentación del proyecto– se someten a *referéndum* aprobatorio²¹⁷, mientras que aquí no sucede tal cosa. Consideramos que sería pertinente replicar aquí el proceder venezolano, en cuanto a, las iniciativas ciudadanas no dictaminadas por el Congreso.

Debido a la contradicción entre los preceptos constitucionales relativos a los mecanismos participativos (candidaturas independientes, consulta popular e iniciativa ciudadana) y las leyes reglamentarias de los mismos –tanto en el orden federal como local– están provocando que el proceso de ciudadanización de la participación política siga considerándose como *nominal*.

²¹⁶ Apud Ray Kennedy, *Democracia directa y la tercera ola en América Latina. Efectos de la toma popular de decisiones*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, pág.

²¹⁷ Monitor Legislativo, *ABC Legislativo: iniciativa popular*, [en línea], Venezuela, Dirección URL: <http://monitorlegislativo.net/abc-legislativo-iniciativa-popular/>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

¿Por qué concluir tal cosa? Los hechos muestran que la Constitución General de la República y la de varios estados dan visos de estar comprometidos con la ampliación de los derechos políticos y la apertura del sistema electoral para favorecer la participación ciudadana en los asuntos públicos y así fortalecer la gobernabilidad, pero a su vez, han pululado leyes que al fijar ciertos requerimientos buscan impedir el uso de medios participativos y, por tanto, se contraponen a los principios constitucionales, sobre todo, al artículo 39.

Tal circunstancia produce, por un lado, acciones encaminadas al pluralismo político y la efectiva participación ciudadana, pero por otro, el control político persiste por medio de omisiones o demoras legislativas así como leyes estrictas que dificultan el uso de los mecanismos participativos.

Podemos o no estar de acuerdo con este hecho, lo cierto es que es la realidad actual de los medios de participación política incluidos en la reforma electoral de 2012. Teniendo en cuenta cómo son los cambios políticos en México, la presente fase *nominal* continuará por algunos lustros más antes de testificar el poder de los medios participativos aquí tratados y la reconfiguración que estos den al sistema representativo mexicano.

Así como ahora es posible identificar fases en el proceso de reforma electoral (y de la pluralización política) en México; en 15 años haremos lo propio con el proceso de ciudadanización. Estudiaremos, entonces, cuál derrotero tomó este proceso: avanzó promisorio y efectivamente hasta fortalecer la gobernabilidad (democrática) o, por el contrario, se conformó con instituir instrumentos políticos. Significó una diversificación de los canales del sistema representativo o resultó un proceso irrelevante debido a la inoperancia de las reformas. Dotó de protagonismo al público o sólo a ciertos actores privilegiados.

3.2. LA FIGURA DE GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO: PAUTA PARA UNA COALICIÓN PARLAMENTARIA EN 2018.

La reforma político-electoral de 2014, entre varios cambios, incorporó a la Constitución la figura del gobierno de coalición para superar la problemática de la falta de mayorías en el Congreso de la Unión. Para los expertos, los gobiernos de coalición también producen efectos positivos en la gobernabilidad (democrática). Es por ello que esta reforma también forma parte de la fase de gobernabilidad en el largo proceso de reforma electoral.

La pregunta que nos haremos será: ¿es suficiente o adecuada la fórmula (gobiernos de coalición) con que la reforma política de 2014 atiende la problemática de la “capacidad operativa del gobierno”, elemento propio de la gobernabilidad? La respuesta no puede ser categórica en pro o en contra. Hoy día en México, el gobierno de coalición sólo puede ser analizado desde los conceptos y la realidad específicamente legal.

El contexto de “gobierno dividido” presente en nuestro país obliga a formar alianzas inter partidistas para evitar una eventual inacción del gobierno. A través de la figura del gobierno de coalición se busca fomentar y regular alianzas partidistas que permitan formar un gobierno mayoritario y así apuntalar la gobernabilidad, pues, “[de] la relación que se establece entre el partido gobernante, sus partidos aliados [...] y los partidos políticos de oposición [...] depende la viabilidad de los programas de gobierno [...], la consecución de los objetivos y metas del desarrollo nacional”²¹⁸.

En el tema de las coaliciones se debe estar atento a no concebir como sinónimos a las alianzas electorales, las parlamentarias y las de gobierno. Para diferenciarlas

²¹⁸ Eduardo Castellanos Hernández, *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, México, Porrúa; Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2004, págs. 172-173.

seguiremos los apuntes que al respecto hace Alberto Escamilla. Él dice que se debe

distinguir entre una *coalición electoral*, una *coalición parlamentaria* y un *gobierno de coalición*. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común. La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes. **El tercero implica que el titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete compuesto por más de un partido.**²¹⁹

Las definiciones mencionadas nos permiten indagar en dos direcciones: 1) considerar si la figura de gobierno de coalición instituida en nuestra Constitución producirá, efectivamente, un gobierno coaligado o 2) catalogarla como una fórmula diseñada para conformar coaliciones parlamentarias.

Comencemos por averiguar si la figura de “gobierno de coalición” posibilita un gobierno tal. La reforma al artículo 89 constitucional establece que el presidente puede optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.²²⁰

Tal gobierno estaría regulado por un convenio y programa pactados; mismos que deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.²²¹ Igualmente tendrán que establecerse las razones por las cuales se disolvería el gobierno coaligado. Asimismo, la Carta magna dicta que el Senado

²¹⁹ Alberto Escamilla Cadena, “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial”, [en línea], pág. 4, s/lugar de edición, s/editor, Dirección URL: somee.org.mx/download.php?t=2&c=3&h. Las **negritas** son nuestras.

²²⁰ *Apud* Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, [consulta: 20 de enero de 2016].

²²¹ *Apud Ibid.*

de la República ratificará, en caso de gobierno de coalición, los nombramientos de los Secretarios de Estado que hiciere el presidente.

No obstante, no hay mandato u obligación para que el presidente incluya en las Secretarías a miembros del (los) partido(s) político(s) coaligado(s). Estará en manos del (los) partido(s) aliado(s) exigir que ello ocurriera, por tanto, la existencia o no de un gobierno de coalición dependerá del cumplimiento de esta condición.

Recordemos también lo dicho por el ex senador Beltrones, promotor del gobierno de coalición en México, respecto a que este tipo de gobiernos servirán para “fortalecer institucionalmente” el mandato presidencial “o para construir una mayoría gobernante”.²²²

Parece, entonces, que Beltrones se conformó en ver al gobierno de coalición desde la arista más primaria y funcionalista: una “fórmula de gobierno [...] en los supuestos en que una sola fuerza política carece del número suficiente de diputados para ver asegurada su política dentro de la cámara.”²²³

La figura de “gobierno de coalición”, tal como aparece planteada en la Constitución, no alcanza para afirmar que, efectivamente, estén sentadas las bases para la conformación de un gobierno coaligado. La reforma del artículo 89 resulta laxa y deja a discreción de los actores involucrados (presidente, partido gobernante, partidos de oposición, etc.) la integración o no de un gobierno de coalición.

La sola ausencia de algún miembro de la oposición en las Secretarías de Estado será suficiente para dictaminar que, pese a los muchos acuerdos políticos y

²²² Vid Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gobiernos de coalición*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=2096&lg=61&anio=3#29907>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

²²³ José María Gil-Robles y Nicolás Pérez-Serrano citados por Josep Maria Reniu Vilamala, *op. cit.*

parlamentarios que pudieran existir entre dos o más partidos, aquello no es un gobierno de coalición sino una coalición ya sea electoral o parlamentaria.

Entonces, si no cumple con los requisitos del gobierno de coalición ¿la figura de “gobierno de coalición” será una fórmula para crear coaliciones parlamentarias? Así como en el caso preciso de los gobiernos de coalición, la respuesta es “depende”.

Adelantábamos –siguiendo a Alberto Escamilla– que las coaliciones parlamentarias son “alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes.”²²⁴ William Riker clasifica a las alianzas en “coalición mínima ganadora” y “coalición sobredimensionada”.

La primera es “una alianza entre dos partidos con el fin de alcanzar el número necesario de votos requeridos para aprobar leyes y reformas”; mientras que la segunda está “conformada por un número de partidos mucho más amplio, en donde la aprobación de una legislación tiene lugar a partir del apoyo de la mayoría de fuerzas políticas.”²²⁵

¿Dónde encontrar la raíz de una coalición parlamentaria en la figura de “gobierno de coalición”? Veamos: el artículo 89 constitucional dicta que el presidente puede formar gobiernos de coalición “con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión”²²⁶, además, tal gobierno será regulado “**por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.**”²²⁷

²²⁴ Alberto Escamilla Cadena, *op. cit.*

²²⁵ *Apud* William Riker citado por Alberto Escamilla Cadena, *op. cit.*

²²⁶ Diario Oficial de la Federación, *Decreto...*, en *materia política-electoral...*

²²⁷ *Ibid.* Las **negritas** son nuestras.

Consideramos que esta referencia al “convenio y programa respectivos” es el punto de partida de una eventual coalición parlamentaria porque de aquellos resultará la agenda parlamentaria que llegaría a unir a dos o más partidos. Colocados en ese punto el presidente de la República y el partido gobernante se aliarían con uno o más partidos políticos opositores para integrar una ruta legislativa que no fuera coyuntural sino una que uniera las distintas agendas para formar una única ruta legislativa gubernamental.

Hechos los acuerdos fuera de los recintos legislativos, el presidente de la República activaría la opción de “gobierno de coalición” presentando al Senado de la República el convenio, los programas respectivos y las causantes de disolución del gobierno coaligado. En el Senado, seguramente, sería aprobado por mayoría el proyecto de “gobierno de coalición”, pues, los senadores de los partidos involucrados en el plan votarían a favor de la propuesta de gobierno coaligado.

Si en el convenio sólo se delinea la agenda legislativa común que la alianza inter partidista impulsará así como los apoyos necesarios para llevarla a cabo y, además, no se obliga al Ejecutivo federal a proponer miembros de la oposición para ocupar puestos en las Secretarías de Estado –y ciertamente no se efectúa inclusión opositora alguna– estaremos ante alianzas de tipo parlamentario, quizá, una “coalición mínima ganadora”, o bien, una “coalición sobredimensionada” como el caso del célebre *Pacto por México* vigente desde diciembre de 2012 hasta diciembre de 2013.

En conclusión, consideramos que la fórmula ideada en la reforma de 2014 para facilitar las mayorías legislativas tiene un alcance más próximo a la coalición parlamentaria que al gobierno de coalición. Dice Reniu que

Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado, la necesidad de crear mayorías

parlamentarias sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político [...]. Por otro lado, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas que hagan compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en el gobierno [...].²²⁸

No obstante, no alcanzamos a ver tal protagonismo por parte del Congreso, pues, la figura mexicana de “gobierno de coalición” está pensada como un recurso presidencial para lograr integrar a otro(s) partido(s) político(s) a la agenda parlamentaria más no al ejercicio gubernamental.

Aunque se argumente que con el gobierno de coalición habría una participación del Poder Legislativo en el gobierno; lo cierto es que son postulados más ideológicos que empíricos. Tan sólo al recordar la dinámica del “Pacto por México” (acuerdos cupulares, agendas parlamentarias con poca representación popular, procesamiento legislativo de iniciativas presidenciales con poca discusión parlamentaria) podemos tener una idea acerca de las expectativas que nos ofrecerían los gobiernos de coalición en México.

²²⁸ Josep M. Reniu Vilamala, “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate”, [en línea], Barcelona, *Documentos CIDOB*, Serie: América Latina, núm. 25, pág. 7, junio de 2008, Dirección URL: www.cidob.org/content/download/7394/73340/file/doc_americalatina_25.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2016].

CONCLUSIONES

Como se vio, el sistema representativo es, ante todo, un orden constitucional. Esto significa que una nación, como México, puede contar con un ordenamiento constitucional, pero no necesariamente con un Estado compuesto de instituciones y órganos democráticos. Para lograr esto último es preciso una reforma del orden jurídico y político que garantice el Estado de Derecho, la efectiva división de Poderes y una verdadera transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos políticos y administrativos. La sola reforma del orden electoral (Ámbito operativo-procedimental del sistema representativo) y su pluripartidismo no implica la democratización del Estado mexicano. El ámbito operativo-procedimental, ciertamente, ha cambiado y se ha pluralizado, pero el sistema representativo en lo jurídico y lo político aún no evoluciona a un estadio democrático.

En el (inacabado) proceso de reforma electoral en México, iniciado hace 40 años, las reformas constitucionales electorales mexicanas han estado centradas en el Ámbito Operativo y a lo largo de ese periodo el sistema de partidos y electoral ha evolucionado produciendo efectos como:

- la institucionalización de un sistema de partidos,
- la pluralidad política en los órganos deliberativos y ejecutivos del orden federal y local,
- la aparición de leyes electorales cada vez más concordantes con la imparcialidad y la equidad en la competencia por los cargos públicos y
- la institución de organismos encargados de la logística y calificación de los comicios.

No obstante, aun con la obsesión reformadora en materia electoral, el Ámbito Operativo de nuestro sistema representativo queda mucho a deber porque, en 40 años de evolución, sigue sin cumplir con:

- garantizar que el sufragio no sea comprado o coaccionado;
- lograr la confianza ciudadana en las instituciones electorales;
- democratizar las prácticas de selección de candidatos al interior de los partidos políticos;

- lograr la equidad en la competencia electoral;
- disminuir el costo de las campañas políticas;
- transparentar el ejercicio de los recursos públicos que reciben los partidos políticos y las instituciones electorales y jurisdiccionales, etcétera.

Tan sólo para que pudiera afirmarse que el **Ámbito Operativo** ha sido democratizado aún hace falta consolidar:

- un sistema de partidos políticos efectivamente competitivo;
- reglas electorales respetadas por los actores;
- instituciones electorales y jurisdiccionales sólidas, transparentes, legítimas y eficaces.
- el ejercicio libre y continuo de los derechos políticos por parte de los ciudadanos (ciudadanía plena) y
- una cultura política democrática.

En México, la evolución del sistema representativo encuentra respuesta lógica dentro del marco del proceso de reforma electoral; mismo que ha estado centrado en el **Ámbito Operativo** del sistema representativo. En ese sentido, las características de dicho proceso obedecen a fases y racionalidades distintas: la primera inició con la reforma de 1977 y cerró con la de 1986 y se identificó por propiciar una representación contenida de la oposición. Una segunda fase del integró a las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996 y se caracterizó por consolidar a los partidos de oposición. Una tercera etapa se abrió con la reforma de 2007 que se caracterizó por pretender limitar los excesos de los partidos políticos y las empresas mediáticas, sobre todo, las televisoras. Finalmente, las reformas electorales de 2012 y 2014; las cuales, hemos apuntado en el capítulo II, constituyen la fase actual en el proceso de reforma electoral y responden a la lógica de la Gobernabilidad.

Las reformas electorales de 2012 y 2014 representan un nuevo periodo en el proceso de reforma electoral que hemos llamado fase de gobernabilidad porque ambas, formalmente, pretenden un mismo derrotero: la importancia de fortalecer la

governabilidad, a través de: la participación política ciudadana; las adecuaciones al régimen político; los cambios al sistema de partidos y a los organismos electorales, principalmente.

La reforma de 2012 abrió nuevos cauces representativos que hoy día significan dinámicas novedosas para la ciudadanía y la opinión pública; también es cierto que existen contrasentidos entre la Constitución y las leyes que regulan las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

Esos contrasentidos entre la Constitución y las leyes provocan, por un lado, acciones encaminadas al pluralismo político y la efectiva participación ciudadana, pero, por otro, el persistente control político por medio de omisiones o demoras legislativas así como leyes estrictas y requisitos desproporcionados que dificultan el uso de los mecanismos participativos. Estos contrasentidos provocan que México se encuentre en la etapa *nominal* de su proceso de ciudadanía de la participación política.

Por su parte, también hay inconsistencias en la figura del “gobierno de coalición” instituida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, la fórmula ideada en la reforma de 2014 sienta las bases para la formación de coaliciones parlamentarias en detrimento de un gobierno de coalición en estricto sentido teórico. Esto lleva a pensar que la figura del “gobierno de coalición” fue incluida en la Constitución más como una fórmula para el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y no como sustento de una dinámica de efectivo control horizontal entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva Luis F., “Estado, régimen y sistema político (notas para una discusión sobre la crisis del *Welfare State*)” en Vega Juan E. (comp.), *Teoría y política en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983, 14pp.
- Alcaraz José Antonio, “Aplaza Corte resolución sobre ley antibronco”, [en línea], México, *Criterio*, 02 de diciembre de 2015, Dirección URL: www.criteriohidalgo.com/noticias/politica/aplaza-corte-resolucion-sobre-ley-antibronco, [consulta: 03 de octubre de 2016].
- Alonso Jorge, “El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México”, [en línea], *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 16, núm. 47, 37pp., Guadalajara (México), Universidad de Guadalajara, enero/abril de 2010, Dirección URL: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v16n47/v16n47a1.pdf>, [consulta: 27 de septiembre de 2016].
- Arce Tena Carlos A., *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, 386pp.
- Arellano Trejo Efrén; Tenorio Colón Karen Nallely, “Consulta popular: la construcción de un nuevo marco jurídico”, [en línea], *Reporte CESOP: Reforma política*, núm. 45, 7pp., México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cámara de Diputados, LXI Legislatura), junio de 2011, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/cámara/.../Reporte_45_Reforma_politica.pdf, [consulta: 4 de enero de 2016].
- Asamblea Nacional (Ecuador), *Constitución de la República del Ecuador*, [en línea], Ecuador, Dirección URL: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Ballinas Víctor, Méndez Enrique, “Discutir la reforma electoral antes de la

energética, condiciona Madero Muñoz”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10,413, sección “Política”, México, jueves 1° de agosto, 2013, pág. 7.

- -----, “Validan la reforma político-electoral entre críticas de PRD, PT y MC”, periódico *La Jornada*, año 30, núm. 10,585, sección “Política”, México, jueves 23 de enero, 2014, pág. 11.
- Base de datos políticos de las Américas, *México: 1994 Elecciones Legislativas*, [en línea], s/lugar de edición, 23 de julio de 2003, Dirección URL: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Mexico/dipde1994.html>, [consulta: 23 de septiembre de 2015].
- Bautista Rosas Ramiro; Huerta Jurado Javier, “Análisis de la iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal (2009)”, [electrónico], México, *Alegatos*, núm. 74, enero-abril de 2010, 15pp., [consulta 13 de noviembre de 2014].
- Becerra Ricardo; Salazar Pedro; Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, 491pp.
- Becerril Andrea; Ballinas Victor, “Llega al Senado primera iniciativa ciudadana”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10, 266, sección “Política”, México, miércoles 6 de marzo de 2013, pág. 22.
- -----, “Llega al Senado primera iniciativa ciudadana”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10, 266, sección “Política”, México, miércoles 6 de marzo de 2013, pág. 22.
- Bolívar Meza Rosendo; Dorantes Nova Judith Araceli, “Las reformas político-electorales del primer trienio del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2015)”, [en línea], *Estudios Políticos*, novena época, núm. 38, 26pp., México, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo/agosto de 2016, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56036/49715>, [consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados, *Ley del régimen electoral*, [en línea], 84pp., Bolivia, Dirección URL:

http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2010/Ley_N_026.pdf,
[consulta: 6 de febrero de 2017].

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Conoce a tus diputados*, [en línea], México, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php, [consulta 2 de agosto de 2016].
- -----, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96.pdf, [consulta: 27 de septiembre de 2016].
- -----, *Ley Federal de Consulta Popular*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>, [consulta: 29 de septiembre de 2016].
- -----, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf, [consulta: 26 de septiembre de 2016].
- -----, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf, [consulta: 26 de septiembre de 2016].
- -----, *Listado de Diputados por grupo parlamentario*, [en línea], México, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gpnnp.php?tipot=TOTAL, [consulta: 11 de mayo de 2016].
- -----, *Original: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf, [consulta: 11 de agosto de 2016].

- Camou Antonio (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Sociales, 2001, 338pp.
- Cárdenas Gracia Jaime, “Una crítica general a las reformas político-electorales de 2014 –constitucionales y legales– y una referencia específica a la democracia participativa que regulan”, [electrónico], *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, 33pp., México, Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), julio/diciembre de 2014.
- Cárdenas Gracia Jaime; Mijangos Borja María de la Luz, "Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994", [en línea], *Anuario Jurídico*, nueva serie, pp. 31-41, México, 1994, Dirección URL: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/5.pdf>, [consulta: 16 de agosto de 2016].
- Carré de Malberg Raymond, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica; Facultad de Derecho (UNAM), 1998, 1327pp.
- Castellanos Hernández Eduardo, *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, México, Porrúa; Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2004, 213 pp.
- Castellanos Hernández Eduardo, *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, México, Porrúa; Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2004, 213pp.
- Centro para el Desarrollo Democrático, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*, [electrónico], México, Instituto Federal Electoral, 2008, 175pp.
- Consejo Nacional Electoral (Ecuador), *Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato*, [en línea], 12pp., Ecuador, Dirección URL: http://cne.gob.ec/documents/normas_e_instructivos/democracia_directa_13012011.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].

- Consejo Nacional Electoral (Venezuela), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, [en línea], Venezuela, Dirección URL: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#cap4sec1, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Córdova Arnaldo, “La reforma electoral en la picota”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8, 939, sección “Opinión”, México, domingo 5 de julio, 2009.
- Córdova Vianello Lorenzo, “La reforma electoral en México 2007-2008: Reporte ejecutivo” en Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *A comparative Latin American perspective of political and electoral reform experiences in Colombia, Costa Rica and Mexico*, [en línea], Suecia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, 24pp, Dirección URL: http://www.idea.int/publications/comparative_la_perspective/upload/experiencias_de_reforma_3.pdf, [consulta: 13 de mayo de 2016].
- -----, “Las razones y el sentido de la reforma electoral 2007-2008” en Córdova Lorenzo; Salazar Ugarte Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 26pp.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, [en línea], 113pp., Chile, 2009, Dirección URL: www.latinobarometro.org/latContents.jsp, [consulta 21 de junio de 2016].
- Corral Javier, “Miedo a los independientes; la hipocresía democrática”, [en línea], México, *La Silla Rota*, 30 de agosto de 2015, Dirección URL: <http://www.javiercorral.org/?p=36044>, [consulta: 26 de febrero de 2016].
- Crespo José Antonio, “Atropellada reforma electoral”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 10 de diciembre de 2013, Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/12/67818.php>, [consulta: 15 de enero de 2016].
- Cruz Reyes Gerardo, *Reforma política y cultura política en México*, [electrónico], Tesis de licenciatura, 2001, 226pp.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los

Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], 42pp., México, Dirección URL: http://www.senado.gob.mx/diario/content/sp/dd/content/cale/diarios/61/1/PP/O/d35_documento_.pdf, [consulta: 12 de febrero de 2015].

- -----, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=1975&lg=61&anio=1#25770>, [consulta: 12 de febrero de 2015].
- -----, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=1976&lg=61&anio=1#25788>, [consulta: 12 de febrero de 2015].
- -----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gobiernos de coalición*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=2096&lg=61&anio=3#29907>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].
- -----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gobiernos de coalición*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=2096&lg=61&anio=3#29907>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].
- Diario de los Debates. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativa con proyecto de*

decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 8, 16, 26, 27, 31, 41, 50, 52, 53, 54, 55, 61, 63, 64, 66, 69, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 89, 93, 94, 98, 115, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], México, 31pp., Dirección URL: cronica.diputados.gob.mx/PDF/61/2010/mar/100325-1.pdf, [consulta: 26 de enero de 2015] .

- -----, “Reforma política”, [en línea], México, pág. 381, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/61/2012/abr/120419-4.pdf>, [consulta: 26 de enero de 2015].
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996, [consulta: 07 de mayo de 2016].
- -----, *Decreto por el que se reforma el inciso e) y adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328204&fecha=27/12/2013, [consulta: 20 de enero de 2016].
- -----, *Decreto por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1996, [consulta: 07 de mayo de 2016].
- -----, *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990, [consulta: 07 de mayo de 2016].

- -----, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012, [consulta: 15 de enero de 2016].
- -----, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, [consulta: 20 de enero de 2016].
- -----, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977, [consulta: 07 de mayo de 2016].
- Díaz Ortiz Ángel Rafael, “El fortalecimiento de la democracia mexicana entre 1977 y 1997” en Orozco Henríquez J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad de Quintana Roo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie: Doctrina Jurídica, 1999, pp.
- Ebrard Casaubón Marcelo; Robles Villaseñor Mara (coords.), *Semipresidencialismo en México ¿salida al estancamiento del régimen?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011, pág.

23.

- Elecciones en México, *Elecciones a celebrarse en 2013*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.eleccionesenmexico.mx/calendario.php>, [consulta: 15 de febrero de 2016].
- Elías Musi Edmundo, “La propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal sobre iniciativa de leyes”, [en línea], *Cultura Jurídica*, núm. 1, 18 pp., México, Facultad de Derecho (UNAM), diciembre de 2010/febrero de 2011, Dirección URL: [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_5\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_5).pdf), [consulta: 12 de enero de 2016].
- Escamilla Cadena Alberto, “Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial”, [en línea], pág. 4, s/lugar de edición, s/editor, Dirección URL: somee.org.mx/download.php?t=2&c=3&h.
- Espinosa Arturo, “Jaque a las candidaturas independientes”, [en línea], *Nexos*, s/volumen/, s/número, México, 17 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4928>, [consulta: 3 de agosto de 2016].
- Espinoza Ricardo, “Valida SCJN „Ley Antibrongo” de Chihuahua”, [en línea], México, *Norte Digital*, 26 de noviembre de 2015, Dirección URL: www.nortedigital.mx/tumbanleyantibrongo/, [consulta: 03 de octubre de 2016].
- Espinoza Valle Victor Alejandro, “Compromiso cívico y participación social en México. Una perspectiva nacional y regional, 2001-2005” en Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2007, 312pp.
- Faustino Torres Antonio, “El régimen de partido hegemónico y las reformas electorales en México (1946-1996)”, [en línea], *La Gaceta de Ciencia Política*, núm. 2, otoño/invierno de 2012, 18pp., México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Dirección URL: issuu.com/gacetacpol/docs/gaceta9.2, [consulta: 08 de noviembre de 2014].
- Fierro Juan Omar, “Resolverá Corte leyes antibrongo en estados”, [en

[línea], México, *El Universal*, 21 de julio de 2015, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/07/21/resolvera-corte-leyes-antibronco-en-estados, [consulta: 03 de octubre de 2016].

- Flores Julia Isabel; Alejandro Omar; García Olivo Miguel Ángel; Vázquez del Mercado Salvador, “Percepciones y actitudes sobre algunos temas de la reforma política”, [en línea], *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, 21 pp., México, Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero/junio de 2012, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/1/ine/ine22.pdf>, [consulta: 11 de enero de 2016].
- Franco Rolando, "Sistemas electorales y gobernabilidad" en Barba Solano Carlos; Barros Horcasitas José Luis; Hurtado Javier (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Universidad de Guadalajara; Miguel Ángel Porrúa; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991, 726 pp.
- Gamboa Montejano Claudia, *Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*, [en línea], México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis (Cámara de Diputados, LXI Legislatura), 2011, 61pp., Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>, [consulta: 10 de febrero de 2016].
- González Rissoto Rodolfo, “La democracia directa en Uruguay”, [en línea], *Revista de Derecho Electoral*, núm. 6, 26pp., San José, Tribunal Supremo de Elecciones, segundo semestre de 2008, Dirección URL: tse.go.cr/revista/art/6/GONZALEZ.pdf, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Heras Antonio, “Lista por municipio de los candidatos independientes, de partidos y coalición”, [en línea], México, *La Jornada Baja California*, 12 de abril de 2016, Dirección URL: <http://jornadabc.mx/tijuana/12-04-2016/lista-por-municipio-de-los-candidatos-independientes-de-partidos-y-coalicion>, [consulta 31 de julio de 2016].

- Hevia de la Jara Felipe, “La iniciativa legislativa popular en América Latina”, [en línea], *Convergencia*, vol. 17, núm. 52, 11pp., Toluca, enero/abril de 2010, Dirección URL: www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000100007, [consulta: 14 de junio de 2016].
- Instituto Belisario Domínguez, “Candidaturas independientes en México. Antecedentes, avances, resultados y perspectivas”, [en línea], *Temas Estratégicos*, núm. 28, 28pp., México, Dirección General de Investigación Estratégica (IBD), noviembre de 2015, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte28.pdf>, [consulta: 03 de abril de 2016].
- Instituto Belisario Domínguez, “Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados”, [en línea], *Temas Estratégicos*, núm. 13, 12pp., México, Dirección General de Investigación Estratégica (IBD), 2014, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte13.pdf>, [consulta: 1 de agosto de 2016].
- Instituto Electoral de Quintana Roo, *Conoce a tus candidatos*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/index.php/quienes-somos/integracion/direcciones/direccion-de-partidos-politicos/60-partidos-politicos/713-conoce-a-tus-candidatos>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Electoral de Tamaulipas, *Lista de candidatos registrados*, [en línea], México, Dirección URL: http://ietam.org.mx/portal/PE2015_2016_Candidatos_Cargos.aspx, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Electoral de Tamaulipas, *Resultados electorales Tamaulipas 2016*, México, Dirección URL: http://ietam.org.mx/portal/PE2015_2016_Resultados.aspx, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Electoral del Estado (Puebla), *Elección de gobernador/gobernadora*, [en línea], México, 6 de junio de 2016, Dirección

URL: <http://www.preppuebla.org/#/>, [consulta: 31 de julio de 2016].

- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, *Resultados oficiales de la elección local 2015-2016*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/DetalleBanners/index.aspx?ID=47>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, *Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.ieez.org.mx/>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (Durango), *Proceso electoral 2015-16: candidaturas*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.iepcdgo.org.mx/wer.php>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *Aspirantes a diputaciones MR y RP*, [en línea], 69pp., México, Dirección URL: http://www.ieepco.org.mx/images/biblioteca_digital/PDFs/2016/Aspirantes%20a%20Diputaciones%20MR%20y%20RP.pdf, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Estatal Electoral (Aguascalientes), *Candidatos registrados para gobernador, para diputados por mayoría relativa, para ayuntamientos mayoría relativa*, [en línea], 33pp., México, Dirección URL: <http://www.ieeags.org.mx/candidatos%20finalWEB.pdf>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Estatal Electoral (Aguascalientes), *Lista de candidatos electos*, [en línea], 8pp., México, Dirección URL: http://www.ieeags.org.mx/Candidatos_electos_diputados_cabildos.pdf, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, *Documentos para consulta: proceso electoral 2015-2016*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ieechihuahua.org.mx/documentos#elf_I1_RG9jc1xQcm9jZXNvIEVsZWN0b3JhbCAyMDE1LTlwMTZcQ2FuZGIkYXRvcyBSZWdpc3RyYWVvcw, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, *Candidatas y candidatos registrados*

- por cada partido político y coalición reconocidos por el IEEH, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=194, [consulta: 31 de julio de 2016].
- -----, *PREP IEEH 2016: ayuntamientos*, [en línea], México, 6 de junio de 2016, Dirección URL: <http://ieehidalgo.org.mx/PrepHGO2016/consaytos.html>, [consulta: 31 de julio de 2016].
 - Instituto Federal Electoral, *Cifras relevantes del proceso electoral federal 2011-2012*, [en línea], 35pp., México, Dirección URL: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectORAles/ProcesoElectORAle2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-2012_28062012.pdf, [consulta: 5 de octubre de 2016].
 - Instituto Nacional Electoral, *Calendario electoral 2016*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Calendario_ElectORAle/16 de octubre de 2015, [consulta: 22 de febrero de 2016].
 - -----, *Candidatas y candidatos 2015 ¡conócelos!*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_ElectORAle_Federal_2014-2015/CandidatasyCandidatos/ [consulta: 4 de mayo de 2015].
 - Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, *Los candidatos*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.itetlax.org.mx/index.php/lcandidatos/>, [consulta: 31 de julio de 2016].
 - -----, *Resultados electORAles 2016*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.itetlax.org.mx/index.php/relectORAles2016/>, [consulta: 31 de julio de 2016].
 - Kant Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, España, Tecnos, Colección: Clásicos del Pensamiento, 1989, cuarta edición, 2005, 371pp.
 - Kelsen Hans, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y*

filosofía, México, Coyoacán, 2005, 163pp.

- -----, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Coordinación de Humanidades (UNAM), 2008, tercera edición, 477pp.
- Kennedy Ray, *Democracia directa y la tercera ola en América Latina. Efectos de la toma popular de decisiones*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, 238pp.
- Labastida Martín del Campo Julio; López Leyva Miguel Armando, “México: Una transición prolongada”, [en línea], *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, núm. 4, octubre/diciembre de 2004, 57pp., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/3541415>, [consulta: 08 de noviembre de 2014].
- Libre Internet Para Todos, *La iniciativa*, [en línea], México, Dirección URL: <http://internetparatodos.mx/ipt/la-iniciativa/>, [consulta: 29 de mayo de 2015].
- Lizcano Fernández Francisco, “Democracia participativa lopezobradora” en Molina Piñero Luis J.; Ojesto Martínez Porcayo José Fernando; Patiño Manffer Ruperto, *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, México, Porrúa; Facultad de Derecho (UNAM), 2010, 1102pp.
- Loaeza Soledad, “La experiencia mexicana de liberalización”, [en línea], *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 2, abril/junio de 1994, 30pp., México, El Colegio de México, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/27740287>, [consulta: 15 de noviembre de 2014].
- Manin Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, [electrónico], España, Alianza Editorial, 1998, 160pp.
- Manríquez Centeno Jorge; Guzmán Acosta Rafael Enrique; Hernández Arévalo Rocío, “Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo”, [en línea], *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 20pp., México, Universidad Nacional Autónoma de México, enero/junio de 2014, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/gse/gse11.pdf>,

[consulta: 15 de febrero de 2016].

- Martell Mario, “Revés contra independientes; avala la Corte candado del 3%”, [en línea], México, *Intolerancia Diario*, 09 de septiembre de 2015, Dirección URL: www.intoleranciadiario.com/detalle_noticia/136597/politica/reves-contra-independientes-avala-la-corte-candado-del-3porciento, [consulta: 03 de octubre de 2016].
- Mena Vázquez Jesús, “Candidaturas ciudadanas”, [en línea], *Reporte CESOP: Reforma política*, núm. 45, 4pp., México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cámara de Diputados, LXI Legislatura), junio de 2011, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Reporte_45_Reforma_politica.pdf, [consulta: 4 de enero de 2016].
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Presidencia de la Nación), *Consulta popular (Ley 25. 432)*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/texact.htm>, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Monitor Legislativo, *ABC Legislativo: iniciativa popular*, [en línea], Venezuela, Dirección URL: <http://monitorlegislativo.net/abc-legislativo-iniciativa-popular/>, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Montenegro Walter, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Biblioteca Joven, 1984, primera edición, 281pp.
- Muñoz Alma E., “Reactivarán mesas de trabajo en el consejo rector”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10,413, sección “Política”, México, jueves 1° de agosto, 2013, pág. 7.
- NOTIVIDA, *Ley 24.747 (Iniciativa legislativa popular)*, [en línea], Argentina, Dirección URL: <http://www.notivida.com.ar/legnacional/Ley%2024.747%20INICIATIVA%20POPULAR.html>, [consulta: 4 de agosto de 2016].

- Olguín José, “10 razones para dudar de las candidaturas independientes como un auténtico espacio de representación ciudadana”, [en línea], México, 2 de julio de 2014, Dirección URL: <http://www.sdpmnoticias.com/columnas/2014/07/02/10-razones-para-dudar-de-las-candidaturas-independientes-como-un-autentico-espacio-de-representacion-ciudadana>, [consulta 11 de febrero de 2016].
- Olvera Alberto J., *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, [en línea], 29pp., s/lugar de edición, s/editor, diciembre de 2009, Dirección URL: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf, [consulta: 17 de febrero de 2016].
- Organismo Público Local Electoral (Veracruz), *Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.prepveracruz.org/#/>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Ortiz Alberto, “„Rosita” segunda candidata independiente en Oaxaca en ganar una presidencia municipal”, [en línea], México, *NSS Oaxaca*, 10 de junio de 2016, Dirección URL: <http://oaxaca.nssnoticias.com/elecciones-2016/78-elecciones-2016/6827--grositaq-segunda-candidata-independiente-en-oaxaca-en-ganar-una-presidencia-municipal>, [consulta: 31 de julio de 2016].
- Pacto por México, *Acuerdos para la gobernabilidad democrática*, [en línea], México, Dirección URL: <http://pactopormexico.org/acuerdos/#gobernabilidad-democratica>, [consulta 8 de mayo de 2015].
- Padilla Fajardo Lizbeth, “„Hacer historia”, promesa del candidato sin partido que ganó en Zacatecas”, [en línea], México, *CNN México*, 12 de julio de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/12/hacer-historia-promesa-del-candidato-sin-partido-que-gano-en-zacatecas>, [consulta: 15 de febrero de 2016].

- Parlamento del Uruguay, *Constitución de la República*, [en línea], Uruguay, Dirección URL: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Peschard Jacqueline, "México 1994: un nuevo marco electoral para la elección federal", [en línea], *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 5, pp. 105-129, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, diciembre, 1995, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500506.pdf>, [consulta: 16 de agosto de 2016].
- Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 17.244 (Recurso de referéndum contra las leyes)*, [en línea], Uruguay, Dirección URL: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5917717.htm>, [consulta: 4 de agosto de 2016].
- Reniu Vilamala Josep Maria, "Coaliciones gubernamentales (Gobiernos de coalición)" en Román Reyes (Dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*, [en línea], España-México, Plaza y Valdés, 2009, Dirección URL: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/coaliciones_gubernamentales.htm, [consulta: 15 de marzo de 2016].
- -----, "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", [en línea], *Documentos CIDOB*, Serie: América Latina, núm. 25, 32pp., Barcelona, CIDOB, junio de 2008, Dirección URL: www.cidob.org/content/download/7394/73340/file/doc_americalatina_25.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2016].
- Roqueñí Ibargüengoytia María del Carmen; Umbral Martínez María Elena, "La diversidad de la participación: ciudadana, política, social, comunitaria y autónoma" en Miranda Miguel Bautista; Carreón Guillén Javier; Hernández Valdés Jorge, *La complejidad de la participación: política, ciudadana, comunitaria, social y autónoma*, México, Díaz de Santos; Universidad Autónoma del Estado de México, 2013, 300pp.

- s/a, “Beltrones se pronuncia contra candados a independientes en Puebla”, [en línea], México, *Expansión*, 17 de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/09/17/beltrones-se-pronuncia-contracandados-a-independientes-en-puebla>, [consulta: 3 de agosto de 2016].
- Santiago Campos Gonzalo, “Las candidaturas independientes en México”, [en línea], *Revista Derecho del Estado*, núm. 33, 33pp., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, julio/diciembre de 2014, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/3376/337632740003.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2016].
- Serdán Alberto, “La burla de la consulta popular”, [en línea], México, *Animal Político*, 4 de noviembre de 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-quechaco/2014/11/04/la-burla-de-la-consulta-popular/>, [consulta: 18 de octubre de 2016].
- Soto Acosta Leticia Catalina, “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas”, [en línea], *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 26pp., México, Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero/junio de 2014, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/gse/gse12.pdf>, [consulta: 15 de febrero de 2016].
- Soto Barrientos Francisco, “El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado”, [en línea], *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 41, núm. 136, 30pp., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero/abril de 2013, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/136/art/art10.pdf>, [consulta: 15 de enero de 2016].
- Torres Mauricio, “Ser candidato independiente, posible pero con muchas trabas: especialistas”, [en línea], México, *CNN México*, 9 de junio de 2014, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/09/ser-candidato-independiente-posible-pero-con-muchas-trabas-especialistas>, [consulta: 26 de febrero de 2016].

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015*, [en línea], México, 3 de agosto de 2015, Dirección URL: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>, [consulta: 11 de febrero de 2016].
- Urrutia Alonso, “Ordenan al PAN retirar su „Sopa de letras””, periódico *La Jornada*, año 25, núm.8847, sección “Política”, México, viernes 3 de abril, 2009, pág. 14.
- Urrutia Alonso; Martínez Fabiola, “Achaca el IFE a legisladores *imposibilidad* de sancionar a funcionarios que hacen campaña”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8917, sección “Política”, México, sábado 13 de junio, 2009, pág. 9.
- -----, “Presenta el PRI queja contra el PAN por actos de propaganda ilegal”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8914, sección “Política”, México, miércoles 10 de junio, 2009, pág. 8.
- -----, “Violaciones a la legislación y autoridades rebasadas marcan el proceso electoral”, periódico *La Jornada*, año 25, núm. 8937, sección “Política”, México, viernes 3 de julio, 2009, pág. 9.
- Valdez Zamudio Olivia Yanely, “Las omisiones legislativas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, [en línea], *Nota Analítica*, 28pp., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2013, Dirección URL: http://portales.te.gob.mx/candidaturas/sites/default/files/NOTA%20FINAL%20ODE%20CANDIDATURAS%20INDEPENDIENTES_0.pdf, [consulta: 15 de febrero de 2016].
- Vázquez Alfaro José Luis, “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano” en J. Jesús Orozco (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad de Quintana Roo; Programa de la

Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, 370pp.

- Vázquez Repizo Jaime A., “Iniciativas ciudadanas” en Fernando Pérez Noriega; Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, [en línea], 38pp., México, Senado de la República (LXI Legislatura), 2010, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/8.pdf>, [consulta: 17 de febrero de 2016].
- Woldenberg José, “Elecciones y legislación en México”, [en línea], *Reis*, núm. 50, abril/junio de 1990, 15pp., México, Centro de Investigaciones Sociológicas, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/40183448>, [consulta: 18 de junio de 2014].
- -----, “Estampas de la reforma” en Córdova Vianello Lorenzo; Salazar Ugarte Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 20pp.
- -----, “Sistema político, partidos y elecciones en México” en Pedro Aguirre, *et. al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos; Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993, 98pp.
- Zovatto Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007” en Lissidini Alicia; Welp Yanina; Zovatto Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Argentina, Prometeo Libros, 2008, pp. 257-301.