

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL. 2009-2014

Alejandro Favela Gavia¹ y Roberto Ortiz Vega²

Una reforma política no suple, no puede suplir, la configuración que una sociedad tenga en el ámbito político. Ayuda o puede ayudar a que se mejoren los aspectos políticos de la sociedad, pero no le da a ésta aquello de lo que carece. Es instrumento para el progreso, pero no es en sí el progreso político.
Jesús Reyes Heróles¹

Introducción

Desde hace unas décadas México comenzó a experimentar notables transformaciones políticas y sociales. Estos cambios han implicado que exista una mayor pluralidad y competencia entre las distintas fuerzas políticas nacionales que han permitido contar con gobiernos divididos en las entidades federativas así como la alternancia en el gobierno federal.

Los cambios del sistema político a partir de la democratización han modificado las relaciones entre gobierno y ciudadanía en terrenos antes impensables. Lo que anteriormente Jorge Carpizo denominaba las facultades “metaconstitucionales” del Presidente de la República han ido desapareciendo poco a poco, para dar paso a un Poder Judicial más independiente del Ejecutivo que incluso se ha permitido votar resoluciones en contra del presidente en turno, cosa impensable hace tan solo alguna década; asimismo, podemos observar la fluctuante composición de las Cámaras de Diputados y Senadores que ya no cuentan con la mayoría calificada que permitía reformas constitucionales en automático a favor de las iniciativas presidenciales. Esto ha obligado a que este tipo de reformas y aún las de las legislaciones secundarias requieran, por parte del Ejecutivo un proceso de negociación y de lograr acuerdos con otras fracciones parlamentarias ajenas a

¹ Profesor Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Departamento de Sociología. Doctor en Ciencia Política por la UNAM.

² Profesor Invitado en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Departamento de Sociología. Doctor en Ciencia Política por la UNAM y Ph. D. por la Texas University.

la de su partido. Este tipo de requerimientos parlamentarios, eran simplemente inimaginables en el México del autoritarismo hegemónico.

Esta ponencia tiene como objetivo revisar, cuáles han sido las propuestas de reformas constitucionales por parte del Ejecutivo para la Reforma del Estado en materia político-electoral, por el entonces presidente Felipe Calderón, y cuáles fueron las formuladas por el actual Jefe del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto, a partir del acuerdo firmado por las principales fuerzas políticas en el “Pacto por México” en diciembre de 2012.

La reforma constitucional político-electoral busca por una parte a un nuevo equilibrio de poderes como es el tema de la reelección de los legisladores federales y locales, así como de las autoridades municipales. También propone nuevos esquemas de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo a partir de gobiernos de coalición.

La Reforma político electoral emprendida por Felipe Calderón y continuada por Enrique Peña Nieto, tiene una continuidad cifrada básicamente en la propuesta por volver a centralizar lo que en algunos años se intentó descentralizar o federalizar.

1. Antecedentes

En las últimas décadas se han realizado una serie de eventos que invitan a reflexionar sobre el funcionamiento de las instituciones de gobierno en México, con la finalidad de proponer los que cambios deben hacerse a la Constitución y a la legislación federal que permita acceder a un sistema de gobierno democrático. México ha estado, durante décadas, inmerso en un proceso por dejar tras de sí las características propias de un gobierno autoritario. Este tránsito que ha ocupado desde 1977, ha transcurrido con un gobierno abiertamente de carácter autoritario que en esos años entabló una feroz represión en contra de sus clases medias y estableció una guerra sucia y una persecución sistemática en contra de lo que en ese momento eran elementos subversivos, hasta ser ahora una nación en la que dicho carácter está diluyéndose. Ha sido largo camino lleno de vicisitudes y por demás tortuoso, con muchos vaivenes e intentos de regresión; con avances institucionales y muchas reticencias, donde la cultura política imperante entre la clase política y buena parte

de la sociedad civil, para aceptar la no conveniencia de ese tipo de prácticas autoritarias, ha resultado por demás difícil de superar.

En los sistemas políticos democráticos los procesos políticos y en particular la formulación y planteamiento de políticas públicas, se desarrollan de frente a la ciudadanía, con la participación de distintos actores políticos (presidentes, legisladores, jueces gobernadores, líderes de partidos políticos) y sociales (líderes sindicales, empresarios, medios de comunicación e integrantes de la sociedad civil). Todos estos actores interactúan en diferentes escenarios que van desde lo formal (gabinete o la asamblea legislativa, foros, consultas o plebiscitos o referéndums), o informales (en la calle, debates públicos, presentaciones ante medios de comunicación masiva, manifestaciones de apoyo o rechazo, así como también los debates en internet o en páginas de blog de internet o de otros medios de comunicación de masas), y estas actuaciones pueden ser más o menos transparentes, más o menos visibles o más o menos afortunadas. Esto contrasta enormemente con aquello que acontece en los sistemas políticos autoritarios, donde la participación política de actores políticos y sociales puede o no darse, las participaciones políticas pueden ser reconocidas o no como válidas por el poder político institucional y en donde la participación abierta e independiente de los actores políticos y sociales, es evitada por los detentadores del poder político autoritario.

Todo procesamiento de toma de decisiones políticas tiene un tiempo de formulación, de diseño, de afinación de objetivos a cubrir y de una ruta crítica a desarrollar. Una de las fases básicas, a ser tomada en consideración, es el proceso de negociación para que dicha política pública pueda lograr una parte óptima de los objetivos formulados, al menos en la fase de diseño. Durante el proceso de negociación o intercambio debe existir “colaboración” o “cooperación” con otros actores políticos, -ajenos al ejecutivo-, y ello hace necesario que dichos actores estén interesados en la formulación, aprobación instrumentación de esa política pública. Dependiendo de los incentivos que existan entre los actores para manejar, adecuar y reformular su agenda política e incorporar dicha política pública, como propia o haciendo concesiones, cuando exista un rechazo a partes de la misma. La “colaboración” en la teoría de juegos, que resulta aplicable a la formulación de

políticas públicas, es cuando los actores políticos pueden obtener una “ganancia” por trabajar de manera conjunta entre diferentes actores políticos en la consecución de objetivos, que mediante esta “ganancia” resultan compartidos, mientras que la “cooperación” tiene la finalidad de hacer obrar de manera conjunta, a diferentes actores políticos y sociales, para obtener un mismo fin, pero sin obtener ninguna “ganancia” en lo particular, salvo el beneficio común que representa la política pública, así conjuntada.

Es importante señalar que para todo proceso de formulación de políticas públicas, debe discutirse y aprobarse la “agenda política” en la que esa política pública está fincada, y entendiendo que “agenda política” es el “conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”.²

Hay dos conceptos claves que deben ser precisados, cuando hablamos de políticas públicas que intentan modificar el marco institucional y las conductas de los actores políticos y sociales: “Reforma del Estado” y “Reforma Política”, ¿qué se entiende por ésta terminología? Se entiende por *Reforma del Estado* a “la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas, sus instituciones políticas y sus formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas resultados del desarrollo social”.³ Esto es, hablamos de una *Reforma del Estado* cuando un gobierno requiere modificar las instituciones políticas y las formas de cultura política que habían sido estructurales, hasta ese momento. Toda sociedad política tiene prácticas e instituciones que la conforman y le dan una cierta identidad, sin embargo, hay momentos históricos en que partes de esas estructuras y prácticas no embonan ya del todo bien y se hace necesario un cambio, una adecuación, una *Reforma del Estado*, que permita a los actores políticos y sociales desenvolverse de manera más fluida entre sí y con respecto a las instituciones que los regulan y contienen sus modalidades de acción.

En tanto que por *Reforma Política* debemos entender, la “transformación de instituciones políticas y/o en el campo de la actividad política del Estado llevada a cabo conscientemente y de acuerdo a un plan”⁴.

La *Reforma del Estado*, de acuerdo a estas definiciones parte de las necesidades del gobierno para actualizar y adecuar sus instituciones y las prácticas políticas de los actores, en tanto que la *Reforma Política* es un proceso mucho más amplio en el que está involucrado un plan y unos objetivos para modificar instituciones y prácticas políticas referidas al Estado. Dejando de lado el lenguaje institucionalista y realizando una traducción al lenguaje sistémico. La *Reforma del Estado* corresponde a una adecuación al sistema gubernamental, en tanto que la *Reforma Política*, está referida a una adecuación al sistema político. Hay una diferencia de rango y envergadura entre ambas reformas, además de que la *Reforma Política* contiene implícita una política pública de dicha adecuación.

Concretar una determinada “Reforma de Política” o una “Reforma del Estado” es un proceso que involucra a muchos actores a través de las varias fases del proceso de formulación de políticas. Se requieren acciones específicas de parte de los actores económicos y sociales y, por lo tanto, se necesitan diversas formas de colaboración y de cooperación, así como de formación de confianza en la durabilidad y pertinencia de la política pública emprendida, y otras características semejantes.

2. Las reformas en el sexenio de Felipe Calderón.

Después de las controvertidas elecciones presidenciales de 2006, es que el período de gobierno de Felipe Calderón se puede dividir en dos etapas en lo que se refiere a reformas políticas. La primera fueron las acciones desarrolladas por el Congreso de la Unión en la elaboración y ejecución de acciones a partir de la *Ley para la Reforma del Estado*; y , la segunda la propuesta de reforma a la Constitución por parte del Ejecutivo federal con la intención de proponer una reforma política de mayor alcance.

a) El Congreso de la Unión y la *Ley para la Reforma del Estado*

En lo que se refiere al trabajo de los legisladores federales del PRI a partir de las elecciones presidenciales de julio de 2006 es que se reunieron en Valle de Bravo, el 12 de agosto de 2006, para la presentación un documento “Notas para una propuesta de trabajo legislativo. Documento preliminar de Valle de Bravo”, con la finalidad de hacer un pacto que se llamara *Ley para la Reforma del Estado*.

De acuerdo al primer borrador el contenido de la nueva ley debía ser el siguiente:

1. Creación de una Comisión Redactora de las reformas constitucionales y legales, integrada en forma plural con representantes de todos los partidos políticos.
2. Creación de una Comisión de Negociación y Consenso, en la que estén representados los partidos y algunos representantes de los factores reales de poder, p.e. organismos empresariales y civiles (Pacto de Chapultepec), Iglesia católica, rectores de universidades, de la Conago, etc.
3. Definir un método de consulta popular que haga las veces de un referéndum.
4. Establezca tiempos. De suyo, esta es la diferencia entre lo mediato y lo inmediato es el corolario de las elecciones federales, su validación, integración del Congreso, el VI Informe y su glosa, dirimir el Presupuesto 2007 y establecer el entorno de la toma de posesión del nuevo Gobierno.⁵

La agenda de reforma consideró los siguientes temas:

Cuadro No. 1
Agenda para la discusión de la Ley de la Reforma del Estado

| Temas | Consenso | Debate | Disenso |
|----------|--|--|--|
| Economía | Derecho de propiedad Economía de mercado Autonomía entre economía y política | Nivel de intervención del Estado Reforma hacendaria Reforma energética | IVA en alimentos y medicinas Estado con responsabilidad social Privatización Federalismo fiscal Revisión agropecuario del TLC Política industrial |
| Sociedad | Reforma del sistema de pensiones Reforma laboral Combate a la pobreza Generación de empleos Política migratoria Reforma educativa | Programas sociales | Autonomía sindical Seguridad social y distribución de costos del sistema de pensiones |
| Política | Reforma del régimen político | Presidencialismo Parlamentarismo | Nueva constitución |
| | | Mayor peso al congreso Construcción de un gobierno de coalición | Acotamiento para injerencia (sic) gubernamental en el año electoral |
| | Duración de campañas Gastos de campaña | Reforma electoral Integración del IFE | Financiamiento de los partidos |

| Temas | Consenso | Debate | Disenso |
|-------------------|---|---|------------------|
| Seguridad pública | Reforma penal Juicios orales y mediación jurídica | Policía nacional Sistema de competencias entre el gobierno federal y las entidades federativas Sistema de justicia penal alternativa | Policía nacional |
| | Reforma de la PGR | | |

Fuente: Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, *Enciclopedia Política de México. Tomo VIII. La reforma del Estado. Época actual, gobernabilidad y democracia. Tomo 12*, México, Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, 2010, p. 105.

Derivado de lo anterior se propuso la creación de la *Comisión Ejecutiva de Negociaciones y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA)*, con la finalidad de elaborar la *Ley para la Reforma del Estado*,⁶ publicada el 13 de abril de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo a la nueva Ley su objeto fue “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano” (Artículo 1°).⁷

Por otra parte, la legislación creaba de manera formal la Comisión Ejecutiva (CENCA) antes mencionada que estaba integrada en dos niveles para las negociaciones. En el primero, estaban los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras; y, en el segundo estaban los representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como la presidencia de los partidos políticos nacionales.

Las mesas de trabajo fueron las siguientes:

Cuadro No. 2
Mesas de trabajo para la discusión de la Ley de la Reforma del Estado

| Mesa de trabajo | Temas |
|---|---|
| I. Régimen de Estado y Gobierno ¹ | 1.- Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo 2.- Reforma del Poder Legislativo 3.- Órganos Constitucionales Autónomos 4.- Responsabilidades de los servidores públicos e instrumentos políticos y jurisdiccionales para su exigencia 5.- Democracia participativa |
| II. Democracia y Sistema Electoral ² | 1.- Precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos |

| Mesa de trabajo | Temas |
|---|--|
| | políticos 2.- Instituto Federal Electoral. Integración de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Fiscalización y vigilancia de los ingresos, gastos y patrimonio de los partidos políticos 3.- Sistema de partidos y coaliciones electorales 4.- Justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades y delitos electorales |
| III. Federalismo ³ | 1.- Relaciones intergubernamentales 2.- Reforma política del Distrito Federal 3.- Régimen de competencias 4.- Federalismo hacendario 5.- Planeación y desarrollo regional 6.- Transparencia y rendición de cuentas 7.- Reforma municipal |
| IV. Reforma del Poder Judicial ⁴ | 1.- Acceso a la justicia 2.- Fortalecimiento del poder judicial 3.- Tribunal constitucional 4.- Consejo de la judicatura 5.- Órganos de impartición de justicia locales 6.- Ministerio público 7.- Juicio de amparo y derechos humanos 8.- Atención a las víctimas y reparación del daño 9.- Sistema penitenciario 10.- Seguridad pública 11.- Justicia penal 12.- Justicia electoral |
| V. Garantías Sociales ⁵ | 1.- Reconocimiento, Principios y Protección de los Derechos Humanos 2.- Derechos Sociales 3.- Derechos Civiles y Políticos y Otros Derechos |

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, Senado de la República, agosto de 2007, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf

² Senado de la República, Reforma Electoral. *Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C.*, 22 de agosto de 2007, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/democracia/democracia1.pdf

³ Centro de Investigación y Docencia Económica, *Análisis Técnico Propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural) de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública*, 21 de agosto de 2007, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/federalismo/federalismo1.pdf

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Reforma al Poder Judicial. Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre reforma al Poder Judicial*, Senado de la República, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/judicial/judicial1.pdf

⁵ Senado de la República, *Agenda de Subtemas e Integrantes de los Subgrupos de Trabajo de Garantías Sociales*, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/garantias/garantias14.pdf

Como puede observarse en el cuadro anterior la propuesta de agenda era muy amplia y por ello Giovanni Sartori, en abril de 2007, declaró en un evento realizado en la Universidad Nacional Autónoma de México que las propuestas de los legisladores para sacar en un año la Reforma del Estado “sería un record y amerita una medalla olímpica”, además criticó a los legisladores de querer erigirse como redactores fundamentales de la ley ya que las reformas de los últimos 30 años en América Latina han, sido en su mayoría, peores que las anteriores.⁸

Lo anterior, no gustó a Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Cámara de Senadores en ese momento y redactor de la *Ley para la Reforma del Estado*, y “aseguró que la dudas de Sartori proviene del fallido proceso de *Reforma del Estado* que encabezó en 1997” y calificó de “simplistas” y pragmáticas” algunas de las formulas únicas” de Sartori;⁹ sin embargo, el académico tuvo la razón, la agenda de cambios legislativos era extensa para hacerla en un año que era el tiempo que tenía de vigencia la Ley, toda vez que los resultados fueron limitados para todo lo que se proponían cambiar el Congreso en un período corto. Sin embargo, la discusión política y los debates que acompañaron la formulación de la *Ley para la Reforma del Estado* han tenido mucha importancia a la hora de orientar los trabajos de todas las reformas políticas y del Estado posteriores.

Las reformas constitucionales y a la legislación federal que lograron concretarse como parte de lo establecido por la *Ley para la Reforma del Estado*, fueron:

I.- Reforma política:

- 1.- Artículo 69: para la modificación del formato presidencial, en la que el Presidente de la República entregará un informe por escrito en la que manifieste el estado general que guarda la administración pública federal. Lo anterior, quitaba “el día del Presidente” al no presentar ya un discurso frente al Congreso de la Unión.
- 2.- Artículo 93: con la finalidad de facultar al Congreso de convocar bajo protesta de decir la verdad, a Secretarios de Estado, Titulares de Entidades Paraestatales o cualquier funcionario de la Administración Pública con la el objeto de cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Sin embargo, los legisladores omitieron algo: no hay sanciones si el funcionario miente.
- 3.- Artículo 93: para establecer la figura de “Pregunta Parlamentaria” cuando el Congreso de la Unión requiera información o documentación del gobierno federal, por lo cual debe haber respuesta a más tardar 15 días naturales.
- 4.- Artículo 88: para que el Presidente de la República pueda ausentarse hasta por 7 días, sin permiso del Senado o la Comisión Permanente.

- 5.- Reformas en materia de justicia penal: Otorgó mayores facultades al Poder Ejecutivo en la lucha contra la delincuencia organizada, se rediseñó el sistema de seguridad pública, además de que plantearon un proceso gradual de modificación de la justicia penal para transitar hacia juicios orales.

II.- Reforma electoral 2007

- 1.- Disminución del periodo de campañas (90 días las presidenciales y 60 las intermedias).
- 2.- Reducción de financiamiento y topes de campaña.
- 3.- Unificación de calendarios electorales.
- 4.- Regulación de precampañas.
- 5.- Prohibición constitucional a partidos, candidatos y particulares para adquirir propaganda electoral en radio y TV.
- 6.- Prohibición constitucional a "campañas negativas".
- 7.- Liquidación de los partidos ante pérdida de registro político.
- 8.- Eliminación de secreto bancario.
- 9.- Renovación escalonada del Consejo General del IFE.
- 10.- Contraloría interna para el IFE.
- 11.- Prohibición de la propaganda gubernamental personalizada.
- 12.- El derecho réplica para cualquier ciudadano.
- 13.- Eliminación de la causal de nulidad abstracta.

Las propuestas de reformas en cuanto a la modificación del formato del informe presidencial, la convocatoria de los funcionarios gubernamentales por parte de los legisladores, el formato de petición de parte del Congreso para respuestas por escrito por parte del gobierno fueron básicamente en respuesta al tipo de relación que llevó Vicente Fox, bastante ríspida, con los diputados y senadores de oposición. Mientras que la reforma electoral se hizo a partir de las deficiencias que mostraron la legislación y la institución responsable de llevar a cabo a buen puerto las elecciones presidenciales de 2006.

La propuesta de la *Reforma del Estado* respecto de juicios orales tiene una capital importancia, pues toca aspectos vinculados con la policía, el ministerio público y los jueces, esto es, con el sistema de impartición de justicia en su totalidad. Las reformas en materia de justicia penal forman la base sobre la que se articuló el combate contra la delincuencia organizada y que han permitido la modernización de los sistemas de inteligencia por parte del gobierno mexicano para incrementar la eficacia de las policías y demás cuerpos de seguridad del Estado. Si bien el éxito del combate a la delincuencia organizada, hasta la fecha no ha dado los resultados que los mexicanos reclaman, ninguna política pública seria para combatir al crimen, puede ser siquiera diseñada sin contar antes con los elementos de información, inteligencia e infraestructuras informáticas con que ahora está dotado el aparato de fuerzas de seguridad del Estado mexicano.

b) La propuesta de reforma a la Constitución por parte del Ejecutivo Federal en 2009

Por otra parte, después de los resultados del CENCA y la derogación de la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado, es que el Presidente Felipe Calderón presentó ante la Cámara de Senadores, el 15 de diciembre de 2009 la *Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado)*.

Dicha iniciativa presidencial buscaba dos objetivos centrales: a) fortalecer al sistema político; y, b) mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones.

Los beneficios de los cambios constitucionales serían los siguientes:

- I. Fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción en el desempeño de los funcionarios y los representantes públicos.
- II. Dar un nuevo equilibrio a la relación entre poderes, de tal forma que el diseño de colaboración entre poderes fortalezca la legitimidad de las elecciones y no las obstaculice.
- III. Generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país.

- IV. Facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de ejecución y al fomentar que la pluralidad de las opiniones políticas se traduzcan en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere.¹⁰

Específicamente se propusieron nueve puntos, en la reforma constitucional que fueron:

- 1.- Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
- 2.- Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última. La propuesta de disminución cambiaría en la Cámara de Diputados pasar de 500 legisladores (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) a 400 escaños (240 electos por el principio de mayoría relativa y 160 de representación proporcional); para la Cámara de Senadores -actualmente compuesta por 128 (64 de mayoría, 2 por cada entidad federativa; 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional) para fijarla en 96 senadores en la que desaparecerían los 32 de representación proporcional. Adoptar, para la elección de Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
- 3.- Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
- 4.- Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
- 5.- Incorporar la figura de iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuesta de ley en el seno de la sociedad civil
- 6.- Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución de presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.

- 7.- Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer período ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.
- 8.- Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones hayan sido superadas por el Congreso.¹¹

La iniciativa fue presentada por el Ejecutivo, el 15 de diciembre de 2009, ante la Cámara de Senadores en la que se turnó a la Comisión de Estudios Legislativos. Dicha iniciativa puede encontrarse tres puntos de análisis:

1. El trámite legislativo para la aprobación fue muy lento: la Cámara de origen la votó en el Pleno de la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2011; y turnada a la Cámara revisora al día siguiente, pero hasta el 4 de noviembre de 2011 se aprobó por los diputados con modificaciones y se devolvió a la Cámara de origen. La Cámara alta aprobó el 13 de diciembre de 2011, y la Cámara Baja el 19 de abril de 2012; los congresos locales la votaron el 18 de julio de 2012. Finalmente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.
2. El dictamen del Ejecutivo se aprobó con otras 17 iniciativas presentadas en el Congreso entre 2005 al 2010 (del PRD fueron 5; el PRI 3; PAN, PC y PVEM presentaron 2, individualmente; PRD-PC-PT 1; y los Congresos de Tlaxcala y Michoacán enviaron 1 respectivamente).
3. Los puntos aprobados por el Senado de la República, a la iniciativa presidencial fueron en los siguientes temas: a) Iniciativa ciudadana; b) Consulta popular; c) Candidaturas independientes; d) Observaciones del ejecutivo al presupuesto de egresos de la federación; y, e) Reelección de legisladores. Y se desecharon la propuesta de aumentar el porcentaje de votos de los partidos en las elecciones para

obtener el registro así como la propuesta para que la Suprema Corte pudiera presentar iniciativas de ley.

Los senadores incluyeron los siguientes cambios: I) Iniciativa preferente; II) Reconducción presupuestal; III) Substitución del presidente en caso de falta absoluta; IV) Ratificación de comisionados de órganos reguladores; y, V) Integración de la asamblea legislativa del distrito federal.¹²

Sin embargo, la Cámara de Diputados le hizo cambios al dictamen de la Cámara de origen para eliminar la propuesta de la reelección de los legisladores federales, locales, presidentes municipales y delegados con el argumento “no coinciden con el tema de la reelección contenida en la Minuta materia de este Dictamen, sin embargo no están en contra de la no reelección y se considera necesario agotar previamente una consulta popular, a efecto de que sean los propios ciudadanos los que definan en una consulta formalmente organizada por el IFE, si están a favor o en contra de la reelección consecutiva”.¹³

Los resultados de la reforma política fueron en materia de la iniciativa preferente, toda vez que el Ejecutivo Federal después de la reforma constitucional utilizó este mecanismo para que la LXII Legislatura (2012-2015), le aprobaron dos leyes: a) *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012; y, b) *Ley Federal del Trabajo* (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012).

3. Las reformas de Enrique Peña Nieto

El sexenio de Enrique Peña Nieto se inició con la presentación de lo que se denominó el “Pacto de México” firmado como el primer acuerdo entre el Ejecutivo Federal con los presidentes de los partidos de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión (Jesús Zambrano Grijalva por el PRD; María Cristina Díaz Salazar del PRI; y, Gustavo Madero Muñoz del PAN). Para Enrique Peña Nieto el Pacto “radica en que los partidos políticos, con base en sus propias agendas, han decidido privilegiar

coincidencias y ponerlas por escrito”¹⁴ e incluso el sitio electrónico indica que este acuerdo político es “un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero”.¹⁵

El *Pacto* cuenta con tres ejes rectores, que son:

- 1) El Fortalecimiento del Estado Mexicano;
- 2) La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y,
- 3) La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Que a su vez que dividen en cinco acuerdos:

- I. Sociedad de Derechos y Libertades;
- II. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad;
- III. Seguridad y Justicia;
- IV. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y,
- V. Gobernabilidad Democrática.

El Pacto, cuenta con dos secciones, las cuales deben respetarse al momento de realizar su análisis. Por una parte están:

- a) Las políticas públicas de ejecución en los temas de salud, pobreza, mujeres, adultos mayores, becas, indígenas y seguridad pública, y por la otra
- b) Las reformas constitucionales y de las legislaciones secundarias en materia de educación, energética, electoral, telecomunicaciones, hacendaria y financiera.

En el caso de las políticas públicas los programas más importantes han sido la “Cruzada Nacional contra el Hambre” y el “Programa para Jefas de Familia”, “Democratizar la Productividad” y “Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia”.

Las reformas educativa, energética, telecomunicaciones, hacendaria y fiscal, han sido los temas que Enrique Peña presentó para las reformas legales ante el Congreso de la Unión y

que ha mencionado de manera insistente en casi todos sus discursos como lo hizo con la promulgación de la reforma energética el 11 de agosto de 2014 al declarar que “Gracias a la unidad de propósitos, en meses superamos décadas de inmovilidad. Se han derribado barreras que impedían a México crecer de manera acelerada y sostenida”.¹⁶

En cuantas a las reformas constitucionales y a la legislación presentadas por el Ejecutivo Federal secundaria se tienen un avance total como puede verse en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3
Concentrado del contenido legislativo del “Pacto por México”

| Tema | Reforma | Enviada al Congreso | Publicado en el Diario Oficial de la Federación |
|---------------------------------|---|----------------------------|--|
| Educación | Artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 11/12/2012 | 26/02/2013 |
| | Ley General de Educación | 14/08/2013 | 11/09/2013 |
| | Ley General del Servicio Docente | | |
| | Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación | | |
| Energética ¹ | 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 14/08/2013 | 20/12/2013 |
| | Ley de Hidrocarburos | 30/04/2014 | 12/08/2014 |
| | Ley de Industria Eléctrica | | |
| | Ley de Energía Geotérmica | | |
| | Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos | | |
| | Ley de Petróleos Mexicanos | | |
| | Ley de Comisión Federal de Electricidad | | |
| | Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética | | |
| | Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos | | |
| | Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo | | |
| Telecomunicaciones ² | 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | | |
| | Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión | 25/03/2014 | 14/07/2014 |
| | Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México | | |
| | Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México | | |
| Hacendaria | Ley del Impuesto al Valor Agregado, | 10/09/2013 | 14/07/2014 |

| Tema | Reforma | Enviada al Congreso | Publicado en el Diario Oficial de la Federación |
|------------|---|---------------------|---|
| | Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Código Fiscal de la Federación. | | |
| Financiera | Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros Ley de Instituciones de Crédito y Ley de Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores | 15/05/2013 | 10/01/2014 |

¹ El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión las iniciativas que comprenden la propuesta de legislación secundaria en materia energética. Consta de 21 leyes: se trata de 9 leyes nuevas que están en el cuadro y 12 que tuvieron cambios como son: de Inversión Extranjera; Minera; de Aguas Nacionales; de Asociaciones Público Privadas; Federal de las Entidades Paraestatales; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Orgánica de la Administración Pública Federal; Federal de Derechos; de Coordinación Fiscal; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y, la General de Deuda Pública.

² También se hicieron reformas a la siguiente legislación: Ley de Inversión Extranjera; la Ley Federal del Derecho de Autor; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Amparo; la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica; la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; la Ley Orgánica de la APF; del Código Penal Federal; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley de Asociaciones Público Privadas; y, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Fuente: Elaboración propia a partir del Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, en lo que se refiere a la reforma política ésta se encuentra en el punto 5 del *Pacto por México*, denominado “Gobernabilidad Democrática”

Cuadro No. 4
Cuadro concentrador del contenido de la propuesta de Gobernabilidad democrática,
contenida en el “Pacto por México”

| Acuerdo | Propuesta de reforma |
|--|--|
| 5.1. Gobiernos de Coalición | <ol style="list-style-type: none"> 1. Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas. 2. Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno. 3. Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno. |
| 5.2. Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre | |
| 5.3. Partidos Políticos y Elecciones | <ol style="list-style-type: none"> 1. Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89) 2. Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90): <ol style="list-style-type: none"> a) Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos. b) Disminución en el monto de los topes de campaña. c) Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades |

| Acuerdo | Propuesta de reforma |
|--|--|
| | <p>periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate)</p> <p>d) Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.</p> <p>e) Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.</p> <p>f) Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.</p> <p>g) Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.</p> |
| 5.4. Reforma del Distrito Federal | <ol style="list-style-type: none"> 1. Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República. 2. Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal. 3. Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF. 4. En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación. 5. Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República. |
| 5.5. Revisión global de los fueros | |
| 5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley reglamentaria de candidaturas independientes. 2. Ley reglamentaria de iniciativa ciudadana. 3. Ley reglamentaria de iniciativa preferente. 4. Ley reglamentaria de la consulta popular. |
| 5.7. Revisar la reelección de legisladores. | |
| 5.8. Medios de Comunicación. | |

Fuente: Elaboración propia, a partir del Pacto por México.

A diferencia del gobierno de Calderón, quien para intentar legislar intentó realizar un marco jurídico previo que enmarcara la *Reforma del Estado* y la *Reforma Política* necesaria para el modelo de adecuación al neoliberalismo, Peña Nieto, entró de manera directa a la tarea de legislar y poner previamente de acuerdo a los actores que en el Congreso de la Unión iban a realizar esa tarea. El *Pacto por México* ha sido eso, el acuerdo entre los actores institucionales que pueden dotar al país de un nuevo marco jurídico. Ese ha sido el sentido de ese ejercicio de negociación política y ni duda cabe que ha sido un éxito, en términos institucionales.

Los partidos de oposición en el Senado de la República se percataron que había un ambiente propicio por parte del Ejecutivo Federal para negociar una propuesta de cambios en materia político electoral, por lo que PAN, el PRD y el PT presentaron ante el Pleno de la Cámara Alta tres iniciativas de reformas a la Constitución, que fueron las siguientes:

A.- La iniciativa del PRD, presentada 24 de septiembre de 2013, fue para actualizar el sistema político electoral mexicano. Entre ello destaca:

- 1) Establecer una ley que regule a los partidos políticos;
- 2) Establecer la reelección para senadores hasta por dos periodos consecutivos y hasta para cuatro periodos para diputados federales;
- 3) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases para el desarrollo del sistema nacional de carrera del funcionariado electoral;
- 4) Dotar de atribuciones al Senado para:
 - a) Ratificar a los titulares de las secretarías de Estado;
 - b) Declarar la desaparición de los órganos electorales locales cuando se acredite la falta de imparcialidad, independencia y objetividad; y,
 - c) Nombrar al Fiscal General de la Federación;
- 5) Instaurar la segunda vuelta presidencial cuando ninguno de los candidatos obtenga al menos la mitad más uno del total de los sufragios válidamente emitido;
- 6) Crear la figura de Jefe de Gabinete, el cual será propuesto por el Ejecutivo federal ante el Congreso;
- 7) Determinar que en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente deberá presentar ante la Cámara de Senadores la Estrategia Nacional de Seguridad con un horizonte de 15 años;
- 8) Indicar que a propuesta del Senado, el IFE podrá asumir mediante convenio con las autoridades locales la organización de procesos electorales en los estados;
- 9) Dotar de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios a la CONEVAL, la cual será la encargada de evaluar las políticas de desarrollo social y de combate a la pobreza;
- 10) Crear la Fiscalía General de la Federación;
- 11) Crear la Fiscalía Electoral;

- 12) Establecer que las legislaturas de los estados establecerán dentro de los municipios unidades territoriales que contarán con juntas comunitarias electas a través de sufragio universal, directo y secreto, que tendrán como objetivo coadyuvar en el gobierno municipal a la gestión de los servicios públicos, la asignación de recursos presupuestarios, así como a promover la cooperación y la colaboración ciudadanas;
- 13) Indicar que cada municipio será elegido mediante el sistema electoral de segunda ronda de votación; y,
- 14) Señalar los casos en que los servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal.

B.- El PAN presentó su iniciativa propia en materia electoral el 24 de septiembre de 2013.

En síntesis destaca:

- 1) Sustituir al IFE por el Instituto Nacional Electoral;
- 2) Instituir el mecanismo de segunda vuelta electoral para Presidente de la República y gobernadores;
- 3) Permitir la reelección de diputados federales por cuatro periodos consecutivos, de diputados locales por tres periodos, y de senadores y presidentes municipales hasta por dos periodos;
- 4) Indicar que el partido político nacional o local que no obtenga por lo menos el 5% de la votación en las elecciones que participe, le será cancelado su registro;
- 5) Contemplar la opción de gobierno de coalición a petición del Ejecutivo federal; 6) Determinar que el sistema de planeación que organice el Estado será de carácter deliberativo, tomando en cuenta a la ciudadanía mediante los mecanismos de participación correspondientes;
- 6) Señalar que en la integración del total de candidaturas a diputados federales y senadores que por ambos principios registren los partidos o coaliciones no deberá excederse el 60% de un mismo género;
- 7) Reemplazar el TEPJF por el Tribunal de Justicia Electoral;
- 8) Crear la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios;

- 9) Puntualizar criterios y parámetros en la presentación y discusión del informe de gobierno del Ejecutivo federal;
- 10) Precisar disposiciones en materia de financiamiento público para partidos políticos locales, precampañas y campañas electorales;
- 11) Facultar al Congreso para: i) conocer de los programas de gobierno y agenda legislativa en caso de que el Ejecutivo federal opte por un gobierno de coalición; ii) expedir las leyes que regulen a los partidos políticos, la organización y desarrollo de las elecciones y mecanismos de participación ciudadana;
- 12) Otorgar la facultad a la Cámara de Diputados de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del titular del SHCP y de los demás empleados superiores de Hacienda;
- 14) Atribuir al Senado:
 - I.- Ratificar el nombramiento del titular de la SRE que el Presidente realice, así como del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública;
 - II.- Nombrar al titular de la PGR y ratificar a empleados superiores;
 - III.- Ratificar a los secretarios de estado cuando el Ejecutivo federal opte por el gobierno de coalición;
- 15) Enumerar los términos que deberán de observarse para ser electo Presidente de la República en la primera vuelta electoral;
- 16) Indicar que el MP será un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones, personalidad jurídica y patrimonios propios;
- 17) Enlistar los requisitos para ser miembro del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y,
- 18) Permitir legislar a la ALDF en diversos ámbitos.

C.- El Partido del Trabajo, el 12 de noviembre de 2013, propuso una iniciativa crear el Instituto Nacional Electoral (INE). Para ello, propuso:

- 1) Señalar que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, de los estados y del D.F. deberá realizarse mediante elecciones secretas y concurrentes,

con el uso permanente de los medios de comunicación social por los partidos políticos nacionales;

- 2) Determinar que el INE promoverá el voto informado mediante una mayor cultura cívica y participación democrática, realizando programas de debate entre candidatos de la elección de que se trate, destacando que en tiempos fuera de períodos de campaña las plataformas, agendas legislativas, posicionamientos de los partidos políticos y agenda nacional serán confrontados en programas de análisis y debate;
- 3) Indicar que el INE será el responsable de organizar las elecciones federales, de las entidades federativas y del D.F., así como otorgar las constancias en las elecciones de gobernadores, diputados locales e integrantes de ayuntamientos, jefe de gobierno y jefes delegacionales en el D.F., y será la autoridad única en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos;
- 4) Precisar que el TEPJF estará compuesto una Sala Superior, la cual funcionará en Pleno o en Secciones, salas regionales y juzgados de instrucción electoral, resolviendo:
 - a) Las impugnaciones de las elecciones en las entidades federativas;
 - b) Las impugnaciones de actos que violen el derecho de uso de manera permanente de los medios de comunicación social a los partidos políticos nacionales o normas relativas a propaganda política o electoral y contra actos anticipados de campaña o precampaña.
- 5) Atribuir a la Sala Superior del TEPJF investigar y resolver violaciones al voto universal, libre y secreto, señalando los términos a los que se sujetará el ejercicio de esta acción en cualquier etapa del proceso electoral; y,
- 6) Establecer que los estados cuyas jornadas electorales se celebren fuera del año de los comicios federales no podrán realizar elecciones durante el primero y quinto año del ejercicio de gobierno del titular del Poder Ejecutivo federal.

El intenso trámite legislativo de los primeros dos años de la Legislatura LXII dio como resultado la aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal en un

paquete de 38 reformas constitucionales que incluyeron, de manera sintética, los siguientes puntos:

A. Reforma política:

- 1.- Permitir el gobierno de coalición cuando el partido del Presidente no cuente con la mayoría simple en el Congreso;
- 2.- Ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de la República de los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del ramo de Hacienda;
- 3.- Permitir la autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- 4.- Ratificar el nombramiento del Fiscal General de la República;
- 5.- Dar un nuevo ordenamiento jurídico y atribuciones del Ministerio Público de la Federación;
- 6.- Aprobar por parte del Congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo y, por parte del Senado de la República, la ratificación de la estrategia de seguridad pública;
- 7.- Permitir la reelección legislativa; reelección de ayuntamientos y delegaciones; y,
- 8.- Cambiar la fecha para adelantar la toma de posesión del Titular del Ejecutivo Federal.

B. Reforma electoral:

- 1.- Fortalecer el organismo nacional a cargo de la función electoral y de sus atribuciones, mediante su transformación en el Instituto Nacional Electoral;
- 2.- Aumentar el umbral para mantener el registro como partido político; y,
- 3.- Dar atribuciones del Congreso de la Unión para emitir leyes en materia electoral.

Haciendo un análisis de las iniciativas, podemos encontrar, en tema de reforma política, que los partidos políticos coinciden en una mayor injerencia del Congreso en la toma de decisiones como puede ser la aprobación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo; la ratificación de nombramientos del Ejecutivo; y, la reelección legislativa (aún a pesar del PRI siempre estuvo en contra de éste cambio, pero cedió con la finalidad de

facilitar que el PAN y/o el PRD votaran en favor de las reformas del Ejecutivo en materia Energética, Telecomunicaciones y Hacendaria). Mientras que en el tema electoral el Ejecutivo y su partido no presentaron iniciativas de cambios constitucionales ni tampoco al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (quizá con la excepción de su partido aliado, el PVEM, que presentó una iniciativa en el 2013).

La votación en ambas Cámaras fue la siguiente:

Cuadro No. 6
Cámara de Senadores

| Partido | A favor | En contra | Abstenciones | Total |
|---------|---------|-----------|--------------|-------|
| PRI | 52 | | | 52 |
| PAN | 37 | | | 37 |
| PRD | 11 | 10 | | 21 |
| PVEM | 7 | | | 7 |
| PT | | 6 | | 6 |
| PANAL | | | 1 | 1 |
| | 107 | | | 107 |

Fuente: Cámara de Senadores, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, El que contiene Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, martes 3 de diciembre de 2013, en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=8&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1924>*

Cuadro No. 7
Cámara de Diputados

| Partido | A favor | En contra | Abstenciones | Total |
|---------|---------|-----------|--------------|-------|
| PRI | 210 | | | 210 |
| PAN | 106 | | | 106 |
| PRD | 48 | 44 | 1 | 93 |
| PVEM | 28 | | | 28 |
| PT | | 11 | | 11 |
| PANAL | 9 | | | 9 |
| MC | | | | 0 |

Fuente: Cámara de Diputados, *Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral (en lo particular, los artículos reservados en los términos del proyecto de decreto modificado, y con las modificaciones aceptadas por la asamblea a los artículos 41, apartado D, fracción IV; y décimo tercero transitorio, y la adición de un transitorio), 5 de diciembre de 2013, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>*

Como puede observarse las reformas dividieron las votaciones del PRD en ambas Cámaras, en razón de que estaba en proceso de creación el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), y algunos de los legisladores del PRD son personas cercanas a Andrés Manuel López Obrador y mantenían en ese momento una doble perspectiva; por otra parte, el Partido del Trabajo quien a pesar de que propuso la iniciativa para crear el

Instituto Nacional Electoral, votó en contra de la reforma político electoral en ambas Cámaras.

El 22 de enero de 2014 se hizo la declaratoria para dar visto de hecho consumado a las reformas constitucionales y se contempló para ello los 18 votos aprobatorios de los congresos de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Finalmente, los avances de la Reforma Política del Punto 5 del Pacto por México, son los siguientes:

Cuadro No. 8
Avances de la Reforma Política, hasta mayo de 2014

| Acuerdo | Avance |
|--|--|
| 5.1. Gobiernos de Coalición | Reforma a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en la que se establece: Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ... 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. |
| 5.2. Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre | Reforma a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en la que se establece: Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. |
| 5.3. Partidos Políticos y Elecciones | Las Leyes Generales de Partidos Políticos; Instituciones y Procedimientos Electorales; del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, en Materia de Delitos Electorales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 |
| 5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política | La <i>Ley de Consulta Popular</i> fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014; pero aún faltan por legislar las siguientes Leyes Reglamentarias: de candidaturas independientes; iniciativa ciudadana; y de iniciativa preferente. |
| 5.7. Revisar la reelección de legisladores | Las reformas constitucionales fueron publicadas el 10 de febrero de 2014, en la que se establece lo siguiente: Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. |

| Acuerdo | Avance |
|---------|---|
| | <p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p>Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:</p> <p>...</p> <p>II.-</p> <p>Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> |

Fuente: Elaboración propia, a partir del Diario Oficial de la Federación.

Conclusiones

Los procesos de reforma legislativa, son antes que nada, procesos de acuerdos y negociaciones políticas, en donde la disposición de los actores políticos y la coincidencia de intereses y miras son el elemento central para determinar si una iniciativa de reforma legislativa tendrá posibilidad real de concretarse en una Reforma del Estado, en una Reforma Política o en una simple modificación legislativa. Quien propone, cuando y que es tan importante, como a quien se lo propone o a quienes se lo propone.

Los distintos cursos y resultados que se han obtenido entre las iniciativas de reforma legislativa en las administraciones de Felipe Calderón y la de Enrique Peña Nieto ilustran con toda claridad lo anterior. Los contenidos de las mismas no son tan distantes en cuanto a su orientación, sin embargo, las modificaciones que en materia político electoral se aprobaron entre 2007 y 2009 le fueron impuestas al Presidente Calderón por las fracciones parlamentarias del PRI y el PRD, como mecanismos de compensación a la falta de transparencia con que arribó al Poder Ejecutivo Federal. De la misma manera, la negativa a legislar las iniciativas turnadas por Felipe Calderón al Congreso de la Unión, no fue sino una demostración de la fuerza que el PRI tuvo en el Congreso de la Unión a partir de las elecciones federales intermedias de 2009, la cual se vio ratificada con los resultados de la elección federal de 2012.

El procesamiento legislativo de las reformas político electorales han cambiado prácticas e

instituciones de los actores políticos profesionales, sin embargo estos cambios legislativos, aún no han podido ser medidos en la balanza de la vida política nacional, ya que su valor, como nuevas pautas de conducta y guía de las acciones de los ciudadanos y partidos políticos en la disputa por la conformación de la nueva legislatura federal, tendrá su prueba hasta julio del 2015.

Los ciudadanos serán los que emitan su fallo respecto de las nuevas reglas y ordenamientos que los legisladores han formulado. 2015 será un primer ensayo donde ya no serán los actores políticos profesional, sino los ciudadanos, los que digan mediante su voto, si aprueban la labor normativa que la LXII Legislatura ha realizado.

Bibliografía

- Calderón Hinojosa, Felipe. 2009 “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado)”, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2009, en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/12/asun_2622142_20091215_1260987726.pdf
- Cámara de Diputados, 2011 “De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, *Gaceta Parlamentaria del 27 de octubre de 2011*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Senadores, 2013 *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, El que contiene Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf
- Carpizo, Jorge. 2002 *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 16 edición actualizada, 2002.
- Centro de Investigación y Docencia Económica, 2007. Análisis Técnico Propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural) de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública, 21 de agosto de 2007, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/federalismo/federalismo1.pdf
- Contreras Acevedo, Ramiro y Ma. Guadalupe Sánchez Trujillo. La Reforma del Estado Mexicano, 2013. México, Orden Jurídico de la Secretaría de Gobernación, en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1FRCONTRERASPOE XP.pdf>

- Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Reforma del Estado*, 13 de abril de 2007, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975043&fecha=13/04/2007)
- Excélsior, “El ABC para entender la reforma”, en: <http://www.excelsior.com.mx/especial/reforma-politica/el-abc-para-entender-la-reforma>
- Glotz, Peter y Rainer-Olaf Schulze, 2006. “Reforma”, en: Diether Nohlen en colaboración con Rainer-Olaf Schulze, *Diccionario de Ciencia Política, Tomo II J-Z*, México, Editorial Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006
- Gómez Tagle, Silvia. 2014. “Reformas políticas que nos llegan”, *El Universal*, 15 de marzo de 2014, en: http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/ElUniversal_15mar2014_SilviaGomezTagle.pdf
- Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael; Alfonso Durazo Montaña; Adrián Giménez-Welsh y Juan Romero Tenorio (coordinadores), 2014. *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores/Cámara de Diputados, 2014.
- Hurtado, Javier. 2001. *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara/Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2009. *La Reforma del Estado. Propuesta del IIJ para la actualización de la relación de poderes del sistema presidencial mexicano*, México, IIJ de la UNAM, 2009, en: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf>
- _____, 2007. *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, Senado de la República, agosto de 2007, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf
- _____, 2007. *Reforma al Poder Judicial. Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre reforma al Poder Judicial*, Senado de la República, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/judicial/judicial1.pdf
- Instituto Nacional Electoral, 2014. “Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014”, en: http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_leyes_secundarias.html#sthash.tWAORsQo.dpuf
- Meny, Ives y Jean Claude Thoeng. 1992. *Las políticas públicas, versión española a cargo de Francisco Morato*, Barcelona, Editorial Ariel S.A. de C.V., 1992,

- Merlos, Andrea. 2007. “Pone en duda Sartori la reforma del Estado”, *El Universal*, 11 de abril de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/417813.html>
- Peña Nieto, Enrique. 2012. “Discurso del Presidente de la República ..., durante la firma del Pacto por México “, en: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-República.pdf>
- _____, 2014. “Reforma Energética para un nuevo México”, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014, en: <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-energetica-para-un-nuevo-mexico/>
- Pérez Fernández del Castillo, German. 2000. “Reforma del Estado”, en: Laura Baca Olamendi et. Al., (Compiladores), *Léxico de la Política*, México, FLACSO/SEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll Stiftung/Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Pacto por México, 2013. “Cómo se logró?”, en: <http://pactopormexico.org/como/>
- Presidencia de la República, 2014. “Reforma político electoral”, 31 de enero de 2014, en: <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>
- _____, 2014. “Resumen ejecutivo de la reforma político electoral”, en: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_POLITICA%E2%80%93ELECTORAL.pdf
- Reséndiz, Francisco y Jorge Ochoa. 2007. “La crítica de Sartori a la reforma política desata debate”, *El Universal*, 12 de abril de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/28722.html>
- Reyes Heróles, Jesús. 1977. “Discurso anunciando al concluir las audiencias públicas para la Reforma Electoral”, 4 de agosto de 1977, *Reforma Política, núm. I, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1977.
- Senado de la República, 2009. *Agenda de Subtemas e Integrantes de los Subgrupos de Trabajo de Garantías Sociales*, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/garantias/garantias14.pdf
- _____ 2011. “Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Gaceta Parlamentaria del 27 de abril de 2011, número 255, en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29592>
- _____, 2007. *Reforma Electoral. Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C.*, 22 de agosto de 2007, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/democracia/democraci1.pdf

- _____ 2010. /Instituto Belisario Domínguez, *Enciclopedia Política de México. Tomo VIII. La reforma del Estado. Época actual, gobernabilidad y democracia. Tomo 12*, México, Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, 2010.

Notas de pie de pagina

¹ Jesús Reyes Heróles, “Discurso anunciando al concluir las audiencias públicas para la Reforma Electoral”, 4 de agosto de 1977, *Reforma Política, núm. I, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1977.

² Ives Meny y Jean Claude Thoeng, *Las políticas públicas, versión española a cargo de Francisco Morato*, Barcelona, Editorial Ariel S.A. de C.V., 1992, p. 114.

³ German Pérez Fernández del Castillo, “Reforma del Estado”, en: Laura Baca Olamendi et. Al., (Compiladores), *Léxico de la Política*, México, FLACSO/SEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll Stiftung/Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁴ Peter Glotz/Rainer-Olaf Schulze, “Reforma”, en: Diether Nohlen en colaboración con Rainer-Olaf Schulze, *Diccionario de Ciencia Política, Tomo II J-Z*, México, Editorial Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006.

⁵ Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, *Enciclopedia Política de México. Tomo VIII. La reforma del Estado. Época actual, gobernabilidad y democracia. Tomo 12*, México, Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, 2010, p. 101.

⁶ La iniciativa fue presentada el 14 de noviembre de 2006 por parte del Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera; sin embargo, es importante mencionar que el Diputado Juan Nicasio Guerra Ochoa (PRD) presentó el 21 de noviembre de 2006 su iniciativa de Ley para la Reforma del Estado y también el Diputado Alfredo Adolfo Ríos Camarena (PRI), llevó al Pleno el 27 de febrero de 2007 su propuesta de nueva la Ley para la Reforma Política del Estado Mexicano, las cuales fueron desechadas. Lo anterior, permite explicar que el único interlocutor válido durante el período 2006-2012 debería ser el exgobernador de Sonora y no otros actores políticos.

⁶ Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Reforma del Estado*, 13 de abril de 2007, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975043&fecha=13/04/2007

⁷ *Ibidem*.

⁸ Andrea Merlos, “Pone en duda Sartori la reforma del Estado”, *El Universal*, 11 de abril de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/417813.html>

⁹ Cfr. Francisco Reséndiz y Jorge Ochoa, “La crítica de Sartori a la reforma política desata debate”, *El Universal*, 12 de abril de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/28722.html>

¹⁰ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado)”, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2009, en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/12/asun_2622142_20091215_1260987726.pdf

¹¹ *Ibidem*.

¹² Véase Senado de la República, “Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria* del 27 de abril de 2011, número 255, en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29592>

¹³ Cámara de Diputados, “De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, *Gaceta Parlamentaria del 27 de octubre de 2011*, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

¹⁴ Enrique Peña Nieto, “Discurso del Presidente de la República ..., durante la firma del Pacto por México “, en: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-República.pdf>

¹⁵ Pacto por México, “Cómo se logró?”, en: <http://pactopormexico.org/como/>

¹⁶ Enrique Peña Nieto “Reforma Energética para un nuevo México”, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014, en: <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-energetica-para-un-nuevo-mexico/>