

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN MÉXICO Y LA REFORMA POLÍTICA/ELECTORAL (2014)

Luis Enrique Concepción Montiel¹

Resumen

Los dos más recientes desarrollos en las ciencias políticas contemporáneas conciernen al estudio del estatus de la democracia: uno es el que se ocupa de la calidad de la democracia y el otro del denominado “déficit democrático”.

La mayoría de las deficiencias democráticas son el producto o la consecuencia del comportamiento (y la calidad) de las autoridades o puede ser producto de un pobre diseño y de un mal funcionamiento de las instituciones, cuando se manifestara como una crisis de la democracia.

En México, a pesar de sus avances democráticos, aún persiste déficit, las reformas político-electorales aprobadas en 2014, pretenden establecer condiciones que superen este déficit democrático. Los cambios que introduce la reforma están encaminados a fortalecer el marco constitucional para que mejore el régimen de gobierno (Coaliciones), para crear nuevas autoridades electorales, para hacer más sólido el Régimen de partidos, más transparente la Fiscalización y evitar rebase de tope de gastos de campaña. Asimismo, fortalecer la Comunicación política y los Instrumentos de participación ciudadana. Una novedad es la introducción de la reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos.

Esta ponencia tiene el propósito de analizar la motivación y la fundamentación de los principales cambios en la nueva normatividad establecida con la reforma político electoral de 2014, que en términos general pretenden superar el déficit democrático en México. Considerando que siempre existirá déficit democrático, es decir, deficiencias que reflejen la insorteable brecha entre, por un lado, los regímenes democráticos existentes, y por otro, los ideales de los ciudadanos o ideales de la democracia.

Palabras claves: Deficit democrático, reforma electoral, sistema democratico

¹ Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California. Perfil Promep y Miembro del sistema nacional de investigadores, nivel 1.

SUMARIO: I. Introducción; II. Elementos para evaluar el déficit democrático: participación e influencia; III. Déficit en la democracia participativa; IV Deficit democrático en México: reformas político/ electoral; V Breve análisis de la Reforma político electoral 2014: VI. Algunas conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas político/ electorales en México han tenido un papel muy importante para ir superando el déficit democrático. Las diferentes etapas del siglo XX después de la Revolución mexicana, permiten identificar con claridad la evolución del proceso democratizador que van del autoritarismo a la transición y a la instauración de la democracia. Reformas constitucionales que han ido modificando el marco normativo para crear las condiciones de una democracia de calidad.

El déficit democrático es un tema importante. Los dos más recientes desarrollos en las ciencias políticas contemporáneas conciernen al estudio del estatus de la democracia: uno es el que se ocupa de la calidad de la democracia y el otro del denominado “déficit democrático”.

La mayoría de las deficiencias democráticas son el producto o la consecuencia del comportamiento (y la calidad) de las autoridades o puede ser producto de un pobre diseño y de un mal funcionamiento de las instituciones, cuando se manifestara como una crisis de la democracia.

En México, a pesar de sus avances democráticos, aún persiste déficit, las reformas político-electorales aprobadas en 2014, pretenden establecer condiciones que superen este déficit democrático. Los cambios que introduce la reforma están encaminados a fortalecer el marco constitucional para que mejore el régimen de gobierno (Coaliciones), para crear nuevas autoridades electorales, para hacer más sólido el Régimen de partidos, más transparente la Fiscalización y evitar rebase de tope de gastos de campaña. Asimismo, fortalecer la Comunicación política y los Instrumentos de participación ciudadana. Una novedad es la introducción de la

reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos.

Esta ponencia tiene el propósito de analizar los principales cambios en la nueva normatividad establecida con la reforma político electoral de 2014, que en términos general pretenden superar el déficit democrático en México. Considerando que siempre existirá déficit democrático, es decir, deficiencias que reflejen la insorteable brecha entre, por un lado, los regímenes democráticos existentes, y por otro, los ideales de los ciudadanos o ideales de la democracia.

Para el desarrollo de esta ponencia se inicia con algunos elementos que tienen que ver con los elementos para evaluar el déficit democrático como sería la participación e influencia; se continúa, asimismo con el Déficit en la democracia participativa y el Déficit democrático en México: reformas político/ electoral; con una breve con una revisión de las principales reformas y los aspectos deficitarios a superar desde el ámbito de la democracia: y finalmente se hace un breve análisis de la reforma electoral 2014.

II. ELEMENTOS PARA EVALUAR EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA

Para evaluar el déficit de la democracia se tomara en cuenta dos los criterios que son utilizados por Pasquino, (2012): la participación y la influencia.

La participación ciudadana es una dimensión esencial de la democracia que debe ser analizada en su complejidad y en sus diversos medios de expresión. Producto de las nuevas tecnologías de la información, el internet se ha convertido en una vía privilegiada -no exenta de riesgos- de expresión, en una herramienta valiosa que debe ser considerada para impulsar la participación.

Este fenómeno denominado *Internet* ha cobrado gran relevancia en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad actual. Ha transformado la cultura y ha generado nuevas manera de expresión. En el aspecto político y social ha impulsado la *participación ciudadana* en asuntos públicos sobre todo a través de lo que se llama redes sociales. El fenómeno internet, se ha convertido en una verdadera revolución

equiparable a la de Gutenberg que con el invento de la imprenta cambio la historia y permitió una mayor difusión de las ideas. La revolución del internet ha contribuido al desarrollo de un tipo de sociedad denominada: sociedad *de la información*. En el aspecto político se debe destacar las bondades para la democracia sobre todo en lo que se refiere a los nuevos modos de participación y las múltiples fuentes de información, pero también los riesgos que representa en cuanto a la fragmentación de la opinión pública, a la fiabilidad y la calidad de la información en la red.

El internet, más allá de ser un simple medio de comunicación, es un instrumento tecnológico que además de permitir y perfeccionar la comunicación masiva tradicionales como es la radio y la televisión da un paso gigantesco a la comunicación interpersonal. Esto conduce a que el Internet da la posibilidad de expresar opiniones, y da voz a millones de personas en el mundo; pero la cuestión consiste en una interlocución adecuada a esas expresiones, como afirma Rodríguez, (2012) “Es justo ahí –en la recepción de las voces y su número- dónde comienzan los problemas. Junto a este desafío se plantea otro no menos relevante: el uso de Internet como herramienta no sólo de opinión política, sino de participación. La cuestión sería que esa voz influyera en la decisión sobre las políticas que los gobiernos van a llevar a cabo”, de tal manera que el asunto no solo es tener un medio extraordinario de expresión sino en conseguir una verdadera comunicación y que esa voz se traduzca en política públicas superando así el déficit democrático.

La democracia que no ha respondido a las principales expectativas de los ciudadanos se encuentra en déficits, ha generado desconfianza y desafección por lo que se requiere buscar explicaciones, fortalecerla y recuperarla a través de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos público y mediante acciones que contribuyan a legitimarla.

Gianfranco Pasquino (2012), afirma que los dos más recientes e interesantes desarrollos en las ciencias políticas contemporáneas conciernen al estudio del estatus de la democracia son el que se ocupan tanto de la calidad de la democracia como del denominado por muchos “déficit democrático”. El autor se concentra en el segundo y todos los aspectos relativos al mismo; hace un análisis del déficit democrático en la

Unión europea y concluye que siempre existirá déficit democrático, es decir, deficiencias que reflejen la insorteable brecha entre, por un lado, los regímenes democráticos existentes, y por otro, los ideales de los ciudadanos o ideales de la democracia. Segundo, la mayoría de las deficiencias democráticas son el producto o la consecuencia del comportamiento (y la calidad) de las autoridades. Tercero, es sólo cuando el déficit es producto de un diseño pobre y de un mal funcionamiento de las instituciones, cuando se manifestara como una crisis de la democracia.

III. DÉFICIT EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La democracia participativa, siguiendo a Pasquino, (2012) debería contener dos atributos principales: “igual y completa participación de todos los ciudadanos; igual influencia de todos en los procesos de elaboración de decisiones.” Por lo que no hay democracia participativa sin la garantía de estas igualdades en la participación y en el proceso de decisiones de carácter público.

La democracia debe de responder a los ciudadanos sin discriminación en la formación de sus preferencias como sostiene, Dahl, “el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellas” (Dahl, (1997:13). Todos los ciudadanos deben tener oportunidad de formular y manifestar sus preferencias² con igual de trato. Continua, el mismo autor, estas condiciones son necesarias para la democracia pero no suficientes ya que, para que ésta sea factible en el mayor número de habitante, las instituciones deben garantizar las siguientes ocho cláusulas: 1. libertad de asociación, 2. libertad de expresión, 3. libertad de voto, 4. libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, 5. diversidad de fuentes de información, 6. elegibilidad para la cosa política, 7. derechos de los líderes

² Según Dahl, todos deben tener igual oportunidad para: 1.formular sus preferencias. 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias. (Dahl, 1997, p. 14)

políticos a competir en busca de apoyos, 8. elecciones libres e imparciales (Dahl, 1997:15) se requiere en suma que las instituciones garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar sus preferencias. Con respecto a estas cláusulas, la democracia se caracterizara por los fines y los valores. Teniendo como eje la libertad, la igualdad jurídica y social.

Estos principios, se experimentan en un ámbito propio como es la sociedad civil y que interactúa con la instituciones ya sea para resolver conflictos o para ser reprimidos, Siguiendo a Bobbio, “En una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos” (Bobbio, 2001: 43). También es el ámbito en donde se pueden resolver los problemas públicos. La democracia participativa nos permite participar en política y construir la democracia, no solo electoral que nos lleva a formar gobierno y representación sino para incidir en las políticas públicas y en los asuntos que son estratégicos para el desarrollo social. La democracia instituye una serie de mecanismos para que se dé una participación efectiva, por lo tanto Tendremos que tomar en cuenta los Nuevos mecanismos de participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Aquí surgen una serie de preguntas que vale la pena plantearse:

1) ¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia? Es una pregunta que parece absurda puesto que la democracia implica esencialmente participación. Pero hay que atender a las críticas que se dan este ámbito. Las Criticas las podemos agrupar de la siguiente manera; a) problemas en la selección y composición de las elites representativas; b) Excesivo ritualismo; c) Todo ha de pasar por los partidos; d) Dificultades para personalizar las opciones.

2) Las respuestas pueden ser variada en el qué hacer: a) La ‘solución’ autoritaria; b) La solución técnica o independiente; c) Las reformas para profundizar en la democracia; d) Mejora de los canales de comunicación-información; e) Establecimiento de ámbitos de consulta-concertación con asociaciones y grupos; f) Instrumentos de democracia directa o de participación en las decisiones del conjunto

de ciudadanos. 3) La participación es un ¿problema o una solución? a) La participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones; b) La participación aumenta los costes en la toma de decisiones; c) La participación no incorpora valor añadido a la decisión; d) La participación provoca un exceso de particularismos; e) La participación solo tiene en cuenta el corto plazo; f) La participación erosiona instituciones y partidos

4) Pero, además, ¿quién quiere participar? a) Los ciudadanos, de hecho, no quieren participar; b) Los ciudadanos, cuando participan, lo hacen de una forma muy inconstante; c) Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos; d) Los ciudadanos que se movilizan y pretenden participar, muchas veces solo se representan a ellos mismos y a sus intereses.

5) A pesar de todo, ¿es deseable un aumento de la participación ciudadana en las decisiones públicas? Los dos principales retos que, conviene avanzar en la búsqueda y la experimentación de nuevos mecanismos de participación, como vía de consolidación de la democracia y de su capacidad de resolución de los problemas que genera la convivencia colectiva, son: a) Demostrar que participación y eficiencia son conceptos complementarios; b) Buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o como mínimo, reduzcan los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados. (Font, 2007: 137-39)

Partiendo de una democracia participativa y del déficit que supone, estos últimos cuestionamientos nos permiten identificar los instrumentos que favorecen la participación ciudadana y que se debe utilizar para hacer posible el fortalecimiento de la democracia superando así su déficit.

IV. DEFICIT DEMOCRATIC EN MEXICO: REFORMAS POLÍTICO/ ELECTORAL

Después del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la historia del México posrevolucionario, según, (Aguilar & Meyer, 1989) puede ser dividida grosso modo en dos grandes períodos: el primero es el llamado milagro mexicano (1940-1968) y; el segundo, la transición (1968-1984)⁶. Este segundo período se va a prolongar hasta

principios de tercer milenio. El primer período está caracterizado por una notoria estabilidad y un sobresaliente crecimiento económico, -por lo que es llamado el período de estabilidad política y de avance económico. se consolida el presidencialismo y el partido oficial. El segundo período, el de transición tiene su origen en la transformación material y mental de los mexicanos y la conciencia de superar el modelo corporativista, el monopolio del partido oficial y el poder omnímodo del Estado basado en el autoritarismo presidencial. En este aspecto, el movimiento estudiantil de 1968 constituye el punto de partida de la transición que se extendió hasta el 2000 cuando se considera concluye con la alternancia en el poder ejecutivo federal.

Durante la etapa de la transición se dio un déficit democrático que se puede resumir en los siguientes aspectos: la debilidad de la oposición, un sistema de partido y electoral absorbido por el partido hegemónico, la falta de oposición en todos los niveles de gobierno, la falta de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, control gubernamental de las elecciones, falta de equilibrio entre el partido hegemónico y los demás partidos, falta de competición y de equidad en las elecciones.

Como parte de la transición, se dieron una serie de reformas políticas que permitieron avanzar e ir superando el déficit democrático. Destacan la reforma de 1977 y la de 1996 una por iniciar la apertura democrática y la otra por consolidar el sistema electoral.

La reforma política de 1977

La reforma política de 1977 persiguió fortalecer el proceso democrático, incentivar la participación política institucionaliza de fuerza que habían sido excluidas. Con esta reforma se modificó 17 artículos a la constitución: siendo los más importantes: aquellos relativos a: 1. la reestructuración del sistema de representación que permitiría que la cámara de diputados sea una caja de resonancia nacional, que fortalecerá al poder legislativo, 2. La presencia de la oposición en los niveles locales y municipales, 3. La garantía a los partidos políticos como entidades de interés público, el uso permanente en los medios de comunicación y la ayuda económica para la realización de sus actividades. 4. Así mismo son importantes el derecho a la información, la integración

del colegio electoral en la cámara de diputados con presuntos diputados de minoría, 5. El referéndum y la iniciativa popular para los habitantes del Distrito Federal.

La Reforma de 1986

Esta reforma tuvo como objetivo fundamental por una parte afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral (CFE) y por otra, evitar la ampliación del sistema de partidos. En cuanto a la dimensión de la cámara de diputados, se incrementó de 100 a 200 Diputados de representación proporcional. Asimismo se estableció, la cláusula de gobernabilidad que permitirá al partido mayoritario obtener mayoría absoluta de la Cámara.

Reformas electorales de 1990 y 1993

Entre 1946 y 1978, las leyes, reglas y procedimientos electorales experimentaron cambios incipientes. De 1978 a 1994 se efectuaron cinco reformas, todas ellas con el propósito de canalizar la presión pública y de equilibrar las fuerzas entre los partidos políticos y el partido hegemónico, el PRI. Desde la sospecha de fraude electoral en agosto de 1988 y, ante la evidente ineficiencia de la legislación e instrumentación gubernamental, desde la toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) habló de la necesidad de una reforma electoral.

La *primera reforma* que fue aprobada con la oposición de los legisladores del PRD, fue la de julio de 1990. Allí se logró que el proceso electoral no fuera controlado directamente por el Gobierno a través de la Secretaría de Gobernación, las elecciones quedaron bajo la responsabilidad del Instituto Federal Electoral (IFE) y fueron definidas como una función del Estado. Así, el papel del IFE sería supervisar las elecciones federales y el Tribunal Federal Electoral conciliaría las disputas electorales. El nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) estableció la profesionalización de las actividades electorales mediante un cuerpo permanente de funcionarios públicos bajo los principios, de certeza, legalidad e imparcialidad; el sistema de auto calificación no se modificó y tampoco las facultades del Tribunal; se instrumentó un sistema de supervisión para darle plena autonomía al Consejo General de IFE, máxima instancia electoral del país.

La reforma de instituciones como el COFIPE, mostró avances (Woldenberg, 1991) respecto de la legislación anterior: éstos se manifestaron en la organización de las elecciones, donde el sistema profesional electoral que dependerá del IFE y no de la Secretaría de Gobernación; se crea un nuevo Registro Federal de electores; se instaura el Tribunal Federal Electoral con mayores facultades que el Contencioso Electoral; la introducción del cómputo provisional de los votos. De todas formas, estos cambios resultaban insuficientes, ya que: “El control sobre los organismo electorales, que en 1978 se entregó a la combinación del Gobierno y al PRI, y en 1986 se depositó sin media tintas en este último, en 1990 pasó a manos del Gobierno y su partido, aunque ahora aquél puede decidir por encima del último. La ‘corresponsabilidad’ de gobierno, partidos y ciudadanos, fue suplantada por el control gubernamental.” (Alcocer, 1991:24).

Esto se afirmaba desde la intervención decisiva del Ejecutivo en la designación de los Consejeros ciudadanos, de los magistrados del Tribunal, de los Consejeros magistrados y de los funcionarios del IFE.

Los asuntos que quedaron al margen de la reforma de 1990 fueron: la composición del Senado, la elección del Gobierno del D.F., el acceso equitativo a los medios de comunicación⁸⁴. Pero también hubo algunos retrocesos: desaparecieron las asociaciones políticas (las pequeñas agrupaciones que participaban como aliados en las contiendas electorales) del expediente las candidaturas comunes: “El COFIPE canceló la libertad y el derecho de postular candidatos comunes dejando a las coaliciones como única opción de participación electoral unificada para los partidos políticos nacionales. A la vez, se hizo más complejo el conjunto de reglas generales y particulares a las que tienen que sujetarse los partidos para formar coaliciones.”⁸⁵

La introducción de la primera proporcionalidad en la asignación de los diputados plurinominales, benefició a las partidos minoritarios en menoscabo de los medianos, mientras que la cláusula de gobernabilidad favoreció al partido mayoritario en la Cámara (Cfr. Woldenberg: 1991: 37-39).

La reforma político- electoral de 1996

Esta reforma³ fue trascendental para la consolidación del sistema electoral. En esta reforma se mantiene 300 diputados de mayoría relativa electos en distritos uninominales (50% de la cámara) y 200 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones plurinominales (40%). Se eleva el umbral mínimo de 1.5 a 2 por ciento de la votación para que un partido mantenga y acceda a los 200 escaños de representación proporcional (RP). Asimismo, se incorporó el principio de RP a la Cámara de Senadores, se eligieron 32 por este mecanismo. Se implementó la figura de Agrupaciones Político-Nacionales, como instrumentos de desarrollo de la vida democrática. Un cambio de gran calado fue la supresión del representante de la Secretaría de Gobernación como presidente del Consejo general electoral del IFE. Con la nueva normatividad el Consejo general se integra por un Consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto. Importante, también, el cambio en el régimen del Distrito Federal: ya no será el Presidente de la república quien designe al Regente de la Ciudad como habitualmente se hacía, a partir de la reforma serán los ciudadanos quienes lo podrán elegir de manera libre, directa, universal y secreta, como todas las demás entidades federativas.

La reforma electoral de 2007 y las bases de la competencia electoral

En la reforma electoral de 2007, se buscaron tres objetivos fundamentales 1. Disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales 2. El fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federal 3. Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación. Objetivos que quedaron reflejados en el Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El reto fue adaptar las funciones políticas a la realidad sociopolítica que experimentamos en una nueva etapa de la globalización económica y política.

³ Fue una reforma aprobada por los tres principales partidos (PAN, PRI y el Partido de la Revolución Democrática, PRD), lo cual fue significativo. Esta reforma se dio con el propósito de garantizar mayores condiciones a la competencia política.

Para 2007 urgía una reforma electoral que preservara el marco institucional y legal sustentando la legitimidad de los procesos electorales. Que condujera a la transparencia y la credibilidad de los futuros elecciones así como a la reducción de los costos electorales.

Dentro de las prioridades de la reforma electoral se encontraba la regulación de los medios de comunicación. Uno de los principales problemas en relación con los medios se refería a la forma en cómo incidieron sobre los procesos electorales de 2006, en cómo definieron la agenda del debate electoral y sobre todo, cómo antepusieron sus propios intereses en la racionalidad de los mensajes.

Habría que distinguir la publicidad que compraron los partidos políticos y el acceso a los medio de los miembros de los partidos políticos en su calidad de representantes o en su función dentro del proceso político electoral. Hay un avance de acceso a los medios en comparación a veinte años atrás. Los medios han mostrado cierta apertura y se han abierto. Pero al mismo tiempo hay una concentración en materia mediática en radio pero sobre todo en televisión. Son dos las empresas que concentran los contratos. Esta alta concentración mediática se ha constituido en un verdadero peligro para la democracia en México, y también generaba una dinámica de compra de espacio de los partidos que era manipulada por las empresas mediáticos en términos mercantiles. La concentración de los medios de comunicación ha generado efectos negativos para la calidad de la democracia representativa y que es imputada a los medios. Como fue el excesivo gasto electoral y la misma concentración de medios. Los políticos llegaron a tener miedo a las represalias de las dos grandes empresas televisivas. Lo que refuerza el poder de los medios sobre los votantes, lo que provoca que los políticos recurran a ellos para promover el voto y sus expectativas de éxito. Lo que se impone es una lógica mercantil, dándose la spotización de la política.

La reforma electoral que se aprobó noviembre de 2007 contiene respecto a los medios de comunicación en específico la televisión se estableció lo siguiente:

El artículo 41 en su fracción tercera establece lo siguiente:

III. los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado a. el instituto federal electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales (ver anexo 1), de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

Apartado b. para fines electorales en las entidades federativas, el instituto federal electoral administrara los tiempos que correspondan al estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

Apartado c. en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas⁴.

Apartado d. las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el instituto federal electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Estas son las reformas en materia electoral que regulan el uso y los tiempos en los medios de comunicación y que tanta polémica género en los poderes mediáticos y en los empresarios argumentando que se violaba la libertad de expresión.

V. BREVE ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL 2014

Para comprender la reforma política de 2014 hay que tomar en consideración la reforma política que le antecedió y los temas que quedaron pendientes.

El antecedente inmediato la reforma política de 2012

⁴ “Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.” Cofipe, art. 41 parrafo III apartado C (Cofipe, 2008)

En la Reforma política 2012 hay que recordar que Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en diciembre de 2009 presentó un decálogo de propuestas en materia política con el objetivo de mejorar la vida democrática del país y favorecer la participación ciudadana. Este decálogo abarcaba medidas como la reducción al 80% de ambas cámaras, el aumento del 2 al 4% de los votos para la conservación del registro de los partidos políticos, la reelección de autoridades locales y legislativas y las candidaturas independientes. A principios del 2011, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron la propuesta de dictamen correspondiente que fue discutido y aprobado por la Cámara de Senadores y turnado a la Cámara de Diputados que realizó nuevas modificaciones para finalmente el 18 de abril de 2012 aprobarlo⁵.

La reforma política⁶ por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política, quedó en los siguientes términos:

Del Decálogo del Presidente Felipe Calderón, los puntos aprobados en la Reforma Política fueron: 1- Agregar la figura de "iniciativa ciudadana" para que las personas puedan proponer iniciativas de ley sobre temas de su interés que no se encuentren en la agenda legislativa. Y además, la sexta consideración de la gaceta parlamentaria indica que: "la colegisladora aprobó bajar el requisito del porcentaje de ciudadanos necesario para ejercer el derecho de iniciativa al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores". 2.- Incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular. 3. Uno de los grandes triunfos de la Reforma Política fue la modificación del Artículo 35 fracción segunda de la Constitución, permitiendo con esto la posibilidad de que cualquier ciudadano sin

⁵ El 8 de agosto el Presidente de la República firmó el decreto y el 9 de agosto de 2012 las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

⁶ Esta reforma se basó en el dictamen que presentaron para aprobación las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y que fue aprobado por la cámara de Senadores el 27 de abril de 2011 con 94 votos a favor, 5 votos en contra y 8 abstenciones por el cual se reforma la Constitución Mexicana en materia de Reforma Política. El 13 de diciembre de 2011 y una vez revisada y modificada, fue aprobada con 95 votos a favor y enviada al pleno de la Cámara de Diputados para su respectivo análisis y aprobación. El 18 de abril de 2012, fue aprobado por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política, quedando aprobada con 279 votos a favor, 19 en contra y tres abstenciones.

necesidad de pertenecer a un partido político pueda ser votado para un cargo de elección popular. 4.- Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes que deberán votarse antes de que concluya el periodo. En caso contrario éstas se considerarían aprobadas. La primera iniciativa preferente que presentó el Presidente Calderón fue la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, los puntos que no se aprobaron fueron: 1. - Permitir la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años. 2.- Permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años. 3.- Reducir el número de integrantes del Congreso. En la Cámara de Senadores se eliminarían los 32 escaños electos de una lista nacional para un total de 96 senadores. La Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 400 legisladores, 240 por mayoría relativa y 160 por representación proporcional. 4.- Aumentar el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro. El porcentaje necesario pasaría de 2% a 4%.. 5.- Implementar la segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República. Se elegirá como presidente a quien obtenga más de la mitad de los votos emitidos, en caso contrario pasarían a segunda vuelta los dos que hayan obtenido el mayor número de votos. Ésta se realizaría en la misma fecha de la elección legislativa. 6- Reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia. 6.- Establecer la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Establece la figura de la "reconstrucción presupuestal".

En la reforma de 2014 se incluyen de nuevo algunas de las iniciativas que fueron rechazadas en 2012 como es la reelección de los legisladores.

Breve análisis de la Reforma constitucional en materia política-electoral 2014

Los cambios que introduce la reforma se pueden agrupar en seis grandes ejes temáticas: Régimen de gobierno, Autoridades electorales, Régimen de partidos,

Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, Comunicación política, Instrumentos de participación ciudadana.

En el **régimen de gobierno** destaca la figura de gobierno de coalición, por el que podrá optar el presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (art. 89, fracción XVII). Otro cambio importante es la introducción de la reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (art. 59). Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115, fracción I). La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018.

En un análisis de un régimen de gobierno para superar un déficit democrático se ve como positivo la opción por un gobierno de coalición que permita una mayor inclusión y pluralidad en el diseño de las políticas públicas.

Un tema que ha sido un tabú es la reelección debido que esta el pasado ha tenido visos de autoritarismo o hasta de dictadura como el caso de Don Porfirio Díaz, el cual, antes de llegar a la presidencia levanto la bandera de la no reelección y luego se reeligió en siete ocasiones en la presidencia de la república. Hay que reconocer que las reelecciones son democráticas y algunos la consideran como un premio a un buen trabajo en la función pública y también como un castigo a un mal gobierno o una mala actuación como servidor público o legislador. Que es en las urnas en donde se evalúa. Esto se establece en la federación, los estados y los municipios.

En cuanto a las **autoridades electorales**, hay una modificación sustantiva en la estructura y las facultades de organización electoral. En la reforma se desaparece el

IFE y se crea en su lugar el Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. En principio, será una autoridad supervisora y que dé lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a) y b)). Adicionalmente, podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos (art. 41, base V, apartado B), tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (art. art. 35, fracción VIII, numeral ocho) y la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal, como local (art. 41, base V, apartado B).

También hay una modificación de las facultades del INE respecto de los procedimientos sancionadores en lo que tiene que ver con el acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (art. 41, base III, apartado D).

Con cambios en sus facultades, integración y nombramiento se mantienen los institutos electorales locales.. A partir de la reforma, todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un Consejero Presidente. Su designación y remoción correrá a cargo del Consejo General del INE, (41, base V, apartado C) Este consejo, realizarán los escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores, así mismo serán responsables de realizar los procedimientos de consultas populares en el ámbito local; entre otras.

Se mantiene el TEPJF, con sus facultades, aunque se amplía ya que podrá conocer e imponer sanciones que tienen que ver por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación a petición del INE (art. 41, base III, apartado D y art. 99, base IX).

Respecto de las autoridades electorales en primer término, debió de conservarse el nombre de IFE. El nombre del instituto no debe ser un membrete sino que debe corresponder a su naturaleza y a sus atribuciones. El nuevo nombre podría reflejar un nuevo centralismo a diferencia del nombre de IFE que expresa más una de las características esenciales del estado mexicano como es el federalismo. Se pudieron haber modificado sus atribuciones pero no el nombre.

La integración de nuevo consejo electoral, se aumenta a 11 asemejándose al modelo de órgano colegiado como es el de la suprema corte de la nación.

En el análisis se debe reconocer que el IFE alcanzó un alto prestigio en garantizar elecciones democráticas pero que fue cuestionado en las últimas dos elecciones. Los cambios y la creación del INE, sin embargo, se dan debido a la influencia determinante de los gobernadores o de los partidos políticos en los procesos electorales y en la autoridad electoral locales. Se pretende que con la creación de un nuevo órgano electoral como sería el INE se pueda revertir esta tendencia localista antidemocrática. Sin embargo, se corre el riesgo de que vuelva a un centralismo antidemocrático. Habría que analizar los procesos de elección del Presidente y de los consejeros INE así como los integrantes de los Organismo públicos locales electorales. En la elección de los candidatos, a pesar de que se habla de un Consejo Consultivo para la depuración, sigue estando en manos de los diputados, por lo que no está ajena a una decisión política, se considera que la integración del nuevo consejo del INE fue un proceso eminentemente político (Peschard, 2014)

El régimen de partidos, se eleva el umbral a 3% de la votación válida en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I). La reforma de 2014 ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. Se introducen las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo

proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

Con la reforma 2014 se garantiza la paridad de género, es decir, con la integración de las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

En el análisis de la reforma en el régimen de partidos, se celebra la ley de partidos que ya se venía contemplando. El umbral sube a 3% uno debajo del que se pedía en el decálogo de Calderón. Esta medida es importante, si se quiere tener partidos más competitivos se podría elevar hasta 5 el umbral como está establecido en Alemania, o si se quieren más partidos con menos capacidad de competencia y una especie de difuminarían del voto el umbral tendrá que ser menor. Es un gran triunfo y se celebra la equidad de género en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales, esto supera un déficit muy importante en términos democráticos.

En lo que se refiere a la **fiscalización**, el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará realizando de manera simultánea a las campañas electorales. El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de **realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña**, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos.

Esta tema de la fiscalización es muy importante sin embargo se sobrecarga de atribuciones al INE sobre todo por el monitoreo y la realización simultanea de la fiscalización de gastos a las campañas.

En el tema de **comunicación política**. Se establece una nueva causal de nulidad en casos que se relación con la compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI).

Para salvaguardar la equidad en la competición es importante esta nueva causal de nulidad. Los cobertura informativa de radio y televisión está a cargo del INE. En las campañas los partidos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Finalmente, en el tema de la consulta popular se establecen, con la reforma, ciertas reglas básicas. La consulta popular podrá ser convocada por el Presidente de la República, por el 33% de los senadores o de la Cámara de Diputados o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Será el INE el encargado de la organización de las consultas y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Asimismo se establecen los temas que no son considerados para una consulta popular.

La consulta popular ha sido celebrada como un elemento de democracia participativa y directa. Sin embargo, tiene sus limitaciones porque la pertinencia del tema en último caso lo establecerá la suprema corte de justicia de la nación, será organizado por el INE y se llevara a cabo el día de la jornada electoral federal. Esto último restringe su momento oportuno ya que los grandes temas nacionales no se deciden en periodos electorales.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

A pesar de las reformas a la constitución en materia político/electoral, la democracia que no ha respondido a las principales expectativas de los ciudadanos se encuentra en déficits, ha generado desconfianza y desafección, por lo que se requiere buscar explicaciones, fortalecerla y recuperarla a través de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos público y mediante acciones que contribuyan a legitimarla.

En la teoría, la democracia participativa debe permitir a los ciudadanos participar en política y construir las decisiones públicas. La participación no solo es la electoral que conduce a formar gobierno y representación sino que debe incidir en las políticas públicas y en los asuntos que son estratégicos para el desarrollo social.

En México, durante la etapa de la transición se dio un déficit democrático que se puede resumir en los siguientes aspectos: la debilidad de la oposición, un sistema de partido y electoral absorbido por el partido hegemónico, la falta de oposición en todos

los niveles de gobierno, la falta de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, control gubernamental de las elecciones, falta de equilibrio entre el partido hegemónico y los demás partidos, falta de competición y de equidad en las elecciones. En respuesta se fueron dando en la etapa de la transición una serie de reformas políticas que permitieron avanzar e ir superando el déficit democrático. Destacan la reforma de 1977 y la de 1996 una por iniciar la apertura democrática y la otra por consolidar el sistema electoral.

Las reforma electoral de 2007 represento algunos avances en materia de medios de comunicación y de financiamiento. Con la reforma política- electoral de 2014 que tuvo su antecedente en la reforma de 2012 se han modificado la constitución pretendiendo fortalecer la democracia y superar el déficit democrático, sin embargo, se ha dado un giro a la re-centralización de los procesos electorales, un reflejo más del sistema político México que está tomando visos centralizadores en todos los sentidos.

VII. FUENTES CONSULTADAS

INE, 2014 “La reforma político electoral 2014 y su impacto en la legislación de las entidades federativas”, México,

copecolqroo.org.mx/index/pdf/La-reforma-politico-electoral-2014.pdf recuperado el 5 de octubre de 2014

Bobbio, Norberto, (2001), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Dahl, Robert, (1997) *La poliarquía –Participación y oposición-* tecnos, Madrid.

Ortiz, Rodolfo L. et al. (2014), “Ensayo sobre la política electoral” Centro de investigaciones jurídicas y estudio de postgrado” Sistemas políticos y económicos, Dr.

Palacios Moreno, Mario Demetrio, www.juridicas.unam.mx recuperado el 5 de octubre de 2014

Contreras, Raúl, (2007), Concepto y Ubicación del derecho constitucional, en *Teoría de la constitución*, México, Porrúa.

Pasquino, Gianfranco, (2012) “El déficit democrático” Presentado al XX Congreso Mundial de la *International Political Science Association, Madrid, 8-12 Julio, 2012*

Peschard, Jackelin, “Los consejos electoral una decisión política”, *Periódico reforma*, 7 de abril.

http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/EIUniversal_07abr2014_JacquelinePeschard.pdf

Rodríguez P. Rafael, (2013), “Democracia e Internet en el contexto de las teorías neocontractualistas. Una propuesta desde la Economía Política de la Comunicación” MIMEO.

Woldenberg, J. K. (1991), “Legislación a prueba, asignaturas pendientes” en Rolando Cordera, *La nueva reforma política –Perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991* El Nacional, México, pp. 39-42.