

O R T E

O P E R

APUNTES SOBRE LA REFORMA POLÍTICA

- 1** Presentación
Rafael Aréstegui Ruiz

- 5** La creación del Instituto Nacional Electoral
Efrén Arellano Trejo y Aura Olivia Montañez Gudiño

- 16** La reelección legislativa
Gustavo Meixueiro Nájera

- 25** Las candidaturas independientes
y la representación proporcional en el Congreso
Lucero Ramírez León

- 29** Consideraciones acerca de la reforma política
Yuriria Orozco Martínez

- 42** Derecho comparado en materia de democracia
directa en la legislación de las entidades federativas
Anavel Monterrubio Redonda

C
E
S
O
P



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Opinión Pública

Julio César Moguel Viveros
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Lucero Ramírez León
Coordinadora de Vinculación y Difusión

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnico

Mario Aguirre Mazón
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Benjamín Herrejón Fraga
Rafael López Vega
Anavel Monterrubio Redonda
Salvador Moreno Pérez
Yuriria Orozco Martínez
Edgardo J. Valencia Fontes
Investigadores

Roberto Aschentrupp Toledo
Arón Baca Nakakawa
Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 73, marzo de 2014. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz*

En el número 73 del *Reporte CESOP* se presenta una serie de trabajos relacionados con la reforma política recientemente aprobada por el Congreso de la Unión. Se abordan temas como el de la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), la reelección de los diputados y senadores, las candidaturas independientes y la representación proporcional en el Congreso, así como algunas consideraciones en torno a la reforma política.

En este número colaboran Efrén Arellano Trejo y Aura Olivia Montañez Gudiño, cuyo artículo tiene el objetivo de describir el contexto y las principales características de la creación del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE). Con ese propósito, el trabajo se encuentra dividido en dos secciones: en la primera se ofrece un recuento del surgimiento y evolución del Instituto Federal Electoral (IFE) y los autores realizan un balance de su evaluación en términos de opinión pública. En la segunda se presentan los principales argumentos esgrimidos en la iniciativa que impulsó esta reforma y se describen las principales características del nuevo órgano electoral.

El trabajo da cuenta de la transformación de las instituciones electorales y señala que és-

tas han sido resultado de la creciente pluralidad partidista del país.

Aunada a estas reflexiones el trabajo nos presenta un cuadro comparativo que permite entender las modificaciones que han sufrido los órganos electorales así como la evolución de la percepción en la opinión pública del comportamiento de dichos órganos.

La reforma político-electoral de 2013-2014, en el ámbito de los órganos electorales tuvo como uno de sus objetivos principales ampliar las funciones nacionales del órgano electoral, hacer homogéneos los procesos electorales federales y locales en todo el país, así como homologar la calidad de los mismos.

Por su parte, Gustavo Meixueiro Nájera presenta en este número el trabajo “La reelección legislativa”, que da cuenta del debate en materia de la reelección que está presente en la reforma en cuestión. El autor hace un recorrido teórico e histórico de los argumentos existentes en torno a la reelección de los diputados y presenta un panorama de las posturas de los partidos políticos en torno a este controvertido tema. Aunque las reformas constitucionales de 1933 que impidieron la reelección son recordadas porque prohibieron la reelección del presidente de la república, para algunos especialistas estas reformas ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo y

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

el debilitamiento del Legislativo, ya que con la prohibición de la reelección consecutiva los legisladores federales —algunos consideran— desaparecieron los incentivos para responder a los intereses de sus representados y se acrecentaron los incentivos para responder a los grupos políticos.

El tema, sin embargo, es controvertido, y a pesar de que la mayoría de los estudios realizados sugería un cambio para permitir la reelección, al estar falsamente posicionado como uno de los principios máximos de la Revolución mexicana, encontraba (y sigue encontrando) detractores en el ánimo colectivo y en la clase política.

“Las candidaturas independientes y la representación proporcional en el Congreso” es el título del trabajo que en esta ocasión nos presenta la doctora Lucero Ramírez León. La autora señala que la posibilidad de permitir las candidaturas independientes en México ha surgido como una vía alterna que se propone mejorar la representación política, es decir, proporcionar a los ciudadanos posibilidades de competir por los cargos de elección sin tener que recurrir al registro de un partido político. Y esto se debe al hecho de que la selección de candidatos a puestos legislativos hecha por los partidos ha sido una de las principales críticas ciudadanas al sistema electoral mexicano, sobre todo cuando hay incumplimiento por parte de esos servidores públicos elegidos para representar los intereses ciudadanos, lo que implica también una crítica a la forma en que se conducen estos institutos políticos.

La autora cita a José Luis de la Peza, quien tras una discusión teórico-jurídica concluye que es necesario hacer compatible esa figura con el resto de los condicionamientos del or-

den jurídico, a fin de traducirla en realidad efectiva y práctica.

“Consideraciones acerca de la reforma política” es el trabajo con el que inicia sus colaboraciones en el CESOP Yuriria Orozco Martínez, el propósito del mismo es, como ella lo señala: describir los argumentos expresados por distintos actores a favor y en contra sobre el gobierno de coalición y la ratificación de los miembros del gabinete, así como el aumento del umbral para mantener el registro como partido político, para finalmente dar una exposición de cómo se han experimentado dichas disposiciones en algunos países.

Para Antonio Robles, citado por Orozco, la creación de coaliciones políticas promueve una nueva forma de hacer y profundizar la política y las culturas democráticas. A su vez, enseña a definir los intereses comunes al resto de los partidos y a compartir el poder.

La autora concluye en que existen aspectos de la reforma política que representan un cambio en varios aspectos centrales del funcionamiento del sistema político mexicano, porque buscan fortalecer las instituciones que lo integran mediante la creación de nuevos mecanismos y figuras que coadyuven a la gobernabilidad y entendimiento a través del equilibrio de poderes.

Algunos especialistas establecen que cuando se trata de reformas innovadoras, sobre las que no existen precedentes en el país, el principal recurso para evaluar sus posibles efectos es recurrir a la teoría institucional y al análisis empírico comparado.

En ese sentido, a lo largo de este trabajo, la maestra Orozco no solamente expone los argumentos a favor y en contra expresados por distintos actores sobre el gobierno de coalición,

la ratificación de los miembros del gabinete y el aumento del umbral para mantener el registro como partido político, sino que también se describe la manera en que se han experimentado dichas disposiciones en otros países.

Todo lo anterior tiene como objetivo dotar de algunos elementos teóricos y prácticos para realizar una evaluación crítica de dichas experiencias.

Finalmente, “Derecho comparado en materia de democracia directa en la legislación de las entidades federativas” es el trabajo que la doctora Anavel Monterrubio Redonda expone en este número 73 del *Reporte CESOP*.

La autora señala que el trabajo tiene como objetivo destacar los alcances diferenciados de los instrumentos de consulta que se han propuesto en México. Así, el objetivo de su artículo es examinar las condiciones de aplicación de los mecanismos de democracia directa establecidos en las leyes de participación de las entidades federativas para, con ello, deducir elementos en su utilización.

Para tal efecto, en un primer momento se contextualiza la aprobación de la Ley Federal de Consulta Popular en el marco de la reforma del Estado. Posteriormente, a partir de la revisión de las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas, se extraen los principales elementos técnicos que definen su utilización; y, por último, se expone una reflexión final sobre sus alcances como mecanismos de democracia directa.

Anavel Monterrubio presenta un recorrido del proceso de formulación del mecanismo de consulta que inició el 9 de agosto de 2012, fecha en que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, que obliga al Congreso de la Unión a expedir las leyes secundarias correspondientes.

La autora presenta a detalle el proceso que ha seguido la reglamentación de estas reformas, mismas que se asumieron como compromiso en los *Acuerdos para la gobernabilidad democrática* del Pacto por México, donde se señala que con la finalidad de instrumentar plenamente la nueva reforma política (compromiso 93), se deben expedir las leyes reglamentarias en materia de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente y consulta popular (estas tres últimas son lo que se conoce como *cartas ciudadanas*) para dar cumplimiento al mandato constitucional en beneficio de la ciudadanía, al otorgar mayores instrumentos de inclusión y participación en la vida política del país. En este contexto se aprobó la Ley Federal de Consulta Popular, instrumento en el que se regulan los mecanismos y las limitaciones de la participación ciudadana en los asuntos de la nación.

Indudablemente con la reglamentación de la consulta popular (“mecanismo de participación por el que los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto emitido, mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”) y de la iniciativa ciudadana se fortalece el sistema democrático y republicano de México, pues se trata de la articulación de las acciones de gobierno con la decisión ciudadana mayoritaria desde una posición de corresponsabilidad.

La autora sugiere, sin embargo, en que tal y como se encuentran los instrumentos legislativos en materia de consulta, el incremento de la participación ciudadana en la democracia di-

recta no está garantizado; escasamente logran constituirse en medios eficientes de expresión de la voluntad popular, no sólo por el proceso técnico de la consulta, sino por circunstancias externas relacionadas con la heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos, la experiencia (o habilidad) de éstos para tomar decisiones informadas y racionales sobre problemas complejos, y los contextos políticos que definen la viabilidad de su aplicación y la interpretación de los resultados.

La creación del Instituto Nacional Electoral

Efrén Arellano Trejo*
y Aura Olivia Montañez Gudiño**

Este artículo tiene el objetivo de describir el contexto y las principales características del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE). Para lograr su objetivo, el trabajo se encuentra dividido en dos secciones: en la primera se ofrece un recuento del surgimiento y evolución del Instituto Federal Electoral (IFE) y se hace un balance de su evaluación en términos de opinión pública. En la segunda se presentan los principales argumentos esgrimidos en la iniciativa que impulsó esta reforma y se describen las principales características del nuevo órgano electoral.

Profesionalización de los órganos electorales

La transformación de las instituciones electorales ha sido resultado y acicate de la creciente

* Maestro en comunicación política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política y análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

** Pasante de la licenciatura en administración pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente realiza tesis sobre la autonomía del IFE.

pluralidad partidista del país. En un primer momento, partidos sin recursos ni registro oficial emprendieron una larga batalla por alcanzar su reconocimiento. En la década de 1970, cuando se otorga pleno acceso a diversas fuerzas políticas, se inició un prolífico proceso, no exento de altibajos, dirigido a la construcción de órganos electorales imparciales, sin la intervención del gobierno, normados para conducir procedimientos transparentes, con decisiones colegiadas y capaces de generar confianza entre los ciudadanos. Estas nuevas condiciones de la autoridad electoral son hoy día garantes de la creciente pluralidad y competitividad de las elecciones mexicanas.

Hasta antes de 1946 la organización de los comicios estuvo a cargo de los alcaldes y jefes políticos regionales o locales, con autonomía para imponer reglas y prácticas propias, lo cual era un obstáculo para la consolidación de un Estado nacional.¹ En 1977, con la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se redujo formalmente el papel de la Secretaría de Gobernación; los partidos políticos fueron declarados “entidades de interés público”; y se creó la Comisión Federal

¹ Ricardo Becerra *et al.*, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 24.

Electoral como órgano colegiado; con lo cual los representantes partidistas adquirieron una mayor importancia en decisiones como el registro de los propios partidos políticos.²

Esta ley, además, favoreció el incremento del número de partidos, los confirmó como los únicos habilitados legalmente para presentar candidatos (artículos 19, 26 y 165, párrafo cuarto);³ y reiteró la figura de *partidos políticos nacionales*, con lo cual se mantuvo la exclusión de partidos regionales (véase Cuadro 1).⁴

Más adelante, el Código Federal Electoral, vigente de febrero de 1987 a agosto de 1990, ordenó la integración de la Comisión Federal Electoral de “manera proporcional”, lo que dio al PRI 16 representantes (si incluimos al secretario de Gobernación), lo cual se tradujo en una amplia mayoría sobre sus contendientes.

Luego de las controvertidas elecciones federales de 1988, los partidos políticos impulsaron una novedosa reforma electoral, la cual concluyó en 1990. Con ella se creó el IFE como un órgano autónomo para organizar las elecciones, en reemplazo de la antigua Comisión Federal Electoral, que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación. Además, se realizó un nuevo Registro Federal de Electores; un formato nuevo de credencial para

votar; y se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), que cambió de ser un órgano administrativo a uno de carácter jurisdiccional.⁵

Con las reformas realizadas en 1993 el IFE aumentó de seis a nueve el número de consejeros ciudadanos locales y distritales. Un año después, los consejeros magistrados fueron sustituidos por seis consejeros ciudadanos propietarios y sus suplentes, quienes durarían ocho años en el cargo, con la posibilidad de ser ratificados. Por primera vez no fueron propuestos por el presidente, sino por las fracciones parlamentarias, y su designación estuvo a cargo de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Con esta reforma los partidos tienen voz pero no voto en las decisiones del nuevo Consejo Federal Electoral. Además, el Trife se estableció como la máxima autoridad en materia electoral.

La reforma de 1996 ratifica la preeminencia de nuevos actores: *los consejeros electorales*. El secretario de Gobernación deja de participar en el Consejo General, el cual se integra ahora por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto. En este Consejo también participan, con voz pero sin voto, representantes del Poder Legislativo y representantes de todos los partidos con legisladores en alguna de las dos cámaras. Los consejeros son propuestos por los grupos parlamentarios y electos por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. A diferencia de la reforma de 1994, la duración de estos funcionarios en su cargo será de siete años y no podrán tener otro empleo remunerado.

⁵ Instituto Federal Electoral, Centro para el Desarrollo Democrático, “Reformas estructurales de nuestro sistema electoral”, disponible en [<https://pac.ife.org.mx>] fecha de consulta: marzo de 2014).

² Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1977, artículo 78.

³ En el caso de las agrupaciones políticas nacionales, la otra forma de organización reconocida por la ley, el artículo 34 del Cofipe (ley electoral actualmente vigente) señala que éstas sólo podrán participar en elecciones mediante acuerdos de participación con algún partido político.

⁴ Cfr. Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 1991, p. 98.

Cuadro 1. Principales acontecimientos en el surgimiento y transformación del IFE en INE

| <i>Etapas</i> | <i>Órganos rectores</i> | <i>Contexto jurídico</i> |
|---------------|---|---|
| 1946 | <p><i>Se crean:</i> Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) Comisiones Locales Electorales Consejo del Padrón Electoral</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La CFVE era presidida por el secretario de Gobernación e integrada por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes “de los partidos de mayor relevancia y de diferente ideología”. • En 1951 esta Comisión adquiere facultades para intervenir como árbitro en la obtención del registro, incrementa a tres los comisionados de los partidos y deja al secretario de Gobernación como único representante del Poder Ejecutivo. |
| 1973 | <p><i>Se crea:</i> Comisión Federal Electoral (CFE)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La CFE es un organismo permanente, todos los partidos registrados adquieren voz y voto. • El Registro Nacional de Electores se vuelve una entidad administrativa autónoma. • Las secciones electorales se establecen como la base para construir la lista de electores. |
| 1977 | Comisión Federal Electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Se emite la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales. • Se depuran los requisitos para constituir partidos y se da entrada a fuerzas hasta entonces excluidas. • La CFE se integra por el secretario de Gobernación, un representante de cada partido, un diputado, un senador y un notario. • El Registro Nacional de Electores adquiere atribuciones relativas a la estadística y geografía del país. |

Cuadro 1. Principales acontecimientos en el surgimiento y transformación del IFE en INE

| <i>Etapas</i> | <i>Órganos rectores</i> | <i>Contexto jurídico</i> |
|---------------|--|--|
| 1987 | Comisión Federal Electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Se emite el Código Federal Electoral • Se introduce el criterio de representación proporcional para los partidos políticos en la CFE. En la contienda de 1988, el PRI tuvo 16 representantes, más votos que todos los otros partidos juntos. |
| 1991 | <p><i>Se crea:</i> Instituto Federal Electoral (IFE)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Se emite el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). • Nace el IFE como un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios. • Se crea un Servicio Profesional Electoral. • Las decisiones del Consejo General se toman con el voto del secretario de Gobernación, 2 diputados, 2 senadores y 6 consejeros magistrados propuestos por el presidente de la república y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y una representación de los partidos de acuerdo con la votación obtenida en las elecciones anteriores. |

Cuadro 1. Principales acontecimientos en el surgimiento y transformación del IFE en INE

| <i>Etapas</i> | <i>Órganos rectores</i> | <i>Contexto jurídico</i> |
|---------------|-------------------------|---|
| 1994 | IFE | <ul style="list-style-type: none"> • Los partidos tienen un solo representante en el Consejo General, con voz pero sin voto. • Los consejeros magistrados se transforman en consejeros ciudadanos, sin necesidad de ser abogados, propuestos ahora por las fracciones de los partidos en la Cámara de Diputados y aprobados por dos terceras partes de la misma. |
| 1996 | IFE | <ul style="list-style-type: none"> • Se elimina toda participación del Poder Ejecutivo. • Las decisiones del Consejo General se toman con el voto del consejero presidente y de ocho consejeros electorales; y con la participación sólo con voz de otros 14 miembros: el secretario ejecutivo, un representante de cada partido con presencia en el Congreso de la Unión y representantes de los partidos políticos. |
| 2007 | IFE | <ul style="list-style-type: none"> • Se establece la renovación escalonada de los consejeros electorales. • Se crea la Contraloría General del IFE. • Se establece un nuevo modelo de comunicación política: se prohíbe la contratación de propaganda electoral en cualquier modalidad y se constituye el IFE como la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado de radio y televisión para fines electorales. |

La siguiente gran reforma se llevó a cabo en 2007. Sus objetivos fueron: disminuir el gasto en campañas electorales; elevar a rango constitucional la regulación de la propaganda gubernamental, e “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación”.⁶

Para alcanzar sus objetivos, con esta reforma se reguló y acotó la duración de las pre-campañas a un máximo de 60 días; las campañas electorales se redujeron a 90 días en el año de elección presidencial y 60 días cuando se renueve sólo la Cámara de Diputados.

Algunos asuntos competencia de la sala superior del Tribunal Electoral se desconcentraron a las salas regionales, que ahora funcionan permanentemente. Entre las atribuciones exclusivas de la sala superior están la declaración de nulidad de la elección presidencial y las de atracción y delegación de los juicios que conozcan las salas regionales.

Con respecto al IFE, se estableció la renovación escalonada de los consejeros electorales; y se creó la Contraloría General, encargada de revisar y fiscalizar los recursos a cargo de las áreas y órganos de este instituto. Sin embargo, el cambio más trascendente fue la creación de un nuevo modelo de comunicación política, en el cual el IFE adquirió nuevas facultades en

⁶ Comisión Permanente del Congreso de la Unión, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y de legisladores de diversos grupos parlamentarios, 31 de agosto de 2007, p. 2, en [www.diputados.gob.mx] (fecha de consulta: agosto de 2013).

esta materia. Dicho modelo se integró con los siguientes elementos:

- Se restringió la difusión de la propaganda gubernamental durante los periodos de campañas.
- Quedó prohibido para partidos políticos, personas físicas y morales contratar o adquirir propaganda proselitista en cualquier modalidad de radio y televisión. También se prohíbe transmitir en territorio nacional mensajes de este tipo contratados en el extranjero.
- El IFE se constituyó en la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines electorales.⁷

La reforma constitucional hizo necesario un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La iniciativa respectiva fue presentada el 30 de noviembre de 2007 y el decreto correspondiente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de este año.

Un balance desde la opinión pública

Durante la mayor parte de su existencia, el Instituto Federal Electoral logró consolidarse como una de las instituciones con mayor con-

⁷ Poder Ejecutivo Federal, “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, en [www.diputados.gob.mx] (fecha de consulta: julio de 2013).

fianza entre los ciudadanos, en algunos momentos muy similar a la alcanzada por el Ejército y la Marina. Pese a ello, hubo años en los cuales se presentó cierto deterioro en dichos niveles. Luego de las elecciones de 2009, los sectores con “mucha” y “regular” confianza en el IFE fueron muy cercanos a los de “poca” y “nada”. A partir de 2012 se observó una cierta recuperación, que sin embargo no parece definitiva. El dato disponible más reciente, correspondiente a marzo de 2014, muestra un sector con opiniones favorables de 52%, 10 puntos por abajo respecto a la cifra alcanzada en 2012 (gráficas 1 y 2).

En opinión de un especialista y todavía consejero del IFE, este instituto transformó la forma en que se hacen las elecciones en México, pues “nació con la misión de darle credibilidad y confianza al voto, para garantizar la competencia democrática y la alternancia pacífica en el poder. Una misión compleja y difícil en un país con una larga tradición de rechazo a los resultados electorales”.⁸

Creación del Instituto Nacional Electoral (INE)

La reforma constitucional que transformó el Instituto Federal Electoral en un instituto nacional se llevó a cabo a partir de la revisión de 56 diversas iniciativas. Entre ellas —tal como lo señala el dictamen elaborado en el Senado— se incluyeron dos con una mayor amplitud temática: una, presentada por senadores del PAN y del PRD, el 24 de julio de

⁸ Benito Nacif, “Desaparición del IFE: innecesaria y costosa”, diario *Reforma*, suplemento Forma y Fondo, núm. 3, 8 de diciembre de 2013, p. 12.

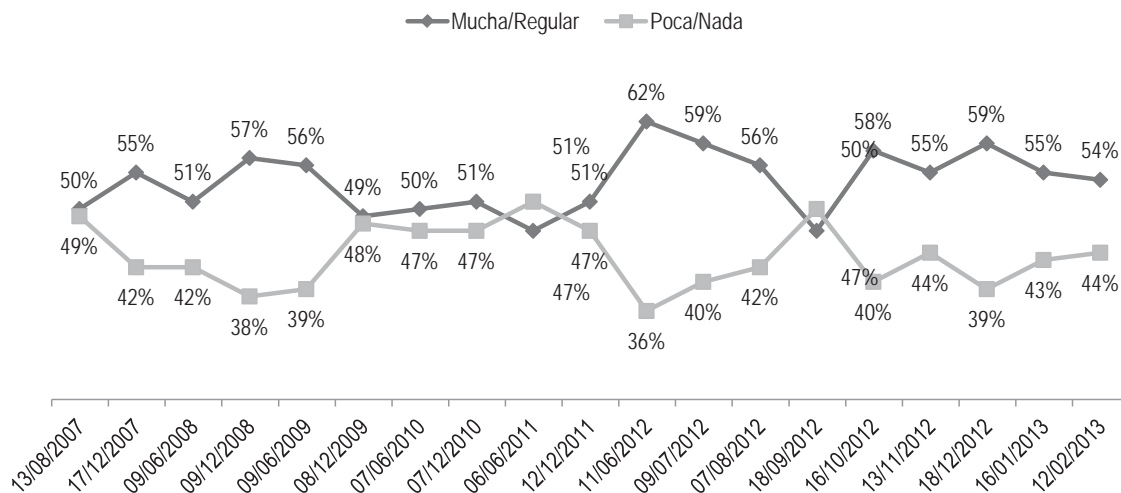
2013; y otra, por diputados y senadores en la Cámara de Diputados, el 24 de septiembre de 2012.⁹

En el ámbito político, y de la relación entre los poderes, con esta reforma se estableció la reelección de senadores por dos periodos y la de diputados hasta por cuatro; se otorgó facultades al Senado para aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad y para elegir al titular del Ministerio Público de la Federación; facultó al Poder Ejecutivo a instrumentar un gobierno de coalición; se estableció el 1 de octubre como la fecha para que el presidente de la república inicie su encargo; permitió al Congreso aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; elevó a 3% el porcentaje mínimo requerido de la votación válida para obtener el registro como partido político; y, entre otras cosas, garantizó el derecho de los candidatos independientes, al igual que de los partidos políticos, a hacer uso de los medios de comunicación.

Para la creación del INE, el dictamen elaborado en el Senado señala que se pretende fortalecer y ampliar las funciones nacionales del órgano electoral; retirar a los órganos locales las funciones más controvertidas “que han puesto en duda su imparcialidad”; hacer homogéneos los procesos electorales en todo el país, y homologar la calidad de los procesos electorales federales y locales.

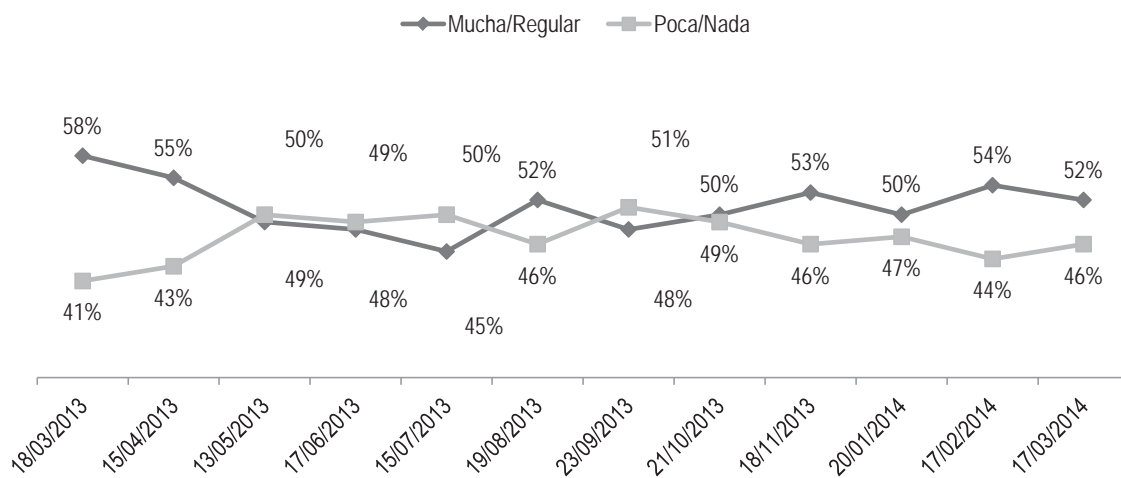
⁹ Cámara de Senadores, dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado, y Estudios Legislativos Primera y Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, *Gaceta Parlamentaria*, 3 de diciembre de 2013. También se puede consultar en [www.sil.gobernacion.gob.mx] (fecha de consulta: marzo de 2014).

Gráfica 1. ¿Qué tanta confianza tiene usted en el Instituto Federal Electoral (2007-2013)



Fuente: BGC, “Acontecer nacional y opinión pública”, vols. XIII y XIV, diversos números, con base en encuestas telefónicas, en [www.bgc.com.mx] (fecha de consulta: abril de 2014).

Gráfica 2. ¿Qué tanta confianza tiene usted en el Instituto Federal Electoral (2013-2014)



Fuente: BGC, “Acontecer nacional y opinión pública”, vols. XIII y XIV, diversos números, con base en encuestas telefónicas, en [www.bgc.com.mx] (fecha de consulta: abril de 2014).

Es decir, no se propone la desaparición de los órganos electorales locales, sino establecer la homologación de algunos procedimientos, tales como el nombramiento de los consejeros electorales, su duración y el sistema de garantías.

En el dictamen también se recuerda que el anterior IFE ya realizaba algunas funciones nacionales, tales como la expedición de la credencial para votar con fotografía; la administración de los tiempos de radio y televisión; el

registro federal de electores, y la fiscalización de los partidos políticos en los casos de acceso a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Como se puede observar en el Cuadro 2, ya con esta reforma el INE adquirió facultades para intervenir en los procesos locales en seis materias específicas: capacitación, geografía, padrón, ubicación de casillas y designación de sus funcionarios, lineamientos para dar a conocer resultados preliminares y sondeos, impresión de boletas y la fiscalización de los ingresos y egresos de candidatos y partidos.

Además de estas funciones expresas, el INE puede asumir, mediante solicitud y convenio con las autoridades competentes, la organización de procesos electorales locales y a petición de los partidos políticos, y con cargo a sus prerrogativas puede organizar las elecciones de sus dirigentes.

También se prevé que en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá asumir directamente las actividades propias de los órganos electorales locales; delegar en estos órganos atribuciones de su competencia en las elecciones locales, y atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Los consejeros electorales locales deberán ser originarios de la entidad o con residencia efectiva de mínimo cinco años. Serán designados por el Consejo General del INE y durarán en su cargo siete años, sin posibilidad de reelección.

Por lo que se refiere a su estructura orgánica, el INE estará encabezado por un consejero presidente y 10 consejeros, quienes durarán en

su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. A fin de garantizar un relevo escalonado, el primer consejo se integrará por tres consejeros que durarán tres años, cuatro consejeros seis años, otros tres consejeros nueve años y el consejero presidente nueve años.

Al momento de escribir estas líneas, la Cámara de Diputados está concluyendo el proceso de selección de dicho consejo, el cual cursó las siguientes etapas: la emisión de una convocatoria por parte de la Cámara de Diputados; la integración de un Comité Técnico integrado por siete personas: tres nombradas por la Cámara, dos por la CNDH y dos por el IFAI; este Comité integró una lista de cinco candidatos por cada vacante; elección de los consejeros por el voto de dos terceras partes de los diputados y, de vencerse el plazo, la realización de una insaculación por esta Cámara o, de ser necesario, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, cabe destacar que el Instituto Nacional Electoral estará a cargo de un nuevo sistema de nulidades de las elecciones federales y locales, el cual comprende exceder el gasto de campaña en 5% del monto total autorizado; comprar cobertura informativa en medios de comunicación fuera de la ley; y recibir recursos ilícitos, o recursos públicos para las campañas. Dichas violaciones serán determinantes si la diferencia entre los dos candidatos con más votos es de 5%. Si se anula la elección, entonces se convocará a una elección extraordinaria.

Conclusiones

La historia del surgimiento y consolidación del IFE representa una de las etapas más prolíficas

Cuadro 2. Distribución de competencias entre el INE e institutos locales

| <i>Corresponde al INE</i> | | <i>A los organismos electorales locales</i> |
|--|---|---|
| <i>En procesos electorales federales</i> | <i>En procesos electorales federales y locales</i> | <i>En las elecciones locales</i> |
| <p>1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;</p> <p>2. La preparación de la jornada electoral;</p> <p>3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;</p> <p>4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;</p> <p>5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;</p> <p>6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y</p> <p>7. Las demás que determine la ley.</p> | <p>1. La capacitación electoral;</p> <p>2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;</p> <p>3. El padrón y la lista de electores;</p> <p>4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;</p> <p>5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;</p> <p>6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y</p> <p>7. Las demás que determine la ley.</p> | <p>1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;</p> <p>2. Educación cívica;</p> <p>3. Preparación de la jornada electoral;</p> <p>4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;</p> <p>5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;</p> <p>6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;</p> <p>7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;</p> <p>8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;</p> <p>9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;</p> <p>10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y</p> <p>11. Las que determine la ley.</p> |

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, en [www.diputados.gob.mx] (fecha de consulta: marzo de 2014).

en la construcción de la democracia mexicana. Su integración tuvo como objetivo primario el desplazamiento del gobierno de la conducción y gestión de los procesos electorales. Más adelante se construyó un servicio civil profesional y órganos colegiados para la toma de decisiones, los cuales permitieron la participación de los partidos políticos en todas las etapas del proceso electoral.

Desde 1997, después de casi todas las elecciones presidenciales, se han llevado a cabo diversas reformas para ampliar las garantías de imparcialidad, transparencia y profesionalismo con que se deben conducir las elecciones federales. Sin embargo, muchas de estas reformas

no aterrizaron claramente en los procedimientos locales y estatales.

La reforma político-electoral de 2013-2014, en el ámbito de los órganos electorales, tuvo como uno de sus objetivos principales ampliar las funciones nacionales del órgano electoral, hacer homogéneos los procesos electorales federales y locales en todo el país, así como homologar la calidad de los mismos.

Como se describió en este trabajo, no desaparecen los órganos electorales locales; lo que se pretende es una mayor participación en las labores y designación de funcionarios por parte de esta nueva autoridad electoral nacional.

La reelección legislativa¹

Gustavo Meixueiro Nájera*

Introducción

Desde la LVII Legislatura, fortalecer al Poder Legislativo y dotarlo de mayores atribuciones para que pueda ser contrapeso real del Ejecutivo se ha convertido en tema de análisis de especialistas y actores políticos. Uno de los puntos más discutidos en este debate ha sido la reinstauración de la reelección inmediata de los diputados y senadores, la cual generó (y lo sigue haciendo) argumentos a favor y en contra.

De acuerdo con Fernando Dworak, quienes se manifiestan a favor de la reelección inmediata encuentran evidencias de que, al no existir carreras parlamentarias, su prohibición le ha restado al Congreso eficacia, especialización, profesionalismo y autonomía; y quienes rechazan la propuesta de reelección señalan un

atropello a los logros de la Revolución Mexicana.¹

El tema recientemente se reintegró a la agenda legislativa de los diputados federales, toda vez que en el marco de la llamada *reforma política*, el Senado de la República, en diciembre de 2013, envió a la colegisladora una minuta que incorporaba la reelección inmediata de los legisladores, misma que fue discutida y aprobada en la Cámara baja en ese mismo mes.

Así, en el contexto de la discusión de las leyes reglamentarias de las reformas políticas y electorales, este artículo presenta elementos de análisis para conocer cuáles fueron los antecedentes de la reelección en nuestro país, especialmente en el caso de la reelección inmediata de legisladores. En principio, se revisan algunas interpretaciones de la *reelección* para diferenciar la *reelección absoluta* de la *reelección consecutiva*; se enuncian brevemente los antecedentes de la prohibición de la reelección; se resumen las principales propuestas para modificar este precepto constitucional, así como

¹ El artículo es una actualización del que se publicó en *el Reporte CESOP* 45, publicado en junio de 2011.

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo por la Universidad Anáhuac del Norte. Director del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, turismo, democracia y participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

¹ Fernando F. Dworak, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 25.

las coincidencias que tuvieron los partidos políticos en la discusión de la reforma del Estado; finalmente, se señalan los principales argumentos a favor y en contra que nutrieron, durante varios años, el debate de la reelección consecutiva.

Definición

Para abordar el tema conviene hacer una precisión del término *reelección*. Se ha dicho que en México ésta se encuentra permitida, ya que los representantes populares, al haber sido elegidos a puestos de elección popular en varias ocasiones, necesariamente tuvieron que ser “reelegidos”. En este sentido, hay políticos que construyen una carrera parlamentaria al pasar, al término de su periodo constitucional, de una cámara a otra, o de una legislatura federal a una legislatura local, indistintamente, aunque cabe acotar que no es la generalidad. Emma Campos señala que, en promedio, sólo 15% de los diputados federales de cada legislatura tienen experiencia legislativa por haber sido diputados federales, senadores o integrantes de congresos locales.²

De esta forma, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que la reelección es la “posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio”; es decir, cuando una persona puede presentarse nuevamente a una elección para ocupar el

cargo que está desempeñando y que está por terminar. El mismo diccionario define la no reelección como “la imposibilidad o impedimento de un representante popular para volver a ocupar, por el periodo que corresponda, el cargo público para el que fue electo”. Además, menciona que la no reelección puede ser total cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo una segunda vez; o parcial, cuando no se puede ocupar el cargo en el periodo inmediato al que se concluye, dejando la oportunidad de hacerlo en periodos subsecuentes.³

Como puede apreciarse, el término *reelección* es aplicable a una segunda o ulterior ocasión en que una persona es electa nuevamente para un mismo cargo, y no cuando es elegida para una función diferente, aunque sea el mismo conjunto de ciudadanos el que realice la elección. Es decir, con relación al Legislativo federal se puede hablar de reelección cuando una persona es elegida nuevamente diputado federal o senador, pero no cuando pasa de una Cámara a otra.

Con base en la definición que ofrece Berlín Valenzuela, en nuestro país se encuentran vigentes los dos tipos de no reelección: total y parcial; la primera, para el caso de presidente de la república y gobernadores de los estados; y la segunda, para el caso de legisladores federales o locales.⁴ Por ello, la reelección para

³ Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998.

⁴ El artículo 64 de la Constitución establece la no reelección total para el caso de los gobernadores, el artículo 122 la establece para el caso del jefe de gobierno del Distrito Federal, y el artículo 83 para el caso de presidente de la república. La no reelección parcial para el caso de los legisladores federales está contenida en el artículo 59 de nuestra Carta Magna, lo mismo que en

² Emma Campos Vargas, “Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, en Fernando F. Dworak, *op. cit.*

diputados y senadores es posible, aunque no en forma inmediata, sino después de que haya transcurrido al menos un periodo sin que se ejerza el cargo respectivo.

En México, durante el periodo independiente del siglo XIX, la reelección inmediata estuvo permitida, salvo cuando Porfirio Díaz, tras llegar a la presidencia en 1877, reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata. Sin embargo, cuando Díaz regresó al poder en 1884, volvió a reformar la Constitución para permitir la reelección indefinida.

Entre otros principios, la revolución de 1910 enarbó el de no reelección del presidente y del vicepresidente de la república, de los gobernadores y de los presidentes municipales. Así, la Constitución de 1917 establecía en su artículo 83 que el presidente nunca podría ser reelecto, sin que aplicara dicha prohibición a los integrantes del Legislativo. Sin embargo, en 1927, los acontecimientos políticos de la época hicieron posible una nueva reforma para permitir la reelección, aunque acotada a que pasara por lo menos un periodo inmediato y sólo por un cuatrienio más.⁵

Posteriormente, en 1933, el Congreso federal aprobó una serie de modificaciones constitucionales que establecieron que el ciu-

el artículo 115 para presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos.

⁵ Para mayor referencia histórica véanse: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, México, 2002, pp. 8-9; Enrique López Sanavia, “Reelección legislativa”, ensayo político presentado en el 4o. Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de México; Ingrid Sada y Heidi Sada, “Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso: dos efectos de la reelección consecutiva”, CIDE, México.

dadano que hubiera desempeñado el cargo de presidente de la república, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese puesto, así como tampoco el gobernador constitucional designado por elección directa; que los diputados y senadores electos al Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, al igual que los diputados de las legislaturas locales y los presidentes municipales, los síndicos y los regidores de los ayuntamientos. Uno de los principales argumentos esgrimidos por los reformistas era que la reelección inmediata propiciaba el continuismo y que, desde principios de la vida independiente, la noreelección era una tendencia nacional y representaba un anhelo de libertad.⁶

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, el argumento defendido por los congresistas es falso, ya que en el siglo XIX la disposición de no reelección sólo estuvo presente en la reforma de 1878 para el caso de presidente de la república. Al referirse al Constituyente de 1917, Jeffrey Weldon señala que

... el asunto de la no reelección de diputados federales y senadores no se debatió nunca en la Convención de Querétaro. No cabía duda acerca de que la reelección irrestricta, que había sido la norma en México desde la Constitución de 1824, seguiría aplicándose para el Congreso federal después de 1917.⁷

John Carey apunta que, a diferencia de otros países como Costa Rica o Filipinas, en México el

⁶ Para mayor referencia sobre la reforma de 1933 véase Jeffrey A. Weldon, “El Congreso, las máquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en F. Dworak, *op. cit.*, pp. 33-53.

⁷ *Ibid.*, p. 34.

establecimiento de la no reelección legislativa no se originó debido a alguna insurgencia popular, sino a la cúpula de las élites políticas que pretendía construir un partido nacional más fuerte: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).⁸ De igual forma, Weldon señala que estas reformas contribuyeron a la centralización de poderes en torno al liderazgo del partido, en ese entonces del llamado jefe máximo de la revolución, Plutarco Elías Calles, y debilitaron a los partidos y a las maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, lo que originó el fortalecimiento del presidencialismo mexicano: la supremacía del Ejecutivo federal, como cabeza del partido, sobre el Congreso.⁹

Así, la reforma de 1933 dio paso a una presidencia autoritaria y los legisladores quedaron subordinados a los propósitos del Ejecutivo. En consecuencia, éstos prefirieron rendir cuentas al partido, que a partir de ahora tenía la capacidad de determinar su futuro político, rompiéndose así la vinculación con el electorado y sus intereses. Por esta razón, algunos estudiosos del tema argumentan que el Poder Legislativo dejó de funcionar como contrapeso del Ejecutivo.¹⁰

Las propuestas de modificación a la no reelección consecutiva

Después de la reforma de 1933, no hubo propuestas de modificación con respecto a la reelección legislativa hasta que, en 1964, el diputado Vicente Lombardo Toledano, del

Partido Popular Socialista (PPS), presentó una iniciativa con el objeto de reformar el artículo 59 de la Constitución para permitir que los diputados pudieran ser reelectos. Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados pero posteriormente desechada por el Senado. Es pertinente anotar que la iniciativa argumentaba la necesidad de que la labor parlamentaria, para ser eficaz, requiere capacidad y experiencia de sus miembros; además de que los legisladores fuesen funcionarios sumamente calificados para poder exponer y defender los intereses de sus representados.¹¹

Desde la LVII Legislatura, en la Cámara de Diputados se presentaron 30 iniciativas para modificar el artículo 59 constitucional: dos en la LVII, seis en la LVIII, ocho en la LIX, tres en la LX, ocho en la LXI y tres en lo que va de la LXII Legislatura. De todas ellas, 12 fueron propuestas por diputados del PRI, ocho por diputados de la fracción parlamentaria del PAN, dos por diputados del PRD, dos por diputados del PT, dos por diputados del PVEM, una por una diputada de Convergencia, una por el Congreso del Estado de Chihuahua, una por el Congreso del Estado de Jalisco, y una por un diputado sin fracción parlamentaria (véase Tabla 1).

En diciembre de 2009, el entonces presidente Felipe Calderón, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma que proponía reinstaurar la reelección legislativa. De hecho, la iniciativa insistía en lo mismo que la

⁸ John M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2006, p. 25.

⁹ Jeffrey A. Weldon, "El Congreso ...", *op. cit.*

¹⁰ Ingrid Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

¹¹ La versión completa de la iniciativa puede consultarse en: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa...*, *op. cit.*; Para consultar con mayor detalle el debate entre los distintos actores políticos alrededor de la iniciativa de 1964 véase Maité Cariaga, "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en F. Dworak, *op. cit.*, pp. 54-97.

Tabla 1

| <i>Legislatura</i> | <i>Presentada por (partido político)</i> | <i>Número de iniciativas</i> | <i>Total</i> |
|--------------------|--|------------------------------|--------------|
| LVII | PRI | 2 | 2 |
| LVIII | PRI | 3 | 6 |
| | PAN | 1 | |
| | PRD | 1 | |
| | Congreso Chihuahua | 1 | |
| LIX | PRI | 4 | 8 |
| | PAN | 3 | |
| | Congreso Jalisco | 1 | |
| LX | PAN | 2 | 3 |
| | PRI | 1 | |
| LXI | PRI | 2 | 8 |
| | PT | 2 | |
| | PAN | 1 | |
| | PVEM | 1 | |
| | Convergencia | 1 | |
| | Dip. sin partido | 1 | |
| LXII | PAN | 1 | 3 |
| | PRD | 1 | |
| | PVEM | 1 | |

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

que presentó cuando era diputado federal en la LVIII Legislatura: limitar la reelección consecutiva a cuatro periodos para diputados y a dos para senadores, es decir, limitar el que un legislador pudiera ocupar por más de 12 años el puesto de elección popular.

Es conveniente mencionar que, conforme a las propuestas realizadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado de 2007, cuatro partidos políticos —PAN, Convergencia, PVEM y Nueva Alianza— incluyeron el tema de la reelección inmediata de los legisladores

en el capítulo “Régimen de Estado y de gobierno”. Acción Nacional planteó “posibilitar la reelección inmediata de legisladores, acotada a un determinado número de periodos, como un mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización parlamentaria”.¹²

Convergencia propuso “permitir la reelección inmediata legislativa, federal y estatal, y de las presidencias municipales, para fortalecer la relación de los representantes populares con

¹² Propuesta del Partido Acción Nacional para la reforma del estado, www.senado.gob.mx

sus representados y de las autoridades locales con su comunidad, reformando los artículos constitucionales 59 y 115, respectivamente”.¹³

El Partido Verde Ecologista de México consideró necesario “reincorporar la reelección legislativa inmediata de los senadores, diputados federales y locales como un paso fundamental para avanzar hacia la consolidación de la democracia representativa”.¹⁴

Asimismo, el Partido Nueva Alianza proponía “establecer la reelección consecutiva de legisladores federales y de presidentes municipales y miembros de cabildos, como mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización”.¹⁵

Finalmente, inmersa en la discusión de la reforma política de 2013, la reelección consecutiva de los diputados y senadores fue propuesta por legisladores del PAN, del PRD y del PVEM. El principal argumento esgrimido por los promotores era que, de aceptarse, la reelección consecutiva permitiría a los electores calificar el trabajo de sus representantes populares, ya que, de no estar satisfechos por el trabajo realizado por el legislador, los electores podrían optar por una opción diferente a la reelección.

Argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa consecutiva

Aunque las reformas constitucionales de 1933 son recordadas porque prohibieron la reelección del presidente de la república, para algunos espe-

cialistas estas reformas ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo y el debilitamiento del Legislativo, ya que con la prohibición de la reelección consecutiva los legisladores federales ya no tenían incentivos para responder ante los intereses de sus verdaderos representados, que no eran los votantes, sino los jefes locales.¹⁶

En este sentido, Daniel Cosío Villegas argumenta que este cambio de conducta de los diputados es el punto clave para entender la subordinación del Congreso ante el Ejecutivo.¹⁷

Ahora bien, el debate a favor y en contra de reinstaurar elección consecutiva de legisladores federales ha sido ampliamente analizado.

Al igual que las posiciones que impulsaban el cambio al artículo 59 constitucional, los argumentos en contra de la reelección inmediata también tienen peso y fundamento en el debate: el hecho de prohibir una sucesión indefinida tiene el propósito de atajar la tiranía en el poder; la profesionalización en la carrera parlamentaria es un mito, ya que la experiencia empírica muestra que personas

¹⁶ Jeffrey A. Weldon, “El Congreso...”, *op. cit.*, p. 40.

¹⁷ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1978, pp. 29-30, citado por Jeffrey A. Weldon, *op. cit.*, p. 41. Para revisar la subordinación del Congreso al presidente véase Jeffrey Weldon, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Piccato Rodríguez (comp.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997; Jeffrey Weldon, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946”, *Diálogo y debate*, México, 1997. En estos estudios Weldon demuestra que la no reelección fue uno de los factores importantes para fomentar la disciplina partidaria y la sumisión del Legislativo al Ejecutivo. Antes de la reforma que estipuló la no reelección, el Legislativo aprobó en promedio 43.7% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, pero después de 1934 el Legislativo aprobó más de 95 por ciento.

¹³ Propuesta de Convergencia, para la reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁴ Propuesta del Partido Verde Ecologista de México, para la reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁵ Propuesta del Partido Nueva Alianza, para la reforma del Estado, www.senado.gob.mx

que han sido reelectas de forma discontinua en diferentes legislaturas pueden descuidar a su electorado y que son pocos los que acumulan experiencia y profesionalismo. Asimismo, se aduce que las personas que se enquistan de forma prolongada en el poder son susceptibles de caer en irresponsabilidad, soborno, peculado, extorsión, tráfico de influencias y abuso de información privilegiada; así, la reelección podría suscitar una desestabilización del sistema político, ya que el poder residiría en una élite permanente y, sobre todo, la reelección inmediata socava el principio de igualdad de oportunidades, ya que al entrar en competencia electoral, el legislador en funciones tendría una serie de ventajas: ser más conocido, contar con más recursos y haber generado una clientela electoral estable.¹⁸

Entre algunas de las recientes convocatorias para analizar la Reforma del Estado podemos mencionar la que realizó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo en el año 2000. En ella uno de los temas abordados fue el de la reelección de los legisladores. En las conclusiones y propuestas de la Comisión se advierte que, a pesar de que la reelección provoca inquietud —ya que es un tema que la opinión pública y parte de la clase política asocian al movimiento revolucionario de 1910—, esta prohibición ha limitado la capacidad del Legislativo para influir en la orientación política del país y ha originado la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.¹⁹

¹⁸ Enrique López Sanavía, “Reelección legislativa...”, *op. cit.*

¹⁹ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, pp.143-144.

Entre los argumentos a favor se consideró que la reelección consecutiva fomentaría una mayor calidad del trabajo legislativo; la profesionalización de los legisladores; una mayor experiencia parlamentaria, y se propiciaría la rendición de cuentas a los ciudadanos, además de que se haría posible una verdadera separación de poderes. Por otro lado, entre las posiciones en contra se mencionaron:

... el enquistamiento en los cargos, el empeño de permanecer en una posición de poder político, la posibilidad de promover tendencias oligárquicas en los partidos políticos y el abuso de prácticas clientelares.

Un argumento adicional es que la rotación en los cargos permite reflejar la dinámica social. La propuesta que se establece en las conclusiones de la Comisión es la de permitir la reelección continua pero limitada de los legisladores, hasta por un determinado número de periodos constitucionales.²⁰

Emma Campos argumenta que la no reelección consecutiva genera dos problemas que afectan el correcto funcionamiento del Congreso:

i) evita la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas, y *ii)* impide el desarrollo de una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los legisladores y su electorado.²¹

Por lo que respecta a la acumulación de experiencia de los legisladores, John Hibbing

²⁰ *Idem.*

²¹ Emma Campos Vargas, “Un congreso...”, *op. cit.*, p. 98.

menciona que los cargos ocupados en las comisiones o subcomisiones en las cámaras permite la especialización en los temas que se analizan, tanto en la discusión como en la presentación y aprobación de iniciativas.²² En este sentido, la investigación de Emma Campos señala que la experiencia de los legisladores es muy escasa y que la no reelección ha imposibilitado la profesionalización. Esta especialista concluye que la reelección inmediata posibilitará que los legisladores se vuelvan más experimentados y con ello más profesionales y especializados en crear leyes, analizar iniciativas y vigilar el ejercicio de la administración pública.

En lo que hace a la rendición de cuentas, la reelección permitirá un mayor acercamiento con el electorado, ya que por las razones descritas en párrafos anteriores, el artículo 59 constitucional ha llevado a los diputados a desentenderse de su electorado, de manera que difícilmente regresan a su distrito a rendir cuentas o a dar explicación de su trabajo.

En la argumentación a favor del cambio constitucional y en concordancia con lo anterior, Heidi Sada menciona que la reelección continua de legisladores permite su profesionalización, y que la experiencia acumulada por el desarrollo de una carrera legislativa disminuirá costos de dictaminación y facilitará el seguimiento de las iniciativas; asimismo propiciará una relación más estrecha entre el legislador y su electorado, lo que repercutiría en un sistema de rendición de cuentas y de desarrollo democrático; además de que, al reelegir a los

²² John R Hibbing, "Contours of the Modern Congressional Career", *American Political Science Review*, 1991, pp. 406-413, citado por Emma Campos Vargas, *op. cit.*, p. 99.

legisladores, también habría continuidad en su equipo de trabajo, lo que multiplicaría la experiencia acumulada.²³

Como se advierte en las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, es importante resaltar que para evitar algunas de las consideraciones negativas que podría traer la reelección consecutiva, varias propuestas de especialistas establecían considerar límites a la reelección inmediata.²⁴

Comentarios finales

Como se planteó en el presente artículo, la prohibición de la reelección continua de los legisladores federales en 1933 estuvo asociada al fortalecimiento del recién creado Partido Nacional Revolucionario y a la centralización del poder político en su Comité Ejecutivo y en su líder natural, y no al principio exaltado por el movimiento revolucionario de 1910. Alonso Lujambio lo resume así: "La no-reelección legislativa no es una demanda 'revolucionaria', ni tiene nada que ver con el lema maderista 'Sufragio efectivo, no reelección', pues Madero no tenía en mente a los parlamentarios, sino a los presidentes. Qué lástima que el gran demócrata no dijo: 'Sufragio efectivo, no reelección presidencial', pues dicho así nos hubiera evitado un mar de tonterías".²⁵

El tema, sin embargo, es controvertido, y a pesar de que la mayoría de los estudios realiza-

²³ Ingrid Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

²⁴ Véase Miguel Carbonell, "La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional", disponible en www.cddhcu.gob.mx

²⁵ Alonso Lujambio, prólogo de Fernando F. Dworkin, *El legislador...*, *op. cit.*, p. 21.

dos sugería un cambio para permitir la reelección, al estar falsamente posicionado como uno de los principios máximos de la Revolución mexicana, encontraba (y sigue encontrando) detractores en el ánimo colectivo y en la clase política.²⁶

Discutido ampliamente en diversas mesas y foros, la reelección legislativa consecutiva fue finalmente aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión el pasado diciembre de 2013.

La reforma constitucional establece que “Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos”.²⁷ Es decir, los legisladores federales, si son reelectos de forma consecutiva, podrán durar en su encargo hasta 12 años.

Sin embargo, los legisladores federales agregaron una condicionante a la modificación constitucional: “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”,²⁸ lo que, a juicio de algunos especialistas y académicos, limita el poder otorgado al ciudadano de evaluar el trabajo de sus representantes y otorga a los partidos políticos la facultad de postular al legislador como candidato, y con ello, devuelve el control sobre el representante popular al partido político y a la fracción parlamentaria.

La reforma constitucional fue aprobada por la mayoría de los congresos de las entidades federativas y finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Cabe señalar que la reforma al artículo 59 de la Constitución será aplicable a los legisladores federales que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.²⁹

²⁶ Véanse las encuestas de opinión pública realizadas por el CESOP sobre el tema en www.diputados.gob.mx/cesop

²⁷ Artículo 59 constitucional.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

Las candidaturas independientes y la representación proporcional en el Congreso

Lucero Ramírez León*

Introducción

La reforma electoral de 1977 significó modificaciones constitucionales y la aprobación, en diciembre de aquel año, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE); ese momento representó lo que podría considerarse la liberalización política de México y se crearon, entre otras cosas, el método de representación mixta en el Congreso mexicano y el sistema de circunscripciones para la designación de diputados de representación proporcional, llamados también *plurinominales*.

Esa primera fórmula de representación proporcional consistió en la repartición de cien escaños entre los partidos, según el porcentaje nacional de sufragios que obtuviesen en ese rubro de votación, independientemente de los distritos electorales ganados o perdidos, garantizando de ese modo la presencia parlamentaria de todas las siglas y corrientes, en la pers-

pectiva de lograr que las minorías estuvieran representadas en el Congreso. De ese modo, la composición de la Cámara de Diputados se transformó y se crearon cien curules elegidas por el principio de representación proporcional; con ello aumentó de 300 a 400.

En 1986 otra reforma buscó incrementar los espacios de representación de las minorías y se aumentó una vez más el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando a 200. La Cámara creció de 400 hasta su número actual de 500 representantes populares y dentro de las motivaciones para implementar dicha reforma se mencionó la necesidad de abrir más cauces de expresión a los diversos grupos opositores existentes en ese momento.

Con la transformación de la normatividad electoral de 1993 se estableció que el Senado reflejara también el pluralismo de la sociedad mexicana y se incrementara de 64 a 128 legisladores, pasando de dos senadores por entidad federativa a cuatro: tres para el partido más votado y el restante para la primera minoría. Sin embargo, esta disposición nunca llegó a utilizarse, ya que antes de su aplicación sobrevino un nuevo cambio normativo.

Con la reforma de 1996 se reestructuró la composición del Senado, introduciendo el prin-

* Doctora en Ciencia Política y Administración Pública, Mención Europea por la Universidad de Salamanca, España, y el Instituto Latinoamericano de Hamburgo, Alemania, donde se especializó en Políticas Públicas. Líneas de investigación: Poder Legislativo, relación Ejecutivo-Legislativo, control parlamentario y políticas públicas. Correo electrónico: lucero007@gmail.com

cipio de representación proporcional o senadores plurinominales, con lo cual se desnaturalizó la idea original de que esta Cámara representa paritariamente a las entidades federativas.

Con ello, su integración quedó como se encuentra en la actualidad: 128 senadores en total, de los cuales dos son para el partido que obtiene la mayor votación en cada entidad federativa y uno para la primera minoría; los 32 restantes se eligen siguiendo el principio de representación proporcional ya mencionado, mediante el sistema de una lista por cada partido con registro votada en una sola circunscripción nacional.

No obstante, actualmente la representación de las minorías no es precisamente el fundamento de ese principio, el cual se define como el procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido y el número de sus representantes elegidos; mecanismo que controlan en su totalidad los partidos políticos.

La pregunta a responder es: ¿de qué manera se verá impactado este sistema de representación proporcional con las candidaturas independientes, cuyo fundamento central es que los distintos sectores de la sociedad estén representados en el Congreso y no sólo quienes postulen los partidos políticos?

Candidaturas independientes

En México el sistema de partidos es muy fuerte, por ello, entre otros factores, el proceso de consolidación democrática presenta un balance de luces y sombras; por un lado, ha experimentado transformaciones sociales y políticas que han implicado la instalación de la pluralidad y la competencia entre los distintos partidos,

pero por otro, registra un déficit democrático que se manifiesta de distintas formas como en la desafección de los ciudadanos por todo aquello que implique partidos y política.

En ese contexto, la posibilidad de permitir las candidaturas independientes en México surge como vía alterna para mejorar la representación política, es decir, que los ciudadanos puedan competir por los cargos de elección al margen de hacerlo por un partido político. Y es que, la selección de candidatos a puestos legislativos hecha por los partidos, ha sido una de las principales críticas ciudadanas al sistema democrático mexicano, sobre todo cuando hay incumplimiento por parte de esos servidores públicos elegidos para representar los intereses ciudadanos,¹ lo que implica también una crítica a la forma en que se conducen estos institutos políticos.

Las candidaturas independientes se ven entonces como una opción para mejorar la representación política porque uno de los mayores retos que enfrenta actualmente el país es fortalecer la participación activa y responsable de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos.

Esa posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones, desde el Congreso, constitucionalmente quedó establecida el 8 de agosto de 2012, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la modificación al texto del artículo 35, fracción II, relativo a los derechos de los ciudadanos. La adecuación más importante fue que se quitó el monopolio a los partidos políticos sobre los candidatos a puestos de elección popular para permitir las candidaturas independientes.

¹ Allison Lucinda Benton, “Mecanismos de selección de candidatos”, en Gabriel L. Negretto, *Debatando la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, CIDE, México, 2010, p. 176.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano (...)

ii. Poder ser votado por todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

¿Los candidatos independientes pueden ser *pluris*?

Las candidaturas independientes se crean teniendo como premisa central mejorar los niveles de representación, aunque parecen no tener cabida en el rubro de las plurinominales debido al método de representación mixta en el Congreso mexicano y el sistema de circunscripciones para la designación de diputados y senadores de representación proporcional. Por ello, en el análisis prospectivo del tema, es recomendable que las candidaturas independientes no se vean como un mecanismo aislado, sino que se ponderen en el marco de un sistema de partidos muy fuerte, en donde, para dejar a salvo esta norma constitucional, la ley reglamentaria será fundamental.

Es decir, para que realmente las candidaturas independientes hagan mella al sistema de representación proporcional en México, es necesario reconsiderar, si no es que replantear, los cinco puntos que establece Solio Almazán: la fórmula electoral, la circunscripción electoral, el tipo de voto, la forma de candidatura y las restricciones legales.

Actualmente, la barrera legal —cita este autor— es el porcentaje de votación del total de votos emitidos o de sólo los sufragios válidos que se exigen por ley para que un ente político participe en la asignación de cargos (diputados, senadores, regidores, entre otros) por el principio de representación proporcional en la respectiva circunscripción electoral. La finalidad de este principio es excluir a los partidos políticos, y ahora candidatos independientes, que no alcancen el parámetro legal requerido y, en consecuencia, que sólo tengan derecho a la asignación los que superen la barrera legal.

Por ello, la fórmula electoral necesariamente tendrá que ajustarse porque es el componente central para la configuración del resultado electoral, ya que mediante él se traducen los votos en cargos de elección popular.

Esto, independientemente de que la reforma político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014 establece garantías para los candidatos independientes, tales como que “tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”, además de que, en materia de medios de comunicación, quedó asentado que

... el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: 70% será distribuido entre los partidos de acuerdo con el resultado de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30% restante será dividido en partes iguales; de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

Se prevé regular también “el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos por la Constitución y en las leyes correspondientes”.

Aun en esas condiciones, sólo será pertinente concebir a las candidaturas independientes como la panacea para mejorar la representatividad o asegurar mejores decisiones para la población, si se construye un andamiaje para certificar que los individuos postulados bajo esta figura realmente tengan condiciones equitativas de participación, sobre todo en el rubro de la representación proporcional. No será así, en todo caso, mientras subsista el actual sistema de partidos, en el cual se tiende a valorar más el acercamiento con un partido político por sobre la independencia, con lo cual incluso se corre el riesgo de que los legisladores independientes sucumban ante las élites partidarias del Congreso bajo amenaza de quedar excluidos o ser irrelevante.

Consideraciones finales

No cabe duda de que las candidaturas independientes gozan de un razonamiento sólido que lleva implícito el hecho de que al otorgar a los ciudadanos la posibilidad de llegar a puestos desde donde se toman las decisiones, habría una mejora en términos de representatividad y gobernabilidad e, incluso, se atacaría el desprestigio de las instituciones democráticas.

En esa tesitura donde los candidatos independientes son el resultado del disgusto del electorado por la forma de actuar de los parti-

dos políticos, otorgándoles a éstos un voto de castigo, hay evidencia empírica de que efectivamente los candidatos independientes reciben un porcentaje de voto mayor en las elecciones intermedias² y, en esa perspectiva, en el caso de México, podría impactar en el sistema de representación proporcional al quitarle votos a los aspirantes partidistas. Paradójicamente, también hay una serie de estudios que demuestran que para el votante común es más difícil identificar a los independientes y sus proyectos, y prefieren votar por siglas partidistas que identifican más.

En todo caso, habría que preguntarse cómo está la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos en México porque en la reforma política se prevé que los candidatos independientes compitan en la arena electoral con aspirantes propuestos por los partidos políticos y, por tanto, luchar en una arena electoral donde los recursos son clave para ganar, y los institutos políticos tienen una gran maquinaria y experiencia para conseguir sufragios.

José Luis de la Peza, tras una discusión teórico-jurídica, concluye que con la creación de las candidaturas independientes no sólo se trata de dar forma a esa institución como tal, otorgándole vida jurídica, sino que es necesario hacer compatible a esa figura con el resto de los condicionamientos del orden jurídico, a fin de traducirla en realidad efectiva y práctica.³

² L. Weeks, “We don’t like (to) party. A typology of Independents in Irish Political Life, 1922-2007”, *Irish Political Studies*. vol. 24, núm. 1, pp. 1-27, 2009.

³ José Luis de la Peza, “Candidaturas independientes”, en Dieter Nohlen *et al.* (coords.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Consideraciones acerca de la reforma política

Yuriria Orozco Martínez*

El presente trabajo tiene por objetivo describir los argumentos expresados por distintos actores a favor y en contra sobre el gobierno de coalición y la ratificación de los miembros del gabinete, así como el aumento del umbral para mantener el registro como partido político. Para finalmente, dar una exposición de cómo se han experimentado dichas disposiciones en algunos países.

Introducción

La Secretaría de Gobernación publicó el 10 de febrero del presente año, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política, en materia político-electoral.

El decreto indica que se reforman diversos puntos de los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122.

Así como se adicionan diversos aspectos a los artículos 26, 41, 69, 73, 74, 76, 89, 90, 99,

* Licenciada en sociología por la UNAM. Investigadora del área de Estudios Sociales del CESOP. Correo electrónico: ymaror9@gmail.com

105 y 116, además de que se deroga la fracción v del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Entre los cambios constitucionales en materia política destaca el gobierno de coalición y la ratificación del gabinete.

Gobierno de coalición

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.²

¹ *El Economista*, "Publican decreto de reforma política", en [<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/02/10/publican-decreto-reforma-politica>] (fecha de consulta: febrero de 2014).

² Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se

Ratificación del gabinete

Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

Artículo 76

Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;³

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, en [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014] (fecha de consulta: febrero de 2014).

³ *Idem*.

En cuanto a los cambios constitucionales en materia electoral se subraya el aumento del umbral para mantener el registro como partido político.

Artículo 41

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. ...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.⁴

Ventajas y desventajas del gobierno de coalición

Argumentos a favor del gobierno de coalición

Josep Reniu y Adrián Albalá, quienes se han ocupado de los gobiernos de coalición⁵ tanto

⁴ *Idem*.

⁵ Adrián Albalá define las *coaliciones políticas* o *partidarias* como “toda agrupación de partidos políticos con objetivos definidos (elecciones, aumentar su peso en el Parlamento, puesta en minoría del Poder Ejecutivo, etc.) sin límite de tiempo”. A esta definición genérica le añade la definición del concepto de *coaliciones gubernamentales* o *gobiernos de coalición*: “todo gobierno en el que participen distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual las carteras ministeriales están repartidas entre diferentes fuerzas políticas. Estas coaliciones gubernamentales

en Europa como en América Latina, establecen lo siguiente:

- Los gobiernos de coalición se encuentran intensamente relacionados con el fortalecimiento del sistema democrático, ya que compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta por el pluralismo político, con lo que se extiende la base social del gobierno.
- Además, los ciudadanos/as obtienen mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones y la sociedad se interesará más por la política.⁶

Para Antonio Robles, la creación de coaliciones políticas promueve una nueva forma de hacer y profundizar la política y las culturas democráticas. A su vez, enseña a definir los intereses comunes al resto de los partidos y a compartir el poder. Finalmente, la toma de

mentales pueden tener origen de forma *preelectoral* (el acercamiento programático que se realiza antes de la elección) o *poselectoral* (una vez elegido, el Ejecutivo busca el apoyo de aliados, para poder llevar a cabo las grandes líneas de su programa electoral)". Véase Adrián Albalá, "Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1973-2005)", *Documentos CIDOB América Latina*, núm. 29, Barcelona, p. 11, en [www.cidob.org/es/content/download/9351/.../doc_americalatina_29.pdf] (fecha de consulta: mayo de 2009).

⁶ Josep Reniu y Adrián Albalá, "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur", *Estudios Políticos*, núm. 26, México, p. 163, en [<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/31965/29495>] (fecha de consulta: mayo-agosto de 2012).

decisiones creadas por las coaliciones políticas permitiría resocializar a las élites y el liderazgo de los partidos y del gobierno en la ética del compromiso y la responsabilidad.⁷

Argumentos en contra del gobierno de coalición

César Morales señala que en México, sin reelección como sistema de castigo-recompensa, la única manera de sancionar o premiar el desempeño de un funcionario público electo es votar o no por su partido en las siguientes elecciones. Ése sería el alcance del "voto retrospectivo" en México. El problema radica en que "si uno de los supuestos de la teoría del *voto retrospectivo* es que los votantes son capaces de evaluar las políticas de los gobiernos y asignar responsabilidades, esta condición podría no cumplirse cuando los electores se enfrentan a un gobierno de coalición, formado por múltiples partidos: el responsable de las políticas se vuelve menos identificable, al igual que la asignación de responsabilidades".⁸

Según John Ackerman, la posibilidad de gobiernos de coalición en México apuntaría a revivir el periodo autoritario en que el presidente contaba con mayorías legislativas estables que le permitían determinar libremente y sin contrapesos el rumbo del país. De este modo, si el Legislativo llegara a perder su papel de contrapeso

⁷ Antonio Robles, "Coaliciones políticas y sistema democrático", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, pp. 290-292, en [<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27565&orden=0&info>] (fecha de consulta: julio-septiembre de 1999).

⁸ César Morales, "Once argumentos para dudar de los gobiernos de coalición", *Nexos en Línea*, en [<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3511>] (fecha de consulta: octubre de 2011).

y vigilante del Ejecutivo, se trataría de algo primordialmente negativo, específicamente en un régimen presidencial y en contexto de transición política como el mexicano.⁹

Experiencias en otros países

Francia

Sistema semipresidencial de la v República (de 1958 a la fecha).

- En Francia existe una combinación de los regímenes presidencial y parlamentario. Este sistema fue ideado por Charles de Gaulle. Su propósito principal fue otorgar al presidente una posición más fuerte dentro del sistema político, en un híbrido conocido como régimen semipresidencial.
- La idea central del sistema semipresidencial francés consiste en tratar de combinar las ventajas tanto del sistema presidencial como del parlamentario, ya que cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía y con un primer ministro responsable ante el Parlamento.
- El presidente de la república o jefe de Estado es electo en comicios directos. Su periodo es de 7 años y es posible la reelección. Al contrario de lo que sucede en los regímenes parlamentarios puros, en Francia las facultades presidenciales son amplias:

⁹ John Ackerman, "Coaliciones por conveniencia", *La Jornada*, en [<http://www.jornada.unam.mx/2011/10/03/opinion/021a2pol>] (fecha de consulta: octubre de 2011).

- Encabeza el Consejo de Ministros y el Consejo de Defensa, en su calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

- Tiene la capacidad para vetar las leyes aprobadas en el Parlamento, aunque el veto presidencial puede ser superado con una segunda aprobación del Legislativo. Todas las iniciativas de ley del gobierno deben estar firmadas por el jefe de Estado.

- Puede convocar a referéndum para la ratificación de una ley o algún tratado internacional.

- Designa al primer ministro y tiene la capacidad de removerlo libremente. No obstante, el nombramiento debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional (Cámara baja del Parlamento). Es por ese motivo que el jefe de Estado trata de nombrar a un político afín al partido o partidos que cuentan con mayoría en el Parlamento. Cuando el partido del presidente cuenta con dicha mayoría, el premier (o primer ministro) será un político aliado o incondicional al jefe de Estado, quien en este caso mantendrá la preeminencia política. Pero si la mayoría parlamentaria pertenece a las formaciones políticas de oposición, el presidente se ve obligado a nombrar a un jefe de gobierno que milite en un partido adversario, y su importancia política se ve considerablemente reducida frente al del premier, quien asume la supremacía. A este último caso se le conoce como *cohabitación*, la cual ha sucedido en la historia de la v República: cuando el so-

cialista François Mitterrand tuvo como primer ministro al gaullista Jacques Chirac (1986-1988); cuando el mismo Mitterrand cohabitó con el neogaullista Édouard Balladur (1993-1995); y cuando Chirac como presidente tuvo al socialista Lionel Jospin en la Jefatura del Gobierno (1997-2002).¹⁰

- Puede disolver la Asamblea Nacional. Esa facultad es uno de los pilares fundamentales del régimen semipresidencial, debido a que otorga al jefe de Estado una ventaja estratégica frente al Poder Legislativo: mientras aquél cuenta con la capacidad de disolver la Asamblea Nacional y propiciar elecciones anticipadas, el Parlamento no tiene posibilidad de destituir al presidente mediante procedimientos ordinarios.

- El primer ministro es el responsable de dirigir la acción del gobierno. Es él quien garantiza la ejecución de las leyes aprobadas en el Parlamento y encabeza, en la práctica, a la administración pública. Formalmente, el premier designa a los ministros de Estado, aunque el presidente posee una influencia en la conformación del gabinete cuando no hay cohabi-

¹⁰ Para Manuel Guerrero, “el término *cohabitación* es un galicismo que proviene directamente de la palabra francesa *cohabitation*, y que, en términos políticos, se refiere al hecho de tener un presidente y un primer ministro de distintos partidos”. Véase Manuel Guerrero, “Sistema y régimen políticos en la Quinta República francesa. Algunas comparaciones en México”, *Estudios Sociológicos*, 1999, p. 802, en [http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/G2RS-8F6GX2YN8P3JX-29P3BBRFHLIVA.pdf]

tación. De lo contrario, el presidente permite al primer ministro designar libremente a los ministros salvo, ocasionalmente, al del Ministerio del Exterior.¹¹

Ventajas y desventajas de la ratificación del gabinete

Argumentos a favor de la ratificación del gabinete

Según Miguel Carbonell, la ratificación del gabinete tiene tres ventajas concretas:

- Involucraría al Poder Legislativo en una de las decisiones más importantes dentro del funcionamiento del Estado mexicano y que en la actualidad toma un solo hombre.
- Se evitaría que se nombren secretarios de Estado de manera improvisada o sin conocimiento del área de la que se van a encargar. Lo anterior permitirá una mayor profesionalización de los titulares de las dependencias más importantes de la administración pública.
- La opinión pública contaría con mejores y mayores elementos de juicio con respecto a la idoneidad de los nombramientos de esos funcionarios.¹²

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “El sistema político de la República Francesa”, UNAM, pp. 18-21, en [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/522/4.pdf>].

¹² Miguel Carbonell, “La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, pp. 102 y 103, en [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1181/5.pdf>].

Por otra parte, Jorge Islas afirma que la ratificación del gabinete dotará de una nueva visión y un nuevo complemento las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En otras palabras, esta figura permitirá un sano equilibrio entre pesos y contrapesos, entre uno y otro poder. Asimismo, modernizará las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, dando nuevas oportunidades para mejorar la coordinación y la comunicación entre poderes, lo cual hará posible llegar a acuerdos y que sea factible el desarrollo de agendas.¹³

Argumentos en contra de la ratificación del gabinete

Fernando Dworak establece los siguientes argumentos en contra de la ratificación del gabinete:

- A falta de legisladores de carrera, la ratificación del gabinete no fortalecería al Congreso, sino a un grupo de cúpulas partidistas que podrían usar esta atribución de manera facciosa. Lo anterior podría traer consecuencias negativas al presidente, ya que él asumiría los costos electorales; en cambio, los dirigentes mencionados solamente emigrarían a otro encargo a través de las listas de representación proporcional.
- Los puestos del gabinete estarían sujetos a la especulación y al futurismo político: si el Senado ratificara a los funcionarios, éstos estarían interesados en

¹³ Jorge Islas, “Ratificación del gabinete modernizaría al país”, *Atenea Radio*, en [<http://omcim2009elecciones.wordpress.com/2009/07/15/jorge-islas-ratificacion-del-gabinete-modernizaria-al-pais/>] (fecha de consulta: julio de 2009).

colocar a personas afines a algún político con ambiciones presidenciales. Por tanto, conforme avanzara el sexenio y se acercaran las elecciones, los legisladores de otros partidos y de grupos diferentes al de aquellos que eligieron a los secretarios tendrán interés en obstaculizarse. Y esto le restaría eficacia a la administración pública.¹⁴

Con relación a las desventajas, María Amparo Casar comenta que la ratificación “es un arma particularmente bien ajustada para las venganzas políticas, para el *cuotismo* y para el intercambio de *favores*”.¹⁵

Experiencias en otros países

En América Latina, hay tres países que cuentan con la figura de ratificación del gabinete y que se rigen bajo un sistema presidencial: Estados Unidos, Perú y Uruguay. En Estados Unidos el presidente nombra a los ministros públicos con el consejo y consentimiento del Senado. En Perú y en Uruguay se ratifica al Consejo de Ministros —que es la figura equivalente al Gabinete— o a un ministro mediante el voto de confianza.

¹⁴ Fernando Dworak, citado por Claudia Gamboa, “Ratificación del gabinete. Estudio teórico conceptual de derecho comparado y de iniciativas presentadas en la materia”, Cámara de Diputados. Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis Política Interior, pp. 56-57, en [<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/spi-iss-27-10.pdf>] (fecha de consulta: octubre de 2010).

¹⁵ María Amparo Casar, “Reformas en el aire”, *Nexos*, en [<http://www.nexos.com.mx/?p=13421>] (fecha de consulta: diciembre de 2009).

Estados Unidos

En Estados Unidos se faculta al Senado para que con el consejo y consentimiento del presidente se nombre a los ministros públicos. Cabe señalar que es bastante común ver en los medios de comunicación —porque esas reuniones son del dominio público— el proceso de valoración y examinación de candidatos tanto a cargos de la Suprema Corte de Justicia como de los secretarios de despacho. Sobre la ratificación del Senado a los ministros públicos, Dworak indica que “esto se hace no como un mecanismo de control político o para certificar las capacidades de los funcionarios propuestos, sino para saber si los legisladores los consideran interlocutores válidos: un simple visto bueno”.¹⁶

Perú

En el caso peruano se encuentran mecanismos de pesos y contrapesos de corte parlamentario, como son: el voto de censura, la cuestión de confianza, la disolución del Parlamento y que un congresista pueda ejercer la función pública de un ministro de Estado.

Ahora bien, la cuestión de confianza es la figura que se utiliza como equivalente de la ratificación de gabinete, es decir, el Consejo de Ministros es nombrado y removido libremente por el presidente de la república; a los demás ministros los nombrará y removerá a propuesta y con acuerdo del presidente del Consejo. Una vez conformado el Consejo de Ministros y asumidas las funciones de su presidente, éste

¹⁶ Fernando Dworak, citado por Gamboa, *op. cit.*, p. 44.

cuenta con 30 días para acudir al Congreso y plantearle una cuestión de confianza, la que está encaminada a la aceptación de su equipo, pero en dado caso de ser rechazada, su efecto es la renuncia.¹⁷

En cuanto a los mecanismos de contrapesos, el presidente puede llevar a cabo la disolución del Congreso si se cumple como condición el haber negado la confianza o incluso el haber aprobado un “voto de censura” a dos consejos. Sin embargo, la disolución del Congreso no podrá hacerse en el último año de su mandato. “El voto de censura se establece para hacer efectiva la responsabilidad política de todo el Consejo o de los ministros por separado. Para interponer una moción de censura se requiere que sea presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas. Para su aprobación se requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Los efectos de un Consejo de Ministros o un ministro censurado es la renuncia”.¹⁸

¹⁷ Cabe subrayar, que hace unos días, 17 de marzo de 2014, fue aprobado el nuevo gabinete del presidente peruano, Ollanta Humala. No obstante, antes de otorgarle el “voto de confianza”, éste se vio sometido a varias especulaciones: representantes de las bancadas de los partidos opositores Aprista y Fuerza Popular habían adelantado que le negarían el “voto de confianza”. Los apristas alegaban que no le darían su aval en protesta por el fuerte aumento salarial otorgado el mes pasado a los ministros y otros altos funcionarios, y el partido Fuerza Popular como rechazo a la supuesta injerencia de la esposa del presidente Ollanta Humala, Nadine Heredia, en las decisiones gubernamentales y en la generación de la crisis ministerial de febrero pasado. Véase *Prensa Latina*. Agencia informativa latinoamericana, “Nuevo gabinete ministerial peruano buscará ratificación”, en [http://prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=2465091&Itemid=1] (fecha de consulta: marzo de 2014).

¹⁸ Gamboa, “Ratificación del gabinete...”, *op. cit.*, p. 46.

Uruguay

El caso uruguayo también destaca por contar con matices parlamentarios en el procedimiento de integración del gabinete, como: el voto de confianza, moción de censura y la disolución de las cámaras. Los consejos de ministros les serán adjudicados a los ciudadanos que cuenten con el apoyo parlamentario para ello, esto asegura la permanencia en el cargo. Dicho apoyo se lleva a cabo con la ratificación que se realiza mediante el voto de confianza, y que a diferencia de Perú, en donde lo plantea el presidente del propio Consejo, en Uruguay lo solicita el presidente de la república. El voto de confianza se otorgará por el voto de la mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General, o cuando ésta no se reúna dentro del plazo con el que cuenta para resolver (72 horas a partir de la recepción de la solicitud), o reuniéndose, no adopte ninguna decisión. El presidente no podrá sustituir a uno o más ministros en el primero ni en el último año de su mandato. Los ministros pueden cesar en su cargo por dos causas:

- Resolución del presidente de la república.
- Por una moción de censura de la Asamblea General.

Una moción de censura trae aparejada la renuncia. No obstante, de revocarse la moción de censura, el presidente de la república podrá mantener por decisión expresa al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados recobrando sus facultades, y como contrapeso podrá activar el mecanismo de disolución de las cámaras.

En caso de disolverlas se convocará a nuevas elecciones. De no llevarse a cabo las elecciones o una vez realizadas, no se proclama la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas cámaras; la Asamblea disuelta también recobrará sus derechos. Si cualquiera de estos supuestos se cumpliera, el Consejo de Ministros caerá. Ahora bien, si se realizan las elecciones y se proclama la mayoría de miembros de cada Cámara, dentro de los primeros 15 días de su constitución, la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera, caerá el Consejo de Ministros.¹⁹

Ventajas y desventajas del aumento del umbral para conservar el registro de los partidos políticos

Argumentos a favor

Para Flavio Galván, pasar de 0.6 a 3% de la votación nacional para mantener el registro permitirá elevar la calidad de las instituciones políticas, aunque reconoció que el interés de los ciudadanos por formar parte de organizaciones políticas no es muy alto.²⁰

Por otra parte, Ignacio Ruelas apuntó que si bien dicha modificación podría afectar a organizaciones políticas que están por constituir-

¹⁹ *Ibid.*, pp. 49-50.

²⁰ Instituto Federal Electoral, “Observaciones a la minuta de la reforma electoral”, en [<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnnextoid=a223672f90c6b310VgnvcM1000000c68000aRCRD>] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

se en partidos políticos, pudiéndose plantear una “aparente falta de pluralidad”, también es cierto que dicho criterio coadyuvaría a fomentar el trabajo político de organizaciones de este tipo, así como de los partidos pequeños e instituciones, a fin de incentivar la identidad de sus simpatizantes y miembros.²¹

Argumentos en contra

Al respecto, consejeros del IFE manifestaron observaciones a la minuta del Senado, apuntando lo siguiente:

Aumentar el umbral mínimo no tiende a fortalecer la representación, ni mucho menos al sistema de partidos, sino al contrario, reduce la posibilidad de garantizar pluralidad, elemento básico que debe existir en un sistema democrático donde las decisiones a adoptar deben someterse a un proceso deliberativo que incluya a todos por igual. [...] Finalmente, el hecho de que se prevea establecer el umbral mínimo para mantener el registro como partido político a partir de la votación total emitida, tampoco garantiza representatividad. Ello, ya que dicho elemento involucra los *votos nulos* que, por definición, son “aquellos en los cuales, por un lado, no se identifica la voluntad del ciudadano respecto a una opción política y, por el otro, hay una manifestación expresa para no votar por determinado candidato o partido político”. De ahí que dicho elemento no sea

²¹ José Fermín Ruiz Esparza Muñoz, “Nuevos partidos políticos sufrirán los efectos de la reforma política”, *La jornada de Aguascalientes*, en [<http://www.lja.mx/2014/02/nuevos-partidos-politicos-sufriran-los-efectos-de-la-reforma-politica/>] (fecha de consulta: febrero de 2014).

idóneo para los fines que persigue el aumento de 3 por ciento.²²

Experiencias en otros países

Italia

La reciente reforma electoral en Italia aprobada por la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 2014 ha sido un intento por subsanar los problemas de gobernabilidad que representó la reforma de 2005.²³

Considerado uno de los sistemas político-electorales más complicados y con la reforma electoral de 2005 (ley que hasta la fecha sigue vigente),²⁴ Italia ha tenido que hacer frente a la fragmentación parlamentaria y la falta de gobernabilidad.²⁵

²² Instituto Federal Electoral, “Observaciones...”, *op. cit.*

²³ Al considerarse que Italia tiene la deuda más alta dentro de la zona euro después de Grecia, “los políticos italianos están haciendo un nuevo intento por reformar el sistema electoral, con la esperanza de tener gobiernos más firmes y duraderos.” Véase Philip Püllella, “Berlusconi y líder de centroizquierda de Italia buscan reformar sistema electoral”, *Reuters*, Roma, en [http://www.swissinfo.ch/spa/suiza_y_el_mundo/internacional/Berlusconi_y_lider_de_centroizquierda_de_Italia_buscan_reformar_sistema_electoral.html?cid=37766260_] (fecha de consulta: enero de 2014).

²⁴ Laura Villadego, “¿Cómo funcionan las elecciones en Italia?”, *Miradasdeinternacional*, en [<http://www.miradasdeinternacional.com/2013/02/22/como-funcionan-las-elecciones-en-italia/>] (fecha de consulta: febrero de 2013).

²⁵ Después de la Segunda Guerra Mundial, Italia ha tenido 40 ministros; en promedio, éstos han durado dos años y medio en el puesto. El único que terminó el periodo fue Silvio Berlusconi. En el Senado los escaños se asignan con arreglo a diferentes sistemas en las distintas regiones. Italia tiene dos cámaras con un equilibrio

La reforma electoral de 2005 se caracterizó por un sistema de representación proporcional, lo que implicó que se suprimieran las circunscripciones uninominales, y que los escaños se asignaran a los partidos en función de los votos.

En cuanto al porcentaje mínimo de votos que un partido debía obtener para lograr un escaño en el Parlamento, se estableció 10% para una coalición; un mínimo de 4% para partidos que no estuvieran en coalición y 2% para partidos dentro de una coalición.

Con respecto al Senado, se estableció un mínimo de 20% para una coalición, 8% para los partidos fuera de una coalición, y 3% para partidos dentro de una coalición. Y en cuanto a las minorías lingüísticas, se estableció que en la Cámara de Diputados se podrían obtener escaños con 20% de los votos en su circunscripción.

Los aspirantes a diputados se presentan en listas cerradas por partidos, con una única circunscripción que abarca todo el país, y los escaños se reparten proporcionalmente a los votos.

Con relación a la alteración de dicha proporcionalidad, los umbrales mínimos juegan un papel decisivo, ya que excluyen a los partidos que obtengan menos de 4% de los votos

casi total de poderes. La actividad principal se realiza en la Cámara de Diputados, pero si el Senado rechaza una medida, ésta no sale adelante. Y aunque —desde la reforma electoral de 2005— en la primera está garantizada una mayoría para el partido o coalición que gane, en la otra cámara no. Además, Italia se caracteriza por un regionalismo del electorado, por lo que difícilmente se consigue el amplio margen de votantes. Véase Mario Vallejo, “Italia, el país de los mil sistemas electorales y las mil crisis de gobierno”, *rtve.es*, en [<http://www.rtve.es/noticias/20130212/italia-pais-mil-sistemas-electorales-mil-crisis-gobierno/607995.shtml>] (fecha de consulta: febrero de 2013).

(2% si se presentan en coaliciones electorales), en todo el territorio italiano. A su vez, si ninguna lista o coalición alcanza una mayoría absoluta de 54%, a la más votada se le da un premio para asegurarle esa cantidad de escaños, es decir, 340 sobre 630.²⁶ La mayoría se otorga generalmente a la coalición más votada.

Fue en este contexto que se consideró que ese tipo de sistema, y dichos umbrales, fomentaba la inestabilidad parlamentaria. Los partidos pequeños son perjudicados en tanto que no se encuentren en la coalición ganadora, además de que a los votantes se les reducen las opciones electorales; al mismo tiempo se tiende a ejercer más fácilmente el voto útil.

Por consiguiente, la reforma electoral de 2014, impulsada por Matteo Renzi y Silvio Berlusconi²⁷ debería caracterizarse por la superación del “bicameralismo igualitario”, la representación de los distintos grupos políticos, la estabilidad del Ejecutivo, la gobernabilidad, la reducción de representantes en el Parlamento y la segunda vuelta.²⁸

Bajo dicho entendido, una de las medidas tomadas fue respecto al tema de los umbrales, al plantearse que “sólo obtendrán escaños los partidos que superen 8% de los votos; las coaliciones que superen 12%, y los partidos que se presenten en coaliciones y superen 4.5 por ciento”.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Matteo Renzi es el actual ministro de Italia, hasta hace poco el secretario del Partido Democrático. Silvio Berlusconi, ex ministro de Italia y líder del partido Forza Italia.

²⁸ *Diario Progresista*, “La reforma del sistema electoral italiano se vuelve contra Letta”, en [<http://www.diarioprogresista.es/la-reforma-del-sistema-electoral-italiano-se-vuelve-contra-letta-44563.htm>] (fecha de consulta: enero de 2014).

No obstante, para Giulia Pastorella, del Instituto Europeo (LSE), la iniciativa de reforma electoral de Italia (*Italicum*) no necesariamente sería más democrática que la de 2005 y tampoco garantizaría la estabilidad del sistema de partidos que tanto necesita dicho país.

La reforma —al tener como objetivo la gobernabilidad— sólo estaría reforzando el bipartidarismo, en donde los partidos pequeños “se alinean detrás de dos partidos más grandes”.²⁹ Aunado a ello, se eliminaría la capacidad de negociación de dichos partidos.³⁰

En su momento, el politólogo Giovanni Sartori manifestó estar en contra del proyecto de ley de dicha reforma. Para él “la solución es el modelo francés”,³¹ aludiendo que la segunda vuelta es pertinente si los partidos aparecen solos y no en coalición, con la finalidad de que cada fuerza política presente a su mejor candidato para entrar en la segunda ronda, ofre-

²⁹ Giulia Pastorella, “Italy’s new electoral law proposal is unlikely to make Italian governments more democratic or stable”, *LSE. The London School of Economics and Political Science*, en [<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/01/24/italys-new-electoral-law-proposal-is-unlikely-to-make-italian-governments-more-democratic-or-stable/>] (fecha de consulta: enero de 2014).

³⁰ Por ejemplo, se prevé que los partidos pequeños —como Ecología y Libertad (SEL), Nueva Centro Derecha (NCD) y Liga Norte e Izquierda—, al no ser capaces de superar el umbral mínimo, sus votos “influyen” a los partidos más fuertes, como Forza Italia (FI) y Partido Democrático (PD), quedando la tercera fuerza debilitada, esto es, el Movimiento 5 Estrellas del líder Beppe Grillo.

³¹ Cabe indicar que la iniciativa de reforma electoral de Italia (2014) se basa en el modelo español.

ciéndole al electorado la oportunidad de elegir acorde a su preferencia y no ser manipulados: “El doble turno sólo funciona si las partes están de acuerdo con sus líderes y coaliciones. (...) Están inventando sistemas que convierten la minoría en una mayoría (...)”.³²

En tanto, el politólogo Roberto D’Alimonte considera que el umbral determinado para la mayoría en la primera ronda es demasiado bajo, por lo que refiere que es mejor reducirlo a un único umbral: “Para mí (...), sería preferible destinar 340 escaños sobre todo en caso de victoria en la segunda vuelta”.³³

*Brasil*³⁴

Este país se caracteriza por un sistema político electoral, federalista y de representación

³² Charles Fusi, “Legge elettorale, Sartori: L’Italicum di Renzi è un pasticciaccio su un pasticciaccio, la minoranza diventa maggioranza”, *Il Messaggero Digital*, en [http://www.ilmessaggero.it/primopiano/politica/legge_elettorale_sartori_italicum_renzi_pasticciaccio/notizie/464767.shtm] (fecha de consulta: enero de 2014).

³³ Diego Pretini, “Italicum, D’Alimonte: E’ meglio di Porcellum e proporzionale, ma ha difetti”, *Il fatto Quotidiano*, en [<http://www.iffattoquotidiano.it/2014/03/07/italicum-dalimonte-e-meglio-del-porcellum-e-del-proporzionale-ma-ha-ancora-difetti/906014/>] (fecha de consulta: marzo de 2014).

³⁴ En Brasil, el umbral, o también conocido como “cláusula de barrera”, estaba determinado en un mínimo de 5%. No obstante, el Supremo Tribunal Federal lo determinó anticonstitucional en 2006; esto en respuesta a la demanda interpuesta por pequeños partidos, los cuales aludían que dicha cláusula violaba el derecho de representación de las minorías. Véase Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (coords.), “Reforma política electoral en América Latina 1978-2007”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, en [http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf].

proporcional, es decir, por un multipartidismo (alrededor de 27 partidos políticos), lo que refleja la fragmentación legislativa (en la elección de 2010, 22 partidos tuvieron representación en la Cámara de Diputados y 25 en asambleas estatales). No obstante, ello no resta importancia a dos de sus principales fuerzas políticas: el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), siendo el tema de las coaliciones una de las principales estrategias de las instituciones para garantizar su permanencia en la vida pública. Además, estas dos fuerzas han polarizado la escena política, ya que cada una ha logrado aglutinar un importante número de coaliciones. Lo anterior le resta presencia a una tercera fuerza política o candidaturas alternativas; por ejemplo, en la elección de 2010, el PT aglutinó a nueve partidos, mientras que el PSDB a cinco.³⁵

Esta lógica de coaliciones ha conllevado a que en las cámaras se dé una presencia importante de la diversidad de partidos políticos. Por ejemplo, en las elecciones de 2010, 22 partidos tuvieron escaños en la Cámara de Diputados, con una representación de 17.2% de la primera fuerza parlamentaria, mientras que en la de Senadores, compuesta por elección mayoritaria, el segundo partido con la mayor votación obtuvo cinco escaños, y la tercera fuerza 16.³⁶

³⁵ Rachel Meneguello, “Las elecciones de 2010 y los rumbos del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones”, en [http://venus.ifch.unicamp.br/pos/cp/selecao/2011/las_elecciones_de_2010_y_los_rumbos_del_sistema_de_partidos_brasile%C3%B1o.pdf] fecha de consulta:

³⁶ La composición del Senado es de 81 miembros, tres por unidad de la federación, y ocurren cada cuatro años con composición alternada de 1/3 y 2/3. El mandato de los senadores es de ocho años. En 2010, fueron electos 2/3 de la composición del Senado (54).

Así pues, 15 partidos obtuvieron escaños en el Senado.

Brasil ha tomado varias medidas para hacer frente a una falta de gobernabilidad debido a su fragmentación legislativa. Entre éstas se puede destacar el control de partidos y candidatos al implementar listas cerradas. Aunado a ello, las elecciones de coalición en elecciones proporcionales pretenden ser reglamentadas obligando a que los candidatos de determinada coalición permanezcan por tres años después de la elección a la “identidad unificada”, lo que impide la migración de candidatos de un partido a otro.³⁷

Comentarios finales

En el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional en materia político-electoral, la cual, a su vez, había sido promulgada por el presidente de la república el 31 de enero, en virtud de la declaratoria constitucional hecha por el Congreso de la Unión el 22 de enero.

Estas reformas representan un cambio en varios aspectos centrales del funcionamiento del sistema político mexicano porque buscan fortalecer las instituciones que lo integran mediante la creación de nuevos mecanismos y figuras que coadyuven a la gobernabilidad y entendimiento a través del equilibrio de poderes.

Ahora bien, algunos especialistas establecen que cuando se trata de reformas innovado-

³⁷ Leonardo Barreto y David Fleischer, “Reformas políticas y democracia en Brasil”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/9.pdf>].

ras, sobre las que no existen precedentes en el país, el principal recurso para evaluar sus posibles efectos es recurrir a la teoría institucional y al análisis empírico comparado.

En ese sentido, a lo largo de este trabajo no solamente se expusieron los argumentos a favor y en contra expresados por distintos actores sobre el gobierno de coalición, la ra-

tificación de los miembros del gabinete y el aumento del umbral para mantener el registro como partido político, sino que también se describió la manera de cómo se han experimentado dichas disposiciones en otros países. Lo anterior con el objetivo de dotar de algunos elementos prácticos para realizar una evaluación crítica.

Derecho comparado en materia de democracia directa en la legislación de las entidades federativas

Anavel Monterrubio Redonda*

Introducción

Con la finalidad de destacar los alcances diferenciados de los instrumentos de consulta en México, el objetivo del presente documento es examinar las condiciones de aplicación de los mecanismos de democracia directa establecidos en las leyes de participación de las entidades federativas para, con ello, deducir elementos en su utilización.

Para tal efecto, en un primer momento se contextualiza la aprobación de la Ley Federal de Consulta Popular en el marco de la reforma del Estado. Posteriormente, a partir de la revisión de las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas, se extraen los principales elementos técnicos que definen su utilización; y, por último, se expone una reflexión final sobre sus alcances como mecanismos de democracia directa.

* Doctora en Sociología. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: planeación y desarrollo urbano, pobreza, asuntos indígenas. Correo electrónico: anavel-monterrubio@gmail.com

La nueva reforma política del Estado mexicano

El 9 de agosto de 2012 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, que obliga al Congreso de la Unión a expedir las leyes secundarias correspondientes.

Entre estas reformas constitucionales destaca la modificación al artículo 35, que en su fracción VII establece que como parte de los derechos del ciudadano está “iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley”. Y el párrafo VIII menciona que también tiene derecho a “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...”, lo cual implica la introducción de mecanismos de democracia directa al sistema político nacional referidos, concretamente, a la inclusión de la consulta popular y la iniciativa ciudadana

como complemento de la democracia representativa, lo que significa ampliar las opciones de intervención de los ciudadanos en ciertos ámbitos de los asuntos públicos.

La reglamentación de estas iniciativas se asumió como compromiso en los *Acuerdos para la gobernabilidad democrática* del Pacto por México, donde se señala que con la finalidad de instrumentar plenamente la nueva reforma política (compromiso 93), se deben expedir las leyes reglamentarias en materia de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente y consulta popular (estas tres últimas son lo que se conoce como *cartas ciudadanas*)¹ para dar cumplimiento al mandato constitucional en beneficio de la ciudadanía, al otorgar mayores instrumentos de inclusión y participación en la vida política del país.²

Es en este contexto que se aprobó la Ley Federal de Consulta Popular,³ instrumento en el que se regulan los mecanismos y las limitaciones de la participación ciudadana en los asuntos de la nación.

Indudablemente, con la reglamentación de la consulta popular (“mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”)⁴ y

¹ Las cartas ciudadanas son mecanismos de comunicación y relación directa entre gobernantes y legisladores con los ciudadanos. *Excelsior*, 6 de diciembre de 2013, en [<http://www.excelsior.com.mx/opinion/ruthzavaleta-salgado/2013/12/06/932313>].

² *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 9 de diciembre de 2013.

³ Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014.

⁴ Artículo 4o. de la Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.

la iniciativa ciudadana se fortalece el sistema democrático y republicano de México, pues se trata de la articulación de las acciones de gobierno con la decisión ciudadana mayoritaria desde una posición de corresponsabilidad. Se introduce el debate público y el derecho a participar, como mecanismos para hacer efectivo el derecho del ciudadano a ser considerado en la toma de decisiones de gobierno, de manera independiente, sin necesidad de formar parte del mismo o de un partido político, mediante esquemas de participación vinculatorios con la toma de decisiones trascendentales para la nación, que dan legitimidad a los actos de gobierno e institucionalizan el poder ciudadano para influir, de forma permanente, en los asuntos relacionados con la vida pública del país.⁵

Sin embargo, la Ley Federal de Consulta Popular, aceptada en su esencia como instrumento democrático, ha resultado controvertida en su contenido, pues pone en el centro del debate los alcances del principio de autodeterminación (derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen) y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo, lo cual constituye el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

Es decir, lo que está en el punto de discusión no es la importancia de la consulta popular, sino la parte técnica⁶ del proceso de

⁵ *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 9 de diciembre de 2013.

⁶ El proceso de consulta popular se sintetiza en cuatro etapas: *a)* a quién le corresponde y cómo le corresponde la decisión de iniciar el proceso de consulta popular; *b)* el establecimiento de la agenda o del problema y la formulación de la pregunta específica; *c)* la campaña dirigida hacia los ciudadanos, en consecución de voto, y la última *d)* la jornada electoral.

consulta, ya que es ahí donde se definen los alcances reales de la participación del ciudadano en la toma de decisiones y, por tanto, es lo que explica los efectos diferenciados de la consulta popular en el sistema político de los países y entidades donde se instrumenta.

Mecanismos de democracia directa en las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas

De los mecanismos formales de democracia directa que en diversas modalidades se incluyen en las constituciones o en leyes secundarias en buena parte del mundo, destacan el *plebiscito*, el *referéndum* y la *iniciativa popular*. Son herramientas que se usan de manera excepcional como elementos de decisión última sobre asuntos de trascendencia nacional o local.

El *plebiscito* es el medio de participación ciudadana por el cual el gobierno consulta a los electores sobre un acto de índole político o gubernamental que se considera relevante para la vida pública de la nación (entidad o municipio).

El *referéndum* es el procedimiento jurídico por el que el gobierno somete al voto popular las leyes o los actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Puede ser constitucional o legislativo. El primero consiste en someter a la decisión ciudadana reformas o adiciones a la constitución. El segundo consiste en someter a la consideración ciudadana reformas o adiciones a las leyes.

Por su parte, la *iniciativa popular* es la forma de participación ciudadana mediante la cual un número determinado de ciudadanos presentan una petición avalada por sus firmas, para que se

tome a consideración política un asunto público determinado, como puede ser una reforma de ley o una enmienda constitucional. Este proceso puede ser consultivo o indicativo (no obligatorio) o vinculante (obligatorio).

Respecto a su utilización en México, la Ley Federal de Consulta Popular es una iniciativa que, en cuanto a la aplicación de mecanismos de democracia directa, ya existe en la mayoría de las entidades federativas:⁷ de los 31 estados, 25 de ellos consideran en sus constituciones la figura jurídica del plebiscito; 27 el referéndum y 26 la iniciativa popular. En 27 entidades, incluido el Distrito Federal, estas figuras están reglamentadas en las leyes de participación ciudadana (las entidades que no cuentan con este instrumento son: Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Estado de México y Nuevo León). Sin embargo, aun con la amplia presencia en los marcos constitucionales y jurídicos locales, hay una escasa aplicación. ¿Cuáles son las dificultades para su utilización?

Al respecto, el análisis de algunos aspectos técnicos para la puesta en marcha de estos

⁷ Leyes vigentes de participación ciudadana de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Zacatecas; Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán; Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí; Ley número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero; Ley número 76 de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular (Veracruz); Código de Elecciones y Participación Ciudadana, Libro Séptimo, “De la Participación Ciudadana”, Gobierno del Estado de Chiapas; Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

instrumentos, establecidos en las leyes de participación ciudadana de las entidades, donde las hay, permite observar algunos puntos de encuentro y diferencias sustanciales en su operación, desde donde se pueden identificar elementos que constituyen incentivos (o no) para su utilización.

Asuntos objeto de consulta

En materia de plebiscito, en virtud de que se considera para consultar a la ciudadanía sobre actos de gobierno calificados como trascendentales para la vida pública del estado o de los municipios, los temas son bastante amplios.

En los que hay más coincidencia, puesto que se mencionan en la mayoría de las leyes, son: derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad y transporte, educación, cultura, turismo y deportes, salud, asistencia social y beneficencia privada, medio ambiente y agua, seguridad pública, desarrollo económico, desarrollo urbano, desarrollo rural y desarrollo social.

Los asuntos que aparecen sólo en algunos estados son: formación, supresión o fusión de municipios (BCS, Colima, Zacatecas, SLP, Yucatán, Tlaxcala, Tabasco); asuntos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos (Aguascalientes, Jalisco, Puebla).

Asimismo, hay temas que refieren particularidades de cada entidad, por ejemplo: asuntos indígenas y migración (Puebla); otorgar la categoría y denominación política que les corresponde a los centros de población; autorización de la enajenación a particulares, de los bienes inmuebles municipales cuando éstos sean de importancia histórica, cultural, ecológica

o social; la incorporación o desafectación de un bien del dominio público y su cambio de destino (SLP y Yucatán); la creación, conservación y destino de reservas territoriales y ecológicas, el arreglo de límites municipales, el otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios públicos municipales, la contratación de deuda pública, el cambio de denominación del municipio (Yucatán) y el cambio de régimen de elección de presidentes de comunidad, siempre que al respecto anteceda conflicto debido a tal circunstancia en la comunidad de que se trate y que medie acuerdo del ayuntamiento para su promoción (Tlaxcala).

Ejemplos de convocatoria de plebiscitos son, el llamado a la consulta para decidir si se urbanizan o no los cerros de La Bufa, El Hormiguero y los Picachos, considerados como reserva ecológica en Guanajuato; la adhesión del municipio de San Quintín al estado de Baja California; o la construcción del segundo piso del Periférico en la ciudad de México.⁸

En cuanto a los asuntos que no son sujetos de consulta a través del plebiscito, las leyes de participación ciudadana coinciden en los siguientes temas: los egresos del Estado, el régimen interno y de organización de la administración pública del estado; las disposicio-

⁸ Para mayor información se pueden consultar las siguientes notas: “Primer plebiscito en la historia de Guanajuato”, *Testigo Ocular, Temas de León, México y el Mundo*, diciembre de 2010, disponible en [<http://testigoocularenleongto.blogspot.mx/>]; “Aprueban plebiscito para municipalizar SQ”, *El Mexicano. Gran Diario Nacional*, agosto de 2012, en [www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2012/08/15/603514/aprueban-plebiscito-para-municipalizar-sq]; “Decidirá un plebiscito segundo piso: AMLO”, *El Universal*, mayo de 2002, en [<http://www.eluniversal.com.mx/primeira/12540.html>].

nes administrativas estatales o municipales en materia tributaria, financiera y fiscal; el nombramiento o destitución de los servidores públicos de los Poderes, organismos autónomos y los municipios. Otros temas establecidos en un número acotado de leyes son: los actos en materia de expropiación o limitación a la propiedad particular (que se establecen en BC, Querétaro y Sonora); los actos realizados por el Poder Ejecutivo por causa de utilidad pública (Durango); lo relacionado o derivado de un procedimiento de referéndum (Durango); las obligaciones derivadas de las leyes federales y estatales, así como de los tratados internacionales (Oaxaca, Quintana Roo); las obligaciones derivadas de instrumentos contractuales (Oaxaca); y los acuerdos relacionados con las tarifas de los servicios públicos (Quintana Roo, Zacatecas).

En cuanto al referéndum, los asuntos que pueden someterse a este mecanismo de consulta y en los que hay coincidencia en las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas son: la creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del estado; en algunos casos, como en Baja California, se establece también la posibilidad de someter a referéndum los reglamentos municipales. En otros casos, como en Baja California Sur, se establece la posibilidad de someter a referéndum la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o de la supresión o fusión de alguno o algunos de éstos.

La diferencia sobresaliente entre entidades es la posibilidad de someter a referéndum las modificaciones, reformas, adiciones o deroga-

ciones a la Constitución del estado, que sean trascendentes para la vida pública de la entidad (posibilidad que se considera sólo en BC, BCS, Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos, SLP, Veracruz, Sonora, Tlaxcala).

Ejemplos de convocatoria a referéndum son las iniciativas legislativas sobre aborto y muerte digna en el Distrito Federal.⁹

En cuanto a los asuntos que no pueden someterse a referéndum, en los que coinciden la mayoría de las leyes, están: la legislación en materia tributaria, fiscal y de egresos de la entidad de que se trate; el régimen interno y de organización de la administración pública estatal, del Congreso y del Poder Judicial del Estado; las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, cuando dichas reformas impliquen reformas o adiciones a la Constitución política mexicana.

Otros temas que destacan, aplicables sólo en algunos estados, son: reformas a la Constitución (no consideradas en Michoacán, Puebla, Quintana Roo); designación del gobernador interino, sustituto o provisional (Morelos); los convenios con la federación y con otros estados de la república (Morelos); resoluciones jurisdiccionales (Nayarit, Oaxaca); los acuerdos referentes a las tarifas de los servicios públicos (Zacatecas), entre otros.

En cuanto a la iniciativa popular, al igual que en el referéndum, el desglose de los asuntos que pueden ser propuestos mediante este mecanismo se remite, en principio, a su defi-

⁹ En la nota “Analiza IEDF procedencia de referéndum sobre aborto”, de *El Universal*, Mx. Metrópoli, en [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/422096.html>], se observan algunos elementos importantes para el análisis de la viabilidad de la aplicación del instrumento: la temporalidad y el financiamiento.

nición, es decir, en la mayor parte de los estados donde se permite la iniciativa popular (o iniciativa ciudadana) establecen como asuntos: iniciativas de reformas, derogaciones o abrogación de leyes, decretos y ordenamientos legales; proyectos de reglamentos municipales. En algunas entidades, como Querétaro y Yucatán, se establece la posibilidad de presentar iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado; y en Baja California Sur sólo aplica para presentar iniciativas de leyes o códigos que otorguen derechos o impongan obligaciones a la generalidad de las personas.

Respecto de los asuntos que no pueden presentarse mediante iniciativa popular, destacan el régimen interno de la administración pública estatal o municipal; la regulación interna del Congreso y del Poder Judicial del Estado; fiscalización y transparencia; ley en materia electoral; ley de participación ciudadana; órganos autónomos constitucionales; Constitución política de México; Constitución política del estado; las disposiciones en materia fiscal o tributaria; y la expropiación de bienes, aunque se trate de causa de interés público.

Como se puede observar, las diferencias de los asuntos materia de consulta entre un mecanismo y otro son sutiles, de modo que, una primera premisa para su procedencia es presentar la iniciativa adecuada al tipo de mecanismo.¹⁰

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de Chiapas, un argumento del Congreso del Estado para objetar la procedencia de una solicitud de referendo es que el tema a discusión (solicitud del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez fue para concesionar el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado) no es materia de referéndum. En la misma nota también se menciona que hay dudas acerca de cuál es el organismo al que se le tiene que presentar la solicitud. “Otra traba para el referéndum pone el Congreso del estado”. Chiapas Paralelo.com, en [http://

Otros factores que determinan la aplicación de los mecanismos de democracia directa

- A partir de la revisión de las legislaciones, algunos de los principales factores que contribuyen a determinar el uso de los diferentes instrumentos son:
- El costo que implica cubrir los requisitos para solicitar la consulta y la probabilidad de que las autoridades gubernamentales acepten su uso.
- El porcentaje de firmas —y su comprobación— de los ciudadanos que integran el padrón electoral (o lista nominal) (que puede ir de 0.2 a 20%) lo cual implica, adicionalmente, un proceso de consenso entre los ciudadanos para definir si un asunto es o no trascendente para toda la entidad y no sólo para la población directamente afectada.
- Otro punto relevante es la definición de la pregunta o preguntas (cédula de opinión) en la que se basará la consulta. Al respecto, en la mayoría de las legislaciones este asunto está ausente. Sólo en Guanajuato, Veracruz, Tlaxcala y Yucatán, se establece que la pregunta debe articularse en términos claros y precisos; no ser tendenciosa ni contener juicios axiológicos; formularse en sentido afirmativo, a efecto de que la respuesta pueda ser un “sí” o un “no”; contener sólo un hecho; y ser conducente a la materia de consulta.
- Un punto adicional, que es determinante para la presentación de las iniciativas, es

www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2013/08/otra-traba-para-el-referendum-pone-el-congreso-del-estado/].

el carácter vinculatorio de los resultados. En la mayoría de las entidades se establecen porcentajes de votación para determinar el perfil vinculante de los resultados de la consulta. En Michoacán, Durango, Tlaxcala y Yucatán se establece que si no se alcanza determinado porcentaje, el resultado será indicativo. En estados como Veracruz y Zacatecas se establece que los resultados no son obligatorios para el Ejecutivo o el Legislativo.

- Por otro lado, la naturaleza de estos mecanismos y la participación de los ciudadanos dependen de las circunstancias coyunturales, de modo que otros puntos más que refieren su utilización y la participación ciudadana son la temporalidad, la difusión y la información del asunto que se pretende proponer para consulta. En algunas entidades se establece que tanto el referéndum como el plebiscito sólo se pueden presentar en los años de elecciones ordinarias, mientras que en otras lo que dicta la ley es que no se pueden presentar en estos periodos. Asimismo, aplica de forma distinta el momento de su celebración, es decir, en algunas entidades tanto el plebiscito como el referéndum aplican antes de la decisión del gobierno o del Legislativo local; en otros casos se utiliza para ratificar o legitimar acciones ya realizadas.

Reflexión final

Como se puede observar, en el proceso de fortalecimiento de la democracia, las leyes de participación ciudadana y los mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) son instrumentos nada soslayables de participación del ciudadano en el debate público y de manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos y decisiones importantes para el país. Representa ciertas ventajas en cuanto a la discusión de asuntos políticos más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades entre partidos y favorece un gobierno más involucrado y cercano a la ciudadanía.

Empero, tal y como están los instrumentos legislativos en materia de consulta, el incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado, pues escasamente logran constituirse en medios eficientes de expresión de la voluntad popular, y no sólo por el proceso técnico de la consulta, sino por circunstancias externas relacionadas con la heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos, la experiencia (o habilidad) de éstos para tomar decisiones informadas y racionales sobre problemas complejos, y los contextos políticos que definen la viabilidad de su aplicación y la interpretación de los resultados.

Reportes CESOP

- | | |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">2009</p> <p>19. La nueva presidencia de Estados Unidos</p> <p>20. Proceso electoral 2009</p> <p>21. Crisis económica</p> <p>22. Influenza en México</p> <p>23. Cambio climático</p> <p>24. Evaluación de la jornada electoral</p> <p>25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social</p> <p>26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno</p> <p>27. Presupuesto social</p> <p>28. Crisis del agua</p> <p style="text-align: center;">2010</p> <p>29. Rumbo al centenario de la Revolución</p> <p>30. Reforma política</p> <p>31. Reforma fiscal</p> <p>32. Reforma del Congreso</p> <p>33. Órganos electorales locales</p> <p>34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte</p> <p>35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur</p> <p>36. Migración México-Estados Unidos</p> <p>37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo</p> <p>38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México</p> <p>39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno</p> <p>40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011</p> <p style="text-align: center;">2011</p> <p>41. Telecomunicaciones</p> <p>42. Seguridad social en México</p> <p>43. Avances en la implementación de la reforma penal</p> <p>44. Análisis de resultados del Censo 2010</p> <p>45. Reforma política</p> <p>46. Cambio climático</p> <p>47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México</p> | <p>48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)</p> <p>49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)</p> <p>50. Una perspectiva de opinión pública</p> <p style="text-align: center;">2012</p> <p>51. Residuos sólidos urbanos en México</p> <p>52. Mujeres y elecciones</p> <p>53. Jóvenes: optimismo moderado</p> <p>54. Algunas notas sobre la opinión pública</p> <p>55. Elecciones 2012 (Tomo I)</p> <p>56. Elecciones 2012 (Tomo II)</p> <p>57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura</p> <p>58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)</p> <p>59. Temas selectos para el presupuesto de 2013</p> <p>60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II</p> <p style="text-align: center;">2013</p> <p>61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre</p> <p>62. Órganos reguladores</p> <p>63. Notas acerca del Pacto por México</p> <p>64. Algunas características del sistema educativo Vol. I</p> <p>65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II</p> <p>66. Reforma energética</p> <p>67. Notas acerca de la reforma fiscal</p> <p>68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno</p> <p>69. Notas acerca del presupuesto federal 2014</p> <p>70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional</p> <p>71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional</p> <p style="text-align: center;">2014</p> <p>72. Consideraciones en torno a la reforma energética</p> |
|---|--|

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P C

E T R



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS