

HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO*

Towards a New Set of Democratic Institutions in Mexico

Leonardo VALDÉS ZURITA¹
Instituto Federal Electoral y Universidad de Guanajuato, México
✉ leonardo.valdes@ife.org.mx

BIBLID [1130-2887 (2013) 64, 145-161]
Fecha de recepción: 5 de febrero del 2013
Fecha de aceptación: 15 de mayo del 2013

RESUMEN: El artículo realiza un breve análisis sobre la dinámica de la reforma constitucional en México, sus implicaciones sobre el andamiaje normativo e institucional del país y aquellas que transformaron la organización de las elecciones federales, así como las condiciones de competencia política durante los últimos treinta y cinco años. Después de este recorrido histórico, el artículo aborda las preguntas que podrían ser consideradas dentro de una eventual reforma electoral previa al inicio del proceso electoral federal 2014-2015.

Palabras clave: cambio institucional, institucionalidad democrática, transición a la democracia, reforma electoral.

ABSTRACT: This paper analyzes the dynamics underlying constitutional reform in Mexico, its implications on the country's legal and institutional framework, on the organization of national elections and on the conditions of political competition during the past thirty-five years. After this historical overview, the article focuses on proposals which might be considered for a new electoral reform prior to the start of the 2014-2015 federal electoral process.

Key words: constitutional change, democratic institutionalism, democratic transition, electoral reform.

* El autor agradece los comentarios realizados por los educadores de *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales.

I. REFORMA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

En una sociedad democrática la crítica y la autocrítica pueden ser mecanismos de cambio y renovación. Son factores que nutren los cambios institucionales en el proceso de sincronización de las demandas de la sociedad y la articulación de intereses en la clase política. Normalmente, la magnitud de las reformas está vinculada con la estabilidad o inestabilidad del régimen: mientras más tensiones provocan, más profundos son los cambios. De ahí que las reglas de acceso y ejercicio del poder expresen las prioridades de una sociedad y la orientación del diseño institucional consensuado.

A través de los cambios institucionales se pueden identificar las principales preocupaciones de la sociedad y se contribuye a generar esquemas de gobernabilidad, los cuales, en el caso de México, son procesos de apertura e inclusión política a través de la reforma constitucional. Es conveniente destacar que los cambios propiciados por el camino de la reforma constitucional en modo alguno son lineales y carecen de parámetros definidos a priori. Es decir, los cambios pueden ser continuos, discontinuos, de fondo, de forma, de vanguardia o, incluso, regresivos. Este es el desafío que tienen las democracias contemporáneas: generar los cambios que atiendan la dinámica y la transformación permanente de las sociedades, así como la legitimidad que requiere el ejercicio del poder público de manera democrática. Para algunos autores: «Si los ciudadanos consideran legítimos a los que detentan ciertos cargos, es probable que consideren legítimas también las instituciones respectivas y, consiguientemente, todo el régimen» (Carrillo Prieto 1987: 46).

A diferencia de varios países de Europa del Este y de América Latina, en México se experimentó un proceso gradual de apertura democrática que permitió incorporar a la competencia electoral a partidos políticos de viejo cuño y a otros nuevos, con diferentes niveles de representatividad y vigencia. El país avanzó hacia una democracia marcada por la existencia de contrapesos en el ejercicio del poder, por la coexistencia de gobiernos provenientes de distintos partidos políticos y por el desarrollo de gobiernos divididos emanados del pluralismo que impera en la conformación del Congreso de la Unión y en las legislaturas de los 32 estados de la República.

De acuerdo con el modelo conceptual de Lijphart (2000), actualmente en la toma de decisiones gubernamental y parlamentaria en México, se está procurando la participación de un mayor número de actores y fuerzas políticas. Es decir, se están ejerciendo los poderes públicos en un esquema similar al de las democracias consensuales, no obstante que el acceso al poder se dio en elecciones auténticas y legítimas, en un régimen plural de partidos políticos que compitieron en condiciones de equidad y de reglas aprobadas por la vía del consenso. Recuérdesse que Lijphart distingue en la democracia entre un modelo mayoritario y otro de carácter consensual¹.

1. «El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa... mientras el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso» (A. LIJPHART 2000: 14).

Esta forma de ejercer el poder refleja el reconocimiento de segmentos de la sociedad y de la clase política que influyen y participan en la vida pública, pero que son afines a fuerzas políticas distintas al partido gobernante. Expresa la intención de que las políticas públicas sean producto del consenso y contribuyan a la gobernabilidad democrática. Naturalmente, en México, como en la mayoría de los países con una tradición de excesos en el ejercicio del poder, la reforma constitucional constituye la vía más adecuada para garantizar el cumplimiento de los grandes acuerdos nacionales y encauzar las demandas y exigencias de una ciudadanía cada vez más participativa, por la vía institucional.

Los cambios constitucionales tradicionalmente han significado importantes instrumentos de transformación social y avances para la vida democrática mexicana. En la actualidad, una vez más, los cambios a la Constitución representan la piedra angular del proceso de transformación de nuestra democracia. Como instrumento de cambio, las reformas afectan ciertas disposiciones, sus estructuras políticas y los ordenamientos reglamentarios que las sustentan y respaldan. Igualmente, modifican y amplían el régimen de participación vigente que se encuentra vigente antes de la reforma constitucional (Carrillo Prieto 1987: 21).

María Amparo Casar ubica en 1921 la primera reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De entonces a la fecha se han emitido 206 decretos de reforma constitucional que han modificado 555 veces los artículos constitucionales (Casar 2013: 13). Cabe subrayar que la conformación del Congreso de la Unión no es un factor que incida de manera determinante en la aprobación de reformas de carácter constitucional. Por ejemplo, mientras en el periodo 1946-1982 se emitieron 59 decretos de reforma constitucional bajo un escenario de mayorías superiores al 85% en la Cámara de Diputados y del 100% en el Senado de la República, en el periodo 1982-2012 el Congreso de la Unión aprobó 108 reformas constitucionales a partir de condiciones marcadas por una mayor y creciente pluralidad (Casar 2013: 13). En tal sentido, podría decirse que el pluralismo en el Congreso no garantiza un incremento en el número de acuerdos o leyes aprobadas. Sin embargo, la tensión política derivada de la competencia electoral o de las crisis del régimen sí ha sido el motor de transformaciones estructurales al sistema electoral y de partidos, y ha motivado la necesidad de construir consensos en la maquinaria legislativa.

Una revisión de los cambios institucionales en materia electoral durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI comprueba los planteamientos anteriores. De 1946 a la fecha, el sistema electoral mexicano ha tenido más de una decena de reformas. Estas pueden identificarse en cinco periodos generales: 1946 a 1976, 1977 a 1988, 1989 a 1994, 1996 a 2006 y la reforma de 2007-2008. El periodo de 1946 a 1976, que podría denominarse de consolidación del sistema de partido hegemónico, se caracteriza por la universalización del sufragio; la centralización de los organismos electorales con control gubernamental; la autocalificación electoral y el acceso controlado a espacios legislativos para partidos de oposición, a través de la figura de diputado de partido.

De 1977 a 1988, caracterizado por la liberalización política y la fragmentación del sistema político al término del periodo, los cambios institucionales en materia electoral

dieron lugar a la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales (LFOPPE); se estableció el sistema de representación mixto; se reconoció constitucionalmente el pluralismo político; se incluyó la figura de «prerrogativas» para expresar el compromiso del Estado mexicano para financiar la actividad electoral y ordinaria de los partidos políticos, y se instauró el registro condicionado a los nuevos partidos políticos de oposición.

De 1989 a 1994, se distingue la gran transformación que experimentaron las autoridades electorales, con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que modificó la integración y atribuciones de la autoridad electoral; se suspendió el voto a los partidos políticos en el principal órgano decisorio del Instituto Federal Electoral (IFE); se modificaron las condiciones de la representación proporcional, y se estableció un marco jurídico para garantizar la imparcialidad de las decisiones de la nueva autoridad electoral.

De 1996 a 2006, que podría definirse como el periodo de la transición y la alternancia, las adecuaciones institucionales se caracterizaron por la ciudadanización de la autoridad electoral; el otorgamiento de la autonomía al IFE y la eliminación de la intervención del gobierno en la organización de las elecciones; se consolidó la autoridad jurisdiccional otorgándole la calificación de la elección presidencial; se dispuso constitucionalmente el predominio del financiamiento público sobre el privado en los gastos de los partidos políticos, y se otorgó el derecho al voto a los mexicanos residentes en el extranjero.

La reforma constitucional y electoral de 2007-2008, caracterizada por el impulso a la equidad y transparencia, dispuso que el IFE se convirtiera en autoridad única en todo el territorio nacional para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión, empleados para la difusión de propaganda político-electoral; fortaleció las actividades de fiscalización y eliminó para el IFE los secretos fiscal, bancario y fiduciario; otorgó mayores facultades en materia de arbitraje en los procesos electorales locales y federales, y amplió las causales para recontar la votación, tanto en las casillas como en los cómputos distritales. Además de estos aspectos, actualmente la legislación electoral comprende un conjunto de disposiciones que define la estructura y el ámbito de competencia del Instituto Federal Electoral como la autoridad electoral encargada de organizar los comicios federales y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la instancia que resuelve controversias de carácter jurisdiccional; la estructura orgánico-institucional sobre la cual se realiza la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y el régimen de medios de impugnación.

Una de las enseñanzas de este proceso de cambio político es que en materia electoral no existe legislación o reforma definitiva. En el caso de la autoridad electoral administrativa, la evolución normativa permitió que la organización de las elecciones federales dejara de ser una responsabilidad gubernamental y se convirtiera en una función estatal y en una tarea esencialmente ciudadana. A partir de los principios de autonomía, independencia, profesionalismo, ciudadanización y máxima publicidad, el Instituto Federal Electoral ejerce sus atribuciones constitucionales y configura un organismo que se distingue por la colegialidad en los procesos de toma de decisiones, por la existencia de una estructura orgánica especializada y por la vigencia de procedimientos que garantizan absoluta transparencia y una eficaz rendición de cuentas.

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007-2008

Entre 2007 y 2008, el Congreso de la Unión aprobó la última reforma electoral. Los cambios constitucionales y a la legislación electoral se centraron en desarrollar elecciones más equitativas y transparentes. La reforma comprendió esencialmente cuatro vertientes:

- Fortalecer el régimen de partidos políticos a través de la afiliación individual y la prohibición de la afiliación de carácter gremial.
- Reducir el financiamiento público y los plazos para el desarrollo de campañas electorales.
- Un modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos basado en la especialización, a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General, creado por mandato constitucional, dotado de autonomía técnica y de gestión, y sin las limitantes de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus funciones.
- Un nuevo modelo de comunicación política en el que el IFE es la autoridad única para administrar, distribuir y monitorear los tiempos del Estado mexicano en la radio y la televisión, a través de los cuales se realizará la difusión de toda la propaganda de carácter político-electoral.

III. EL ALCANCE DE LA REFORMA ELECTORAL

Concluidos los comicios federales de 2012, con base en las propuestas presentadas en torno a nuevas formas de participación ciudadana que fortalecieran la democracia representativa en el país, el Congreso de la Unión aprobó, en el mes de agosto de 2012, una nueva reforma política que reconoció las candidaturas independientes y las consultas populares.

Junto con las nuevas disposiciones constitucionales en materia de candidaturas independientes y consultas populares, los compromisos del Pacto por México suscrito por los tres principales partidos políticos del país, las experiencias de las elecciones federales de 2009 y 2012 anticipan la posibilidad de una nueva reforma electoral que, entre otros aspectos, propicie la aprobación de un conjunto de leyes secundarias encaminadas a atender los vacíos jurídicos y perfeccionar los procedimientos desarrollados como consecuencia de la reforma electoral de 2007-2008.

El propósito de una eventual reforma electoral consistiría en revisar y ajustar el modelo de comunicación política a la luz de las modificaciones que se aprueben definitivamente en cuanto a la ley federal de telecomunicaciones y precisar las condiciones que prohíben la contratación de tiempos en la radio y la televisión para la difusión de propaganda político-electoral.

Asimismo, se deberá analizar la funcionalidad del modelo del voto postal que dispone la ley electoral para recibir el sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero, examinar las condiciones y los plazos que la legislación vigente establece para el

desarrollo de los procedimientos de recuento de votos que se llevan a cabo en el marco de los cómputos distritales y ajustar, en su caso, los plazos y el régimen que aplica en la sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores.

Evidentemente, el análisis y la aprobación de una reforma electoral previa al inicio del próximo proceso electoral federal se llevará a cabo en el marco de la ausencia de mayorías en el Congreso de la Unión, de la dinámica que establece la existencia de gobiernos divididos y de la aprobación de otro conjunto de reformas de carácter estructural que eventualmente pudieran incidir en el alcance y profundidad de los cambios que se propongan para ajustar la legislación electoral federal.

IV. ADECUACIÓN DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral evalúa permanentemente sus procedimientos a la luz de las disposiciones legales vigentes y de acuerdo a las decisiones que asume con relación a aspectos de carácter administrativo, financiero y de gestión pública. Particularmente, desde el año 2009 documenta la problemática que ha afrontado en la aplicación de la reforma electoral 2007-2008 y los posibles ajustes al marco legal, con el propósito de perfeccionar sus procedimientos.

Más allá de las iniciativas que presenten los partidos políticos para ajustar y perfeccionar la legislación electoral, resulta conveniente que el legislador considere una reforma integral que incluya, entre otros temas, la aprobación de la legislación secundaria que resuelva definitivamente aspectos dispuestos por el artículo 134 constitucional y aquellos relacionados con el derecho de réplica.

Así, el Consejo General aprobó, el 8 de febrero de ese año, las normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental que podía ser transmitida durante el proceso electoral federal 2011-2012 en los comicios locales de carácter coincidente y durante las elecciones extraordinarias de municipios de los estados de Hidalgo y Michoacán. Dispuso la supresión y el retiro de toda propaganda gubernamental en radio y televisión, entre el 30 de marzo y hasta el 1.º de julio de 2012; incluyó, por supuesto, a los poderes federales y estatales, a los municipios, al Distrito Federal, a las delegaciones y a cualquier otra institución pública.

Por otra parte, a raíz del desarrollo del sistema de partidos en el país y de la reforma constitucional de 2012 que reconoció nuevas figuras de participación ciudadana, resulta conveniente también la aprobación de una Ley General de Partidos Políticos y otra Nacional Electoral, que regule las candidaturas independientes y las consultas populares. Si bien la regulación de los partidos políticos se encuentra incluida desde hace más de veinte años en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su desarrollo como entidades de interés público y sujetos obligados de transparencia hace viable la posibilidad de aprobar una Ley General de Partidos Políticos, que, además de incluir disposiciones relacionadas con su registro y ejercicio de prerrogativas, contemple incorporar normas vinculadas a procedimientos de democracia interna (elección de dirigentes, mecanismos de selección de candidatos y protección de derechos

políticos) y un esquema integral de transparencia que podría estar bajo la jurisdicción del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Una ley en este sentido fortalecería la participación ciudadana al interior de los partidos políticos y la intermediación que llevan a cabo con los poderes públicos. Recientemente, Sánchez de Dios (2012) precisó la relación de interlocución que mantienen los partidos políticos con la ciudadanía².

Por otro lado, la aprobación de una Ley General de Partidos Políticos permitiría delimitar también el ámbito de competencia de las autoridades electorales con relación a la vida interna de los partidos, su organización y estructura, en el marco de una democracia más dinámica en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Las leyes electorales se han visto acompañadas regularmente de leyes de asociaciones y, más recientemente, de leyes de partidos, que vienen ocupándose de los límites de actuación de los mismos, de su financiación, de los controles judiciales, de la vida ordinaria y extraordinaria que mediante reglamentos internos se ocupa de los cargos, líderes y otras funciones de la acción política-partidista (Martínez y Mella 2012: 14).

De esta manera, avanzar hacia una Ley General de Partidos Políticos es una consecuencia lógica de su evolución como entidades de interés público y de la diversificación de sus funciones. La constitucionalización de los partidos políticos... «es evidente manifestación y, al mismo tiempo, un reconocimiento en el plano institucional de la importancia y universalidad actuales que ha adquirido el fenómeno partidista» (Bravo de Laguna 2012: 58). De acuerdo a un análisis comparado, Zovatto (2012) destaca que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela son los países de América Latina que han promulgado una ley de partidos políticos.

Con excepción de Venezuela y el Ecuador, toda la legislación destinada a regular específicamente a los partidos políticos fue sancionada, en el resto de los países, después de 1985 (Zovatto 2012: 51-52). De esta manera, una legislación específica relacionada con los partidos políticos es consecuencia de su reconocimiento constitucional, del desarrollo de normas especializadas dentro del ámbito electoral y de la transformación paulatina que han experimentado en cuanto a estructura y funciones.

De organizaciones formadas por amplias militancias y cuya misión se centraba esencialmente en la movilidad social, los partidos políticos evolucionan hacia estructuras orgánicas flexibles que trascienden las diferencias ideológicas y enfocan sus esfuerzos a destacar sus programas de gobiernos, modelos de gestión pública, criterios de ejercicio presupuestal y contenidos de políticas públicas.

Por lo anterior, resulta evidente que la integralidad de una Ley General de Partidos Políticos generaría un marco normativo completo y acorde a la problemática que afrontan los partidos políticos con relación al financiamiento de carácter ilícito, la compra del voto y la inequidad de género en la postulación de candidatos. Con independencia

2. «Los sistemas democráticos se basan en una estructura de delegación de poder entre los ciudadanos y los gobernantes que implica la existencia en paralelo de una relación de responsabilidad desde los gobernantes hacia los ciudadanos... los partidos son una cuña que incide en los mecanismos institucionales de delegación y responsabilidad entre ciudadanos y gobernantes» (M. SÁNCHEZ DE DIOS 2012: 83).

de las tendencias que muestra el desarrollo de los partidos políticos, generalmente desarrollan un conjunto de actividades básicas.

Cabe señalar que las tres funciones más relevantes que tienen... «en la democracia de nuestro tiempo son movilizar al electorado; reclutar a los líderes y regular el acceso a los cargos públicos; y facilitar la actividad de gobierno y la toma de decisiones» (Sánchez de Dios 2012: 91)³.

A partir de las condiciones de competencia vigentes, convendría que el análisis sobre el alcance de la reforma considerara diferenciar el porcentaje de votación mediante el cual un partido político mantiene su registro, recibe financiamiento público y tiene acceso a los órganos legislativos.

Con relación a la fiscalización los cambios legislativos tendrán que orientarse también hacia la reducción de los plazos para la entrega y revisión de los informes de precampaña y campaña electoral e incluir disposiciones encaminadas a desarrollar una plataforma tecnológica capaz de verificar y registrar los movimientos financieros de precandidatos y candidatos de los partidos políticos y de aquellos registrados en forma independiente. En suma, la reforma y una nueva ley de partidos contribuirían al fortalecimiento y transparencia del régimen de partidos.

La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos. La experiencia comparada de América Latina evidencia que para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política (Zovatto 2012: 63).

Con respecto a una eventual Ley de Participación Ciudadana, es conveniente destacar en primer término el contexto general sobre el cual fueron reconocidas las figuras de candidaturas independientes y consultas populares. En este sentido, resulta oportuno destacar que la ciudadanía como categoría de análisis y estatuto jurídico es un concepto que viene evolucionando a raíz de los flujos migratorios que propician el cambio de residencia de las personas, el reconocimiento de las diferencias culturales entre los distintos grupos sociales y étnicos que conforman los países del mundo bajo un escenario de globalización y la ampliación de derechos que favorecen diferenciadamente a determinados subconjuntos de ciudadanos. Rubio Carracedo concibe actualmente a la ciudadanía como un concepto de carácter polisémico.

3. Más allá de las motivaciones, sin ninguna duda, la aprobación de este tipo de ley representa una respuesta puntual a la crisis de credibilidad que muestran los partidos políticos a partir de diversas causas: «El progresivo alejamiento de los partidos respecto de sus bases sociales tradicionales –como se pone de manifiesto, al menos en Europa occidental, con el incremento de la volatilidad electoral y la merma de la identificación de los ciudadanos con los partidos...–, la incapacidad de dar respuesta desde los poderes públicos a los nuevos problemas mediante políticas públicas adecuadas... la creciente incapacidad para su autofinanciación –lo que origina una mayor dependencia de las subvenciones públicas y de los procedimientos de financiación irregulares e incluso ilegales– y el... reforzamiento de los intereses de los políticos y de los funcionarios profesionales con la consiguiente consolidación de las burocracias oligárquicas internas, reproducidas persistentemente mediante mecanismos endogámicos de cooptación y la correspondiente pérdida de democracia» (M. MARTÍNEZ y M. MELLA 2012: 36).

Es una categoría multidimensional que engloba, al menos, los aspectos de libertad individual, igualdad básica, estatuto jurídico, participación política para el bien común y lealtad para la propia comunidad política (Rubio Carracedo 2007: 12). De este modo, el reconocimiento de nuevos derechos y la inclusión de grupos sociales que en otros momentos experimentaban situaciones de exclusión, vulnerabilidad y discriminación fortalecen la convivencia en el espacio público y propicia el desarrollo de una ciudadanía más democrática.

Con independencia de la aprobación de la legislación secundaria que permita regular con eficiencia las candidaturas independientes y las consultas populares, tanto a nivel federal, como en el ámbito de las entidades federativas, resulta necesario reflexionar también en torno a las condiciones de gobernabilidad que se generarían a partir del triunfo de uno o varios candidatos independientes.

Si bien la presencia de ciudadanos independientes de los partidos políticos en el ejercicio de gobierno y en los órganos legislativos fortalece la democracia representativa y la participación ciudadana, constituye, del mismo modo, un factor que incidirá de forma determinante sobre la colaboración entre los poderes públicos y, por ende, en la gobernabilidad del país.

Más allá del análisis de estos aspectos, es importante revisar los antecedentes que se registran en México con relación a las candidaturas independientes. Por una parte, Yucatán es uno de los estados de la República que permiten la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos independientes en las elecciones estatales y municipales.

Por otro lado, cabe destacar que las candidaturas independientes en modo alguno constituyen un tópico de análisis reciente. En el año 2009 ya se proponía que para el registro de las candidaturas independientes a cargos de elección popular, era conveniente acreditar el aval del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva. Posteriormente, durante 2010, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el otrora partido Convergencia plantearon que el 1% debería ser sobre el listado nominal.

Sobre el registro de candidaturas independientes, Crespo (2010) sostuvo en su momento que a nivel de distrito electoral ese requisito implicaba el acceso a una candidatura con aproximadamente 2.600 firmas. Igualmente, estimaba que para la elección presidencial la cifra ascendería a cerca de 750.000 (Crespo 2010: 284-285). Sobre esta base, de considerarse el listado nominal de 79,4 millones de electores registrado en el proceso electoral federal de 2012, el número de firmas requeridas para una candidatura presidencial hubiera ascendido en ese año a 794.000 firmas.

Sobre el mismo tema, Castañeda (2010) ha señalado que mientras en Chile y en Colombia se requiere un número de firmas de ciudadanos, en Francia se requiere de un determinado número de funcionarios electos. En Chile se establece el 0,5% con relación a los votantes de la elección anterior y en Colombia se dispone un porcentaje que no puede ser superior a los 50.000 votos (Castañeda Gutman 2010: 57).

Por otra parte, una legislación en materia de candidaturas independientes requeriría necesariamente establecer disposiciones relacionadas con la representación de los

candidatos ante los órganos del Instituto Federal Electoral, con un modelo especial de financiamiento público y de fiscalización, con la limitación del financiamiento de carácter privado, con el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión, con las obligaciones de transparencia, con las causales para el retiro de candidaturas y con los términos del sistema de medios de impugnación aplicable.

Bajo el mismo análisis Castañeda (2010) advierte que, en Chile, Colombia y Francia, los candidatos independientes reciben financiamiento público para el desarrollo de sus campañas electorales. Sin embargo, existen diferencias con respecto al acceso a los medios de comunicación. Mientras en Francia los candidatos independientes acceden a los tiempos oficiales en forma igualitaria, en Chile se divide el tiempo de acuerdo a una fórmula que considera la votación más baja obtenida por el partido político o candidato en la elección anterior y el número de candidatos independientes (Castañeda 2010: 59).

Con relación a las consultas populares establecidas en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reforma tendría que definir y precisar las reglas para la organización de este instrumento de participación ciudadana, las actividades a desarrollar durante la jornada electoral, el procedimiento de escrutinio y cómputo en las casillas, los cómputos en los consejos del Instituto Federal Electoral, los supuestos para declarar la validez de las consultas populares y los medios de impugnación que se consideraran para este tipo de elección.

V. PERFECCIONANDO EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Con el propósito de generar mayor equidad en la competencia que sostienen los partidos políticos para obtener el voto ciudadano, los cambios institucionales de 2007-2008 dispusieron el desarrollo de un nuevo modelo de comunicación política. La reforma refrendó el carácter público del espectro radioeléctrico del país y prohibió la compra de tiempos de radio y televisión a los partidos políticos y a las personas físicas y morales que tuvieran como propósito influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. De esta manera, México se unió a Brasil y Chile como en el grupo de países latinoamericanos que prohíben a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos (Navarro 2005: 75-78).

Esta modificación tuvo como propósito esencial evitar la injerencia de instancias ajenas a los procesos electorales y reducir significativamente la proporción de financiamiento público que utilizan los partidos políticos para la contratación de propaganda electoral en los medios de comunicación masiva.

Durante las elecciones federales de 2012, el Instituto Federal Electoral mantuvo una estrecha relación institucional con 2.335 emisoras de radio y televisión. Se pautaron un total de 43.756.493 promocionales para partidos políticos y autoridades electorales y se registró un cumplimiento del 97,08%, por parte de la industria de radio y televisión.

Con independencia del saldo positivo que arrojó para el Instituto Federal Electoral la administración de los tiempos oficiales de radio y televisión, resulta necesario hacer

nuevos ajustes a la legislación electoral, a fin de precisar con mayor detalle los supuestos que prohíben la contratación y/o adquisición de tiempos de radio y televisión, por parte de los sujetos obligados.

Igualmente, con el propósito de hacer más eficiente el proceso de distribución de los promocionales pautados por la autoridad electoral y atender diversos criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podría resultar viable incorporar en la legislación electoral la obligación de transmitir por cada título de concesión o permiso, el pautado ordenado por el propio Instituto Federal Electoral.

Con relación a diversos planteamientos vertidos en torno a la posibilidad de agilizar y flexibilizar el modelo de comunicación política que dispone la ley electoral, resultaría oportuno considerar la acumulación de tiempos oficiales para el desarrollo de debates y la transmisión de mensajes de inicio y cierre de campaña electoral. Finalmente, en aras de mayor certidumbre, podrían precisarse los criterios para la difusión de los informes de los servidores públicos, en términos de la legislación vigente y fuera del periodo de campañas políticas.

VI. RECUENTO DE VOTOS. UNA CUESTIÓN DE CERTEZA

La certeza y la oportunidad en la difusión de los resultados electorales contribuyen desde hace 20 años a fortalecer la transparencia y la confiabilidad de la democracia mexicana. Con el propósito de difundir a la sociedad mexicana resultados electorales preliminares la noche de la jornada electoral y resultados oficiales durante las sesiones de cómputo distrital, durante el proceso electoral federal 2012, el IFE adoptó nuevamente medidas encaminadas al:

- Perfeccionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), a fin de facilitar la captura de actas de escrutinio y cómputo de casilla, disminuir los tiempos de transmisión de la información, incrementar las medidas de seguridad informática requeridas, simplificar el contenido y la accesibilidad de cada una de las pantallas dispuestas para este programa, e incorporar la imagen digitalizada de las actas capturadas.
- Mejoramiento del Conteo Rápido mediante la precisión de los métodos de procesamiento de la información.
- Actualización del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, con el objeto de afrontar estrechos márgenes de victoria durante las sesiones de cómputo distritales, así como las solicitudes de los partidos políticos para la realización de los recuentos parciales y totales de votos, dispuestos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por primera vez en su historia, el Instituto Federal Electoral recontó 241.790 paquetes electorales de las tres elecciones a nivel federal que se celebraron durante el año 2012. Es decir, durante el proceso electoral pasado el recuento fue 5,7 veces mayor con respecto a 2009, ya que se recontó el 56% de las casillas.

TABLA I
FECHAS DE CONCLUSIÓN DE LOS CÓMPUTOS EN JULIO DE 2012

FECHAS	NÚMERO DE DISTRITOS	PORCENTAJE
Jueves 5	1	0,3%
Viernes 6	111	37%
Sábado 7	180	60%
Domingo 8	8	2,7%
TOTAL	300	100%

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

TABLA II

TIPO DE ELECCIÓN	PROMEDIO DE TIEMPO DE DURACIÓN DE LOS CÓMPUTOS
PRESIDENTE	24:48 H
DIPUTADOS	19:18 H
SENADORES	14:33 H

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

A partir del número de paquetes electorales recontados en la reciente elección federal, del esfuerzo humano que representó realizar los cómputos distritales y de los procedimientos de recuento de votos dentro de los plazos dispuestos por la ley electoral, resulta imprescindible que el legislador ajuste el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de abrir la posibilidad de integrar más de 5 grupos de trabajo al interior de los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral.

Del mismo modo, habrá que considerar la participación del personal de la rama administrativa del Instituto en la integración de esos grupos de trabajo e incluso revisar los plazos en torno al desarrollo de las propias sesiones de cómputo distrital y de los procedimientos relacionados con los recuentos parciales y totales de votos. Seguramente el análisis correspondiente llevará a revisar las condiciones en que se ejerce el sufragio en México y a explorar otras modalidades de voto de acuerdo al desarrollo que muestran en la actualidad las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

VII. VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La extensión del sufragio constituye una de las particularidades de la democracia mexicana y uno de los mayores desafíos del mundo para el desarrollo de sociedades mucho más incluyentes y participativas. En diferentes momentos de su vida independiente, México eliminó el voto censitario y lo extendió a mujeres, jóvenes de 18 años y mexicanos residentes en el extranjero. De esta manera, la democracia en el país

se encuentra vinculada al desarrollo de un modelo de convivencia que reconoce principios de inclusión y tolerancia.

En el caso del ámbito internacional, la extensión del sufragio está supeditada a la dinámica de los flujos migratorios, a la aceptación de las diferencias e identidades de carácter social y cultural de los inmigrantes y al reconocimiento de sus derechos por parte de los países que acogen a distintos grupos de migrantes. Ello podría considerarse como una consecuencia de la globalización. De acuerdo con Ferrajoli (2008: 46) «La globalización está haciendo surgir, precisamente a causa de la creciente integración económica, el valor tanto de las diferencias como de las identidades».

Más allá de las medidas que adoptan los distintos países para conservar una vinculación con sus ciudadanos residentes en el exterior y mantener vigente el ejercicio de sus derechos políticos, la dinámica demográfica a nivel mundial propicia una reflexión en torno a las posibilidades de extender el sufragio dentro de los países donde se concentra un número importante de inmigrantes. No es posible que en un mundo globalizado, en el cual las fronteras nacionales cada vez son más porosas y los fundamentos de la soberanía nacional tienen derroteros distintos a los que predominaban en los siglos XIX y XX, el lugar de residencia sea un factor que inhiba el ejercicio de un derecho fundamental. De ahí que Nohlen y Grotz señalen que «La tendencia histórica apunta claramente hacia la concepción del derecho al voto como un derecho individual de los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia» (2008: 86).

En México desde 2005 se reconoce en la legislación electoral el voto de los mexicanos que residen en el extranjero. Bajo la modalidad de voto postal que dispone la ley, los mexicanos que viven en otros países han emitido el sufragio en dos ocasiones: para las elecciones presidenciales de 2006 y las de 2012.

Para ello, en 2012, se integró un listado nominal de 59.044 electores mexicanos residentes en 105 países, se dispuso un plazo para el envío de sufragios y el conteo de los votos emitidos en el extranjero se llevó a cabo en un solo centro de recepción a nivel nacional y de manera simultánea al cómputo que se realizó durante la jornada electoral del 1 de julio de 2012.

De esta manera, dentro de los plazos establecidos por la legislación electoral vigente y de acuerdo a las determinaciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se recibieron 40.737 votos emitidos, es decir, un 25% más de los captados en los comicios presidenciales del año 2006.

Naturalmente la modalidad de voto postal permitió abrir una oportunidad real para recibir el sufragio de los connacionales en el exterior. Sin embargo, en las dos ocasiones ha demostrado los límites de su implementación. Hay acuerdo entre las organizaciones de inmigrantes que participaron y el IFE de revisar esta modalidad de votación e impulsar los cambios legislativos que faciliten un incremento significativo en el voto desde el exterior. Incluso, se ha señalado que, en caso de prevalecer este modelo, es indispensable avanzar hacia medidas que faciliten el registro de electores fuera de las fronteras de México, así como diversificar la suscripción de convenios con servicios postales o de mensajería para el envío de la documentación electoral relacionada con este tipo de voto.

A partir de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) disponibles en el mercado, resulta factible explorar modalidades de votación electrónica (máquinas automatizadas de votación o Internet) para recibir el sufragio de los ciudadanos mexicanos residentes fuera del país. De este modo, los cambios vertiginosos en la tecnología marcan una tendencia mundial hacia el desarrollo de una democracia de carácter digital y hacia la implementación de dispositivos electrónicos encaminados a facilitar el ejercicio del sufragio y la transparencia. Es de señalar que casi 30 países alrededor del mundo están en este momento atravesando un momento de prueba o implementación del voto electrónico, y en por lo menos 10 países este tipo de voto es ya el método principal usado para elegir a representantes nacionales (Álvarez, Katz y Pomares 2012: 97). En suma, las modalidades de votación electrónica seguramente transformarán las democracias del mundo, expandirán los derechos políticos y facilitarán los procesos de toma de decisiones.

VIII. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR (PES)

La justicia y la equidad electoral constituyen temas presentes a lo largo del desarrollo de la democracia mexicana. Las últimas reformas en esta materia alinearon el sistema de medios de impugnación al nuevo modelo de comunicación política, establecieron medidas cautelares para evitar daños irreparables derivados de conductas contrarias a la ley, dispusieron los términos para el desarrollo de procedimientos administrativos sancionadores y elevaron a rango constitucional la regulación a la que debe sujetarse la propaganda electoral.

Como consecuencia de las características de las quejas presentadas por los sujetos obligados en materia electoral desde la aprobación de la última reforma, de las resoluciones tomadas por el IFE y los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es deseable que en la próxima reforma electoral se delimite el PES al proceso electoral federal, así como las conductas irregulares que se investigan y resuelven mediante este medio de impugnación, es decir, aquellas relacionadas con la compra de tiempos oficiales, las violaciones al 134 constitucional, el incumplimiento de pautas, la denigración y calumnia, así como la difusión de propaganda electoral prohibida.

En cuanto a los concesionarios de la radio y la televisión, es conveniente precisar el régimen de prohibiciones en la contratación de tiempos de radio y televisión y considerar como propaganda política toda la distinta a la establecida por la legislación electoral, como pueden ser los llamados «productos integrados» y los «infomerciales».

Asimismo, podrían revisarse y ampliarse los plazos, así como los montos de las sanciones en el caso de los concesionarios y permisionarios de la industria de la radio y la televisión. En este sentido, sería atractivo también explorar la posibilidad de incluir un catálogo de sanciones y precisar el ámbito de competencia de los órganos locales del IFE.

IX. CONCLUSIÓN

Además de estos aspectos, es altamente probable que la reforma electoral incluya también algunas disposiciones vinculadas a la Cédula de Identidad Ciudadana, a la tipificación de diversos delitos electorales y a la creación de una autoridad nacional responsable de todas las elecciones del país, ya sean estatales, municipales o procesos de participación ciudadana y plebiscitos.

Este último aspecto ha sido motivo de compromisos por parte de las fuerzas políticas más numerosas del país y el Gobierno Federal. En efecto, al día siguiente de haber tomado posesión el nuevo gobierno de la República se formalizó un acuerdo político denominado «Pacto por México». De concretarse los compromisos de este instrumento la reforma podría traer como consecuencia un nuevo diseño institucional en la organización y vigilancia de las elecciones en México. Independientemente del impacto presupuestal que seguramente tendría la creación de un nuevo sistema de administración electoral y de los cambios en el orden operativo, la iniciativa abrirá un debate en torno a la forma en que ha evolucionado la democracia mexicana desde las entidades federativas y las condiciones para aceptar la jurisdicción de esa nueva autoridad en la organización los comicios estatales y municipales.

De llevarse a cabo los compromisos incluidos en el «Pacto por México», los primeros cambios institucionales de la naciente democracia consensual mexicana traerían como consecuencia una transformación estructural del sistema electoral y de la estructura responsable de organizar las elecciones.

Para muchos analistas una de las preocupaciones que subyacen en la creación de una autoridad nacional electoral es la presupuestal. Se piensa que los recursos destinados al ejercicio de la democracia casi se duplican al tener dos autoridades electorales distintas, la federal y la estatal. Ciertamente son significativos los recursos públicos destinados para organizar los comicios en donde se eligen los miles de cargos públicos que se renuevan anualmente en elecciones imparciales y confiables.

Por ejemplo, de 2008 a 2013 se destinaron 105.486 millones de pesos a la organización de la vida democrática en todo el país (incluyendo el presupuesto anual del IFE y de los 32 órganos electorales locales). De estos recursos, los órganos locales han ejercido el 37,2% y el IFE el restante 62,8% en 5 años. Sin embargo, si llegaran a desaparecer los organismos locales, aunque podría haber ahorros presupuestales, sería necesario adecuar la estructura del IFE o de la nueva autoridad nacional para que supla las funciones específicas que realiza cada órgano local en términos de organización, logística, participación ciudadana y educación cívica. Por ello, me parece que sería erróneo estimar que el ahorro de los recursos sería el 100% de lo que ejercen actualmente las autoridades locales. Ello, sin considerar que, además, habría que estandarizar las soluciones a los juicios laborales tanto de las autoridades, funcionarios administrativos y miembros del servicio profesional electoral en cada entidad, tanto de los órganos electorales locales como de los tribunales electorales locales.

Otro factor que podría impulsar el consenso para conformar una autoridad nacional de elecciones es eliminar la influencia de los congresos y gobiernos locales en el

funcionamiento de sus autoridades electorales. El objetivo es fomentar una competencia política más equitativa e imparcial. Esta preocupación podría ser común a todas las fuerzas políticas y tiene datos duros que alimentarían las inconformidades con el actual modelo federalizado de organización electoral.

En síntesis, el equilibrio de poderes y el enraizamiento del pluralismo político a nivel nacional y sus diferentes manifestaciones estatales impiden que el poder político en México se ejerza como en el pasado. No hay más presidencialismo autoritario, ni partido hegemónico, ni partidos satélites. La disputa por los poderes públicos es auténtica. Hemos desarrollado gradualmente un sistema de partidos plural y competitivo a nivel federal y 32 sistemas de partidos, uno en cada entidad, con distintas características de competitividad e imparcialidad. Por ello, la justificación de crear una autoridad nacional responsable de las elecciones federales, locales y municipales debe buscarse en las injerencias indebidas de actores ajenos a las contiendas en el desarrollo de los procesos electorales. El desarrollo de mejores condiciones de competitividad e imparcialidad electoral son, en el fondo, los factores que sí podrían activar los motores del cambio político.

El contenido y el espíritu del «Pacto por México» reflejan una concepción del ejercicio del poder político similar al de las democracias consensuales. Su viabilidad dependerá del proceso de sincronización de las demandas del pluralismo político y los cambios institucionales a cargo de la clase política. Más allá de los alcances de la próxima reforma electoral, invariablemente la calidad de la democracia mexicana estará vinculada, sin ninguna duda, a la civilidad democrática de quienes compiten en las elecciones, al reconocimiento de la voluntad expresada en las urnas y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, R.; KATZ, Michael y POMARES, Julia. Evaluando tecnologías electorales nuevas en América Latina. En AYALA, Alfonso (coord.). *Democracia en la era digital*. México: IJ-UNAM y Congreso de Veracruz, 2012.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio. *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*. México: Porrúa y Gobierno del estado de Guerrero, 1987.
- CASAR, María Amparo. Fetichismo y reformismo. *Revista Nexos*, 2013 (febrero).
- CASTAÑEDA GUTMAN, Jorge. *Candidatos independientes: experiencia internacional. Reforma política. Seminario de Análisis*. México: Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, 2010.
- CRESPO, José Antonio. Participación política y ciudadanía. En NEGRETTO, Gabriel. *Debatiendo la reforma política, Claves del cambio constitucional en México*. México: CIDE, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo*. Madrid: Trotta, 2008.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan. La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos. En MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel (coords.). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta, 2012.
- LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2000.

- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta, 2012.
- NAVARRO FIERRO, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: IFE-OEA, 2005.
- NOHLEN, Dieter y GROTZ, Florian. Marco legal y panorama de la legislación electoral. En *Voto en el extranjero. El Manual de IDEA Internacional*. México: IDEA e IFE, 2008.
- RUBIO CARRACEDO, José. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. Las funciones de los partidos. En MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel (coords.). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta, 2012.
- ZOVATTO, Daniel. *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina ¿Hacia una ley de partidos políticos?* México: IJ-UNAM, IDEA e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2012.