

V. “LAS REFORMAS ELECTORALES POST 2024:
¿SERÁN SUFICIENTES PARA LA DEMOCRACIA?”

Jaime Cárdenas Gracia

1. *Resumen del capítulo*

En este capítulo, Jaime Cárdenas Gracia analiza las iniciativas de reforma electoral promovidas durante el sexenio 2018-2024, centrándose en los denominados “Plan A”, “Plan B” y “Plan C”, todos impulsados por el presidente López Obrador. Señala que ninguno de estos intentos prosperó: el primero, por falta de mayoría parlamentaria; el segundo fue inválido por la Suprema Corte debido a violaciones al proceso legislativo, y el tercero se presentó fuera del plazo constitucional. Cárdenas sostiene que estas propuestas responden a una visión autoritaria del poder, alejada del consenso democrático y del modelo deliberativo, que exige una reforma legítima. Plantea que el ordenamiento electoral mexicano actual carece de legitimidad frente a amplios sectores sociales y políticos. El autor sugiere que el país requiere una reforma profunda que articule el análisis empírico con una reflexión normativa, basada en los principios del control democrático y la regulación deliberativa. Propone temas estructurales, como el tránsito hacia un régimen parlamentario, una revisión del financiamiento y la fiscalización de los partidos, el fortalecimiento de los órganos electorales y la tipificación adecuada de delitos electorales. Concluye que sin un verdadero compromiso con la democracia y sin límites al poder, las reformas post 2024 corren el riesgo de consolidar un régimen autoritario.

2. *Síntesis de las propuestas del capítulo*

— *El autor plantea la necesidad de una reforma profunda en democracia participativa, ya que los mecanismos actuales son insuficientes, y se pro-*

pone la inclusión de herramientas más efectivas, como el referéndum, la revocación de mandato para todos los niveles y las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad

La necesaria reforma en materia de democracia participativa.⁹ Las reformas de los últimos años en la materia no otorgan suficientes herramientas participativas y deliberativas a favor de los ciudadanos. La iniciativa legislativa ciudadana, la consulta ciudadana y las candidaturas ciudadanas quedaron reguladas mal, no garantizan con amplitud —por sus múltiples requisitos y candados— la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se requiere de una reforma que en este rubro reconozca de manera profunda y extensa el derecho de participación política de los habitantes del país. México no puede caer en el extremo partidocrático. Una de las soluciones implica la potenciación de los instrumentos de democracia participativa. El referéndum, la revocación del mandato en todos los niveles y para todas las autoridades que sean electas, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción a la movilidad de elites políticas, y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

— *Se señala que una agenda pendiente es la creación de circunscripciones electorales que aseguren la participación política de los pueblos y comunidades indígenas*

La participación política de los indígenas vía la regulación de circunscripciones electorales indígenas, tanto a nivel federal como local, es una agenda pendiente que no se puede obviar. La reforma constitucional en materia indígena de 2001 fue insuficiente, y no dotó a los pueblos y comunidades indígenas de instrumentos efectivos de reivindicación de sus derechos colectivos, entre ellos los de participación política.

— *Se argumenta que deben modificarse los mecanismos de control constitucional en materia electoral, específicamente la acción de inconstitucionalidad*

⁹ Santos de Sousa, Boaventura (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2004.

Los mecanismos de control de constitucionalidad y de convencionalidad en materia electoral deben modificarse. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral es un mecanismo inaccesible a los ciudadanos y a los candidatos; el plazo de preclusión es tan corto que impide un análisis adecuado de los textos legales, y la mayoría de ministros requerida para la declaración de inconstitucionalidad es excesiva. Es fundamental que en general las acciones de inconstitucionalidad sean promovidas por los ciudadanos y que puedan plantearse también a partir de los actos de aplicación de las autoridades electorales.

— *Se plantea la necesidad de reformar la fiscalización a partidos en dos ejes principales: por un lado, consolidar una supervisión en tiempo real subordinando a otras entidades financieras al INE y, por otro, garantizar la transparencia en los procedimientos para combatir la opacidad*

La fiscalización efectiva a partidos y agrupaciones políticas nacionales exige su revisión. Es preciso que se consolide plenamente la fiscalización concomitante, y no sólo *a posteriori*, y que, en esta materia tan importante, autoridades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el SAT, la UIF, el Banco de México, y la Auditoría Superior de la Federación, queden subordinadas en la materia electoral al INE durante los procesos electorales. También se debe avanzar en la transparencia de las investigaciones y de los procedimientos de fiscalización, pues la reserva de la información no estimula la presión social ni mediática sobre los procedimientos de fiscalización, favoreciéndose la opacidad y el encubrimiento.

— *Se señala la compra y coacción del voto como un grave problema pendiente; se propone que su combate sea una tarea fundamentalmente administrativa y sistemática de la autoridad electoral*

Un asunto pendiente y muy grave en materia electoral y trascendente para propiciar la defensa del sufragio tiene que ver con los mecanismos para prevenir, evitar y sancionar, en su caso, las prácticas de compra y coacción del voto. No debe ser exclusivamente un tema penal, sino fundamentalmente administrativo, y debe tener un tratamiento sistemático por parte de la autoridad electoral; por ejemplo, estableciendo mapas de riesgo. Como sabemos, este asunto ha sido motivo de las recomendaciones de

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El órgano de la Organización de los Estados Americano (OEA), desde su informe de 1998, sobre la situación de los derechos humanos en México, señaló la debilidad de los mecanismos jurídicos e institucionales para combatir esta práctica. La compra y coacción del voto empaña la equidad, la transparencia y el derecho al voto en condiciones de libertad y secrecía. No hay estimación confiable de cuánto impacta en los procesos electorales, pero, independientemente de cuál sea su influjo, y es claro que lo tiene, sobre todo en las casillas rurales y mixtas, en los estados del sur y sureste mexicano constituye una violación al principio democrático para contar con elecciones libres, transparentes y equitativas.

— *Se menciona la necesidad de una ley que garantice la democracia interna en rubros como los derechos de los militantes y los procedimientos democráticos*

El sistema de partidos nacional se encuentra en análisis. Vías electorales para reducir el número de partidos —discusiones para aumentar el umbral electoral— o para reforzarlo, como ya se dijo, mediante requisitos más exigentes para la obtención del registro. No obstante, casi nadie expone la necesidad de una ley de partidos destinada a garantizar la democracia interna partidista en rubros como los derechos humanos de militantes y simpatizantes, la organización y procedimientos democráticos, las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y una organización democráticos.¹⁰

— *Se señala la profunda inequidad que los medios electrónicos y digitales generan en las elecciones, por lo que se propone la necesidad de imponerles limitaciones democráticas en términos de transparencia y equidad*

Los monitoreos realizados por empresas contratadas por el INE en los últimos procesos electorales dan cuenta de la profunda inequidad que generan los medios electrónicos y la información digital en los procesos electorales. No existe ningún instrumento legal que faculte a la autoridad

¹⁰ Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, Padua, 1984. Véase también Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE, 1992.

electoral para reducir la asimetría que producen los medios y las redes sociales en los distintos programas y noticieros que se exhiben en las etapas electorales, sobre todo el asunto relacionado con el mercado negro de compra y/o adquisición de tiempos de radio y televisión por partidos y particulares al margen de las normas constitucionales y legales. Los medios electrónicos y la información digital, debido al gran poder con el que cuentan en nuestras sociedades mediáticas y virtuales, defienden intereses concretos, muy alejados de la imparcialidad, de la equidad y de la neutralidad. Tanto poder exige limitaciones democráticas en términos de transparencia, equidad y responsabilidad social y política. De otra suerte, nos estamos colocando en el peor de los mundos de la llamada “democracia de audiencia”.¹¹

— *Se propone actualizar que el catálogo de delitos electorales y dotar de plena autonomía constitucional a la Fiscalía de Delitos Electorales*

Los delitos electorales exigen ser motivo de análisis. El catálogo de tipos penales no responde a las exigencias de los actuales problemas de los procesos electorales: existencia de prácticas de compra y coacción del voto; incumplimiento de los medios de comunicación electrónicos y digitales con los principios electorales de libertad y equidad; no colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales con el Instituto Nacional Electoral en la satisfacción de sus obligaciones y atribuciones constitucionales y legales; tipificación inadecuada de la intervención indebida de los medios, de los particulares y de los servidores públicos en los procesos electorales; omisión de reproche penal a las presiones de autoridades y particulares durante el ejercicio del voto; necesidad de revisión del monto de las sanciones actualmente establecidas; necesidad de tipos penales para garantizar el derecho de voto activo y pasivo, entre otras materias que deben ser objeto de incorporación a la Ley General de Delitos Electorales. La Fiscalía de Delitos Electorales merece contar con plena autonomía constitucional que ahora no tiene.

— *Se expone la necesidad de una revisión integral de la Ley de Medios de Impugnación Electoral para hacerla más accesible a los ciudadanos*

¹¹ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en muchos sentidos exige revisión en cuanto al acceso a la justicia electoral, sobre las causales de nulidad electoral que tienen que ver, por ejemplo, con la compra y coacción del voto, o respecto a las causales de improcedencia, sobre el desistimiento, sobre la reducción de los plazos de los procedimientos, y para hacer de los medios de impugnación mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos —establecer la legitimación procesal activa a favor de los ciudadanos—, y no sólo a los partidos y actores políticos.¹² También es necesario que cualquier reforma a este ordenamiento provea de principios y reglas para que la autoridad jurisdiccional electoral esté comprometida con la búsqueda de oficio de la verdad material y la salvaguarda plena de los principios constitucionales.

— *Se sugiere reformar la observación electoral en dos ámbitos: nacional e internacional*

Temas como el de la observación electoral requieren también reformas. Respecto a la observación nacional, ésta fue incorporada en 1993, con el propósito de abrir espacios a sectores muy activos de la sociedad civil que la habían impulsado a partir de elecciones locales fuertemente impugnadas a finales de los años ochenta en Chihuahua y Nuevo León. La adición se hizo bajo una serie de cortapisas y restricciones propias del antiguo régimen, que si bien permitían la observación, colocaban sobre esta importantes limitaciones. Los procedimientos de acreditación y las obligaciones impuestas a los observadores deben flexibilizarse. Es necesario entender la observación como un elemento de coadyuvancia, y no de oposición al proceso electoral. En este sentido, sería importante que los informes de observación electoral se presenten antes de la calificación de las elecciones, y que puedan tener alguna fuerza probatoria. Respecto al observador internacional, llamado por la ley bajo el eufemístico nombre de “visitante extranjero”, es oportuno limitar el papel de la Secretaría de Gobernación en el ingreso al país de los observadores extranjeros. Durante el proceso electoral de 2000, la Secretaría de Gobernación, a pesar de

¹² Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 105-191. En esta obra se desarrollan en su capítulo noveno directivas de interpretación, que convendría incorporar a la legislación nacional.

la autorización del Consejo General, restringió hasta el último momento indebidamente el ingreso a territorio nacional de dos observadores internacionales reconocidos por su trabajo en pro de los derechos humanos.¹³ Además de una interferencia anticonstitucional de la Secretaría de Gobernación y de su titular en el proceso electoral, significó ese hecho una reducción de las atribuciones legales del entonces IFE.

— *Se critica el modelo de la spotización de la política, argumentando que esta impide un voto libre e informado, por lo que se propone una reforma, tanto constitucional como legal, que incentive la realización de un mayor número de debates entre candidatos*

La spotización de la política es muy cuestionable, porque no permite un voto libre ni informado. Los tiempos del Estado a disposición de los partidos no pueden dedicarse exclusivamente a la transmisión de *spots* de veinte o treinta segundos. Tanto a nivel constitucional como a nivel legal es necesario que el marco jurídico incentive la realización de un mayor número de debates entre los candidatos a los diversos cargos de elección popular.

— *Se plantea la necesidad de que los mexicanos en el extranjero tengan más presencia en los órganos representativos del país*

Otro tema, entre otros susceptible de análisis, es el del voto de los mexicanos en el extranjero. La legislación secundaria electoral vigente y los enormes costos que conlleva el voto foráneo han impedido hasta ahora su realización efectiva,¹⁴ y un porcentaje reducido de mexicanos sufraga allende las fronteras. Tampoco se ha avanzado con suficiencia y como se debería en el derecho del voto pasivo de los mexicanos en el extranjero¹⁵ —se requiere que los mexicanos que residen en el extranjero tengan más presencia en los órganos representativos del país—.

¹³ Se trató de los casos de Tedford Lewis y de Thomas Hansen.

¹⁴ Muchos sectores son críticos con el voto de los mexicanos en el extranjero. Una muestra de ello es el estudio de hace algunos años de Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

¹⁵ Existen otros que deben ser deliberados públicamente como la necesidad de incorporación plena del voto electrónico. Loza, Nicolás (compilador), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, FLACSO-TEPJF, 2011.