

## CAPÍTULO QUINTO

### LAS REFORMAS ELECTORALES POST 2024: ¿SERÁN SUFICIENTES PARA LA DEMOCRACIA?

Jaime CÁRDENAS GRACIA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El plan C electoral*. III. *Otras vertientes de posible discusión*. IV. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Durante el sexenio 2018-2024, el presidente de la República mediante iniciativas constitucionales y legales, ha intentado modificar el marco jurídico electoral de nuestra nación sin tener éxito. El primer intento fracasó —coloquialmente llamado el Plan A<sup>1</sup>— porque el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados no contaron con las mayorías parlamentarias para aprobar las reformas constitucionales en la materia. El segundo, el Plan B,<sup>2</sup> no logró ser aprobado porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

\* Doctor en Derecho por la UNAM y por la Universidad Complutense de Madrid; investigador titular “C” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. ORCID: 0000-001-7566-2429. Correo electrónico: [jaicardenas@aol.com](mailto:jaicardenas@aol.com).

<sup>1</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 6012-XI, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Anexo XI, 28 de abril de 2022, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.

<sup>2</sup> El Plan B comprendió las siguientes disposiciones legislativas: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023. Además, previamente, el Plan B se integró con modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que habían sido publicadas con anterioridad en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2022.

(SCJN) lo invalidó, dado que, en el Congreso mexicano, principalmente en la Cámara de Diputados, se infringieron de manera grave los procedimientos parlamentarios. Y el Plan C, porque se presentó el 5 de febrero de 2024, fuera del tiempo constitucional de noventa días previos al inicio del proceso electoral —artículo 105, fracción 2, de la Constitución—, ya que no es posible que una reforma electoral pueda ser aprobada dentro de ese periodo.

La filosofía política y jurídica nos dicen que los ordenamientos electorales, como todo el derecho positivo, deben contar con legitimidad para ser obedecidos. Las reglas e instituciones electorales de México no cuentan en este momento con el respaldo de algunos sectores sociales y políticos muy importantes. No tienen el apoyo del presidente de la República ni de los dirigentes de Morena que, hoy por hoy, están en el poder.

El partido/movimiento del líder Andrés Manuel López Obrador está en el poder presidencial y sus dirigentes tienen una idea del diseño, organización y funcionamiento de las autoridades electorales que no fue la dominante en el pasado, pero que en este tiempo lo es por la fuerza política que ostentan. Los denominados planes A, B y C son simplemente el traslado de esas ideas y nociones, muchas de ellas provienen de antaño y ahora se materializan en sus textos.

En nuestro caso, entendemos que los planes A, B, y C en materia electoral implican una visión alternativa a las que se establecieron en el paradigma que pervivió en el mundo electoral por muchos años en nuestro país. Se trata, efectivamente, de un cambio de paradigma que es consecuencia de la nueva situación política, la que llegó al poder en 2018.

¿Cómo era a nuestro juicio el paradigma electoral dominante antes de 2018? Consistía en las siguientes notas: 1) lo más importante en materia electoral ya se había realizado después de un largo proceso de transformación electoral iniciado desde los años setenta del siglo XX; 2) el modelo electoral construido requería de algunos ajustes, pero no grandes reformas; 3) el modelo electoral había posibilitado la transición a la democracia y vivíamos ya en un régimen democrático que debía, en todo caso, ser consolidado; 4) las instituciones electorales vigentes eran óptimas —eficientes, eficaces y poco costosas dado el beneficio resultante para la sociedad—; y 5) los cambios constitucionales y legales que requería México debían darse en otros ámbitos, pero no en los espacios electorales.

Consideramos que cabe seguir pidiendo una reflexión minuciosa y ponderada sobre los cambios impulsados por los planes A, B, y C, aunque los dos primeros hayan fracasado por los motivos ya comentados al inicio de este ensayo. En cuanto al Plan C, éste se encuentra en el trámite parlamen-

tario y, al finalizar el proceso electoral 2024, será motivo de debate legislativo y ciudadano. Por ello, en este ensayo describiremos con nuestros comentarios el Plan C y, posteriormente, nos referiremos a otras posibles reformas electorales y políticas que podrían estar en la discusión pública al concluir el proceso comicial en curso y que serán todas ellas insuficientes si no se modifican también las reglas de ejercicio y control del poder.

## II. EL PLAN C ELECTORAL

El día 5 de febrero de 2024, el presidente López Obrador presentó veinte iniciativas de reforma constitucional y legal sobre diversas materias y tópicos que pretenden constituir un modelo jurídico alternativo al que ahora está vigente. Entre las modificaciones más importantes de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral menciono las siguientes:

*Primera.* Se propone un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), lo que implica la desaparición de los órganos electorales estatales, la ampliación de competencias del actual Instituto Nacional Electoral (INE), así como la reivindicación de mecanismos de democracia directa, como las consultas y la revocación de mandato.

Desde hace mucho tiempo, esta discusión ha estado presente en México, al menos desde los años noventa del siglo pasado, cuando se discutía si se requería un órgano nacional electoral que se encargara de organizar todas las elecciones del país o si se debería fortalecer a los órganos electorales estatales y dejar que el nacional fuera solamente un órgano regulador. El debate durante los años ha sido interminable. En 2014, el Partido Acción Nacional (PAN) insistió en un órgano electoral nacional único, pero negoció esa pretensión con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el gobierno, por otras prebendas, incluyendo los espacios de poder que se derivarían de la importante reforma energética.

El presidente López Obrador aboga por la desaparición de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), no sólo por el costo presupuestal que representa su vigencia, sino porque, en materia electoral, las principales competencias ya están en manos del actual INE. En cuanto a la reivindicación de la democracia directa —consultas y revocación de mandato— y la competencia reforzada del INE sobre ellas, el movimiento de López Obrador busca fortalecer otras modalidades de democracia porque entiende que la democracia representativa electoral, con toda su trascendencia, debe ser complementada con otros tipos de democracia.

*Segunda.* El Plan C propone que los procedimientos de consulta popular y de revocación de mandato sean vinculantes a partir de que participe el 30% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal, y que las consultas y los procedimientos de revocación de mandato se celebren el mismo día de las elecciones. La finalidad de la reforma consiste en prestigiar estos mecanismos de democracia directa para que se consoliden en la vida nacional y exista la conciencia de que los ciudadanos pueden determinar, al margen de los partidos, aspectos fundamentales de la vida pública.

*Tercera.* En materia de partidos políticos, la iniciativa presidencial pretende que se puedan constituir nuevos partidos políticos cada tres años y no, como ahora, cada seis. Donde la propuesta presidencial puede ser regresiva y exige mayor debate es cuando busca consolidar la autonomía y la autodeterminación de los partidos, y prohíbe que las autoridades electorales puedan definir en sus determinaciones candidaturas y dirigencias partidistas. Es decir, en la iniciativa de reforma constitucional puede existir una tendencia a fortalecer las oligarquías de los partidos, contraria al principio de democracia interna, lo que nos obliga a seguir debatiéndola.

*Cuarta.* Sobre el financiamiento público, se propone reducirlo a la mitad. Además, se introducen nuevos mecanismos de control al financiamiento privado. Esta parte de la iniciativa había sido exigida por distintos sectores de la sociedad; sin embargo, ahora se ve con suspicacia por los opositores de López Obrador, porque se piensa que Morena podría utilizar, con ventaja e inequitativamente, el aparato del gobierno a su favor durante los procesos electorales. A mi juicio, en lo que deberíamos reflexionar más es en la pertinencia del financiamiento privado, que permite vincular, a veces de manera indebida, al poder económico con el político. Tal vez la solución consista en proponer la derogación de este financiamiento para atender fenómenos como el dinero ilegal del crimen organizado, del sector empresarial y del extranjero en los procesos electorales.

*Quinta.* Se pretenden distribuir los tiempos de radio y televisión de otra manera, pues, además de los candidatos de los partidos, en la iniciativa se propone elegir a consejeros y magistrados electorales, así como a ministros, magistrados y jueces federales. A diferencia del Plan A, el Plan C conserva los 48 minutos diarios de tiempos en radio y televisión.

*Sexta.* Parte importantísima del Plan C es el procedimiento de elección por voto ciudadano de los consejeros y magistrados electorales. Se elegirían por seis años sin posibilidad de reelección. En el caso de los consejeros, se reduce a siete el número de integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto. Considero que esta reforma no logra independizar a los

titulares de los órganos electorales de los partidos, porque son los poderes de la Unión —que surgen a su vez de los partidos— los que propondrían a quienes participarían en el proceso de elección ciudadana. El mérito de la propuesta estriba en estimar que los aspirantes a cargos de consejeros y magistrados no pueden ser financiados ni promovidos por los partidos, ni realizar campañas y que, para darse a conocer y debatir entre ellos, tendrían derecho a tiempos del Estado en el espacio radioeléctrico de radio y televisión.

*Séptima.* En una parte muy polémica de la propuesta de reforma constitucional —artículos 52 y 56 de la Constitución— se pretende excluir a doscientos diputados de representación proporcional, mientras que en el caso de las senadurías se busca eliminar las de representación proporcional y las de primera minoría (64 senadores). La iniciativa, de ser aprobada, afectaría los derechos políticos de las minorías políticas, porque no tendrían posibilidad efectiva de acceder a la representación legislativa. El gobierno de López Obrador propuso este cambio para fortalecer la gobernabilidad, pero con afectación indudable a la adecuada representación. Tal vez aquí convenga reflexionar sobre las dificultades que existen en cualquier sistema presidencial pluripartidista para lograr la gobernabilidad y sobre la necesidad de optar por un sistema parlamentario.<sup>3</sup>

*Octava.* La iniciativa del presidente es profundamente centralista —lo cual es consecuente con la desaparición de los OPLE y los tribunales electorales estatales—, pues propone que los principales rubros en materia electoral sean regulados mediante legislaciones únicas, a partir de facultades que tendrían su fundamento en distintas fracciones del artículo 73 constitucional.

*Novena.* La propuesta, en aras de reducir el gasto público en municipios y congresos locales, estima disminuir el número de regidores y diputados estatales. En los municipios con más población podrá haber hasta nueve regidores y en los congresos locales de entidades con poblaciones extensas el número máximo será de quince diputados locales.

*Décimo.* Todo el Plan C tiene como variable transversal la austeridad republicana. Los salarios de los funcionarios electorales no deben ser mayores a los del presidente de la República, conforme a lo dispuesto actualmente en el artículo 127 constitucional. Tanto en el INE como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe haber ajustes en las estructuras administrativas para reducir, simplificar y racionalizar el gasto público.

---

<sup>3</sup> Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1997, pp. 25-143.

### III. OTRAS VERTIENTES DE POSIBLE DISCUSIÓN

Independientemente de las propuestas de reforma electoral del presidente López Obrador —ya sean constitucionales o legales—, es necesario debatir, a mi juicio, en torno a otros temas.<sup>4</sup> Menciono los siguientes:

1. El cambio del actual sistema presidencial por uno parlamentario. La herencia del sistema presidencial en la Constitución deriva de la monarquía española y de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, aderezado ello con la importancia política y militar que tuvieron los caudillos de nuestras luchas, empezando con la independencia, y cómo a partir de ésta el poder político tendió a concentrarse en manos del presidente de la República. Además, durante el siglo XIX, presidentes como Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez o Porfirio Díaz imprimieron con su estilo de gobernar, más otros ingredientes históricos, políticos, culturales y sociales, las características del presidencialismo mexicano en el siglo XX, el que aún prevalece hasta nuestros días, aunque ahora casi siempre con propósitos neoliberales.

En México se conoce como presidencialismo al poder presidencial que se ha recreado en un régimen autoritario, tal como ha sido explicado por Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*.<sup>5</sup> Para la mayoría de los autores nacionales y extranjeros, el presidencialismo mexicano —en ello no fue inocente la aprobación de la Constitución de 1917— se caracterizó en el siglo XX por lo siguiente: 1) una fuerte concentración de facultades constitucionales (jefe de Gobierno y de Estado) y metaconstitucionales en el presidente de la República; 2) un partido, primero hegemónico y después dominante, que servía de brazo político al presidente para que éste impusiera todo tipo de candidaturas, incluyendo la de su sucesor; 3) un sistema electoral controlado desde la Secretaría de Gobernación y con leyes elaboradas a modo para favorecer al partido del presidente; 4) el control de toda la administración pública (designaciones, remociones, responsabilidades y sanciones) en los tres órdenes de gobierno; 5) la supeditación, en el diseño institucional y en los hechos, del Po-

---

<sup>4</sup> Me he referido a algunos de ellos en Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 185-282.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.

der Legislativo, del Poder Judicial y del sistema federal al presidente; 6) el control del sistema fiscal y presupuestal del país; 7) el control de las fuerzas armadas como Jefe Supremo de ellas; 8) la subordinación de los poderes fácticos, mediáticos y económicos, a su voluntad; 9) el respaldo de las fuerzas sociales mediante la construcción de un afinado sistema corporativo; y 10) el poder del presidente para cohesionar al régimen autoritario e incluir en él a los opositores, utilizando para tal efecto instrumentos como la cooptación, la compra de voluntades o la represión política y jurídica.

El sistema presidencial en términos democráticos, a diferencia del parlamentario en las mismas condiciones, se distingue por: su rigidez —mandatos fijos—; débiles mecanismos para solucionar bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando el partido del presidente no tiene la mayoría en el Congreso de la Unión; la posibilidad de parálisis en el Poder Legislativo; dificultar la consolidación del sistema de partidos; la tendencia a favorecer los juegos de suma cero; y el hecho de que no es un diseño constitucional para la cooperación política; y produce inestabilidad política.<sup>6</sup>

Los defensores del sistema presidencial democrático argumentan a favor de él lo siguiente: 1) tiene un componente democrático del que carece el parlamentario, porque el presidente es elegido directamente por los ciudadanos y no deriva su elección del Parlamento; 2) contiene mecanismos de responsabilidad directa y no diluidos frente a los ciudadanos; 3) existe una relación directa con los electores; 4) permite con mayor facilidad los controles mutuos entre poderes; y 5) el presidente tiene las facultades para actuar como árbitro en la arena política.<sup>7</sup>

Ante las discusiones sobre ventajas y desventajas del sistema presidencial, parte de las teorías políticas y constitucionales contemporáneas han propuesto modalidades alternativas al presidencialismo, tales como el gobierno de gabinete, el gobierno de coalición y la inclusión del modelo semiparlamentario. Estiman que por nuestras características históricas y políticas no podemos pasar de inmediato a un sistema parlamentario.

En la actualidad se debate si aún vivimos como en el pasado en un sistema presidencialista (autoritario). Algunos estudiosos de la

---

<sup>6</sup> Linz, Juan J., *op. cit.*

<sup>7</sup> Shugart, Matthew Soberg, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, Washington, June, 1995, pp. 327-343.

transición a la democracia en México consideran que, desde que los procesos electorales son más pluralistas y creíbles, ya no podemos sostener la existencia de un presidencialismo autoritario, porque los Poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades federativas, cuentan con mayor autonomía del presidente de la República. Además, la aprobación de los distintos órganos constitucionales autónomos ha entrañado en restarle al titular del Ejecutivo atribuciones que tenía en distintas materias. Igualmente, los poderes fácticos y mediáticos gozan de mayor independencia frente al titular del Poder Ejecutivo.

No obstante, considero que el contexto del sistema presidencial mexicano es más complejo y no necesariamente democrático. Hemos tenido cambios en las últimas décadas en el sistema constitucional y político nacional, pero debemos profundizar para qué son esos cambios: para desmontar el viejo presidencialismo o para construir otra forma de régimen político, en donde, sin ser enteramente democrático, las diversas instituciones del Estado, incluyendo al Ejecutivo, se ponen al servicio de nuevas formas de dominación que impiden que contemos con una democracia efectiva y un Estado constitucional y democrático de derecho. Me refiero a las variables del Estado neoliberal globalizador que he analizado en otros trabajos,<sup>8</sup> entre ellas: 1) el desmantelamiento del insuficiente Estado del bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo neoliberal durante los años ochenta del siglo XX —es decir, la reforma constitucional y legal que se promueve— tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los mexicanos; 2) la protección de los intereses privados transnacionales sobre los derechos a la propiedad privada, social y pública, como ocurrió con la reforma constitucional energética de diciembre 2013 y se contiene en el artículo octavo transitorio de ésta, que establece la prevalencia de las actividades energéticas sobre cualquier otra y subordina a ese fin todas las modalidades de propiedad; 3) la existencia de una democracia electoral formal que no es de calidad ni sustancial, porque no garantiza adecuadamente la libertad y equidad del sufragio y porque no ha servido para generar condiciones más igualitarias en la sociedad; que no alienta a la democracia participativa, ya sea

---

<sup>8</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

porque sus mecanismos no están previstos —el referéndum— o porque se dificultan constitucionalmente —la consulta y la revocación de mandato en el artículo 35, fracciones 8 y 9, de la ley fundamental—; que no promueve la democracia deliberativa; que define a los ganadores con el poder de los medios de comunicación y del dinero; y que impide que las cuestiones trascendentes, como las reformas constitucionales o los tratados comerciales, se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) copia de modelos de justicia anglosajones, como la implementación del sistema penal acusatorio y, con él, la incorporación de los juicios orales en nuestro país, con el propósito de ir homologando los sistemas jurídicos en el marco de la integración geopolítica a América del Norte; 5) populismo penal, que consiste en el incremento del número de delitos que son susceptibles de prisión preventiva oficiosa y el aumento de las penas, para pretender garantizar la seguridad que el modelo económico, político y social no brinda; 6) muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual dirigidas a proteger la inversión extranjera respecto de la nacional; por ejemplo, la Ley Minera de 1992 y sus reformas de 2023, o la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, que permiten el 100% de inversión extranjera en esos sectores; 7) centralización en los poderes federales, principalmente en el Ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo económico y geopolítico pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano; 8) pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del Ejecutivo y de instancias supranacionales; 9) acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación —porque no se aprueban por el Senado— y que vacían de contenido los controles democráticos sobre ellos; y 10) privatización del derecho público, porque el derecho administrativo pierde centralidad a favor del derecho privado,<sup>9</sup> así como pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba hacia abajo, que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo, en demérito de las clases desposeídas y de los excluidos, que son la mayoría.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

<sup>10</sup> Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2012.

2. Las necesarias reformas a la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión para reducir la aún excesiva concentración del espacio radioeléctrico y propiciar la democracia de los medios y en los medios. En este rubro debe incluirse la reforma en materia de publicidad gubernamental, que continúa pendiente por insuficiente, además de garantizar plenamente el derecho de las audiencias a la información de manera integral y no sólo por algunos de sus aspectos. Asimismo, se precisa la garantía del pluralismo en el interior de los medios para satisfacer, por un lado, el libre ejercicio periodístico y, por el otro, la equidad.
3. La necesaria reforma en materia de democracia participativa.<sup>11</sup> Las reformas de los últimos años en esta 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 mal reguladas, pues 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 de mandato en todos los niveles y para todas las autoridades que sean electas, así como 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 élites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.
4. La derogación del financiamiento privado. Éste, reconocido legalmente desde 1993, se muestra, cada vez más, como un instrumento de intervención de los empresarios y del crimen organizado en la política para distorsionarla y encaminarla hacia sus intereses. No ha sido el instrumento ciudadano de participación, sino el mecanismo por medio del cual las personas más importantes del dinero en México —tanto dedicadas a las actividades lícitas como a las ilícitas— invierten en política, con el propósito de recuperar su inversión en forma de contratos, concesiones, subvenciones fiscales y un sinnúmero

---

<sup>11</sup> Sousa Santos, Boaventura de (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

de privilegios legales. De seguir esta tendencia, el nivel de corrupción política y de cooptación al Estado se incrementará en los próximos años, ocasionando que tanto las autoridades municipales, estatales y federales como los legisladores y los titulares del Ejecutivo pasen a formar parte de la estructura del poder empresarial o delincuenciales en México. Hoy, más que nunca, es importante plantear la derogación del financiamiento privado para que casos como Amigos de Fox, los videoescándalos del Partido de la Revolución Democrática o el Monexgate no se repitan.

5. La participación política de los indígenas vía la regulación de circunscripciones electorales indígenas, en los niveles federal y 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.
6. La revisión de los mecanismos de representación y de integración en ambas Cámaras. Es inaceptable el mecanismo previsto en el artículo 54 de la Constitución, que permite la sobrerrepresentación de hasta un 8% del partido mayoritario —bajo las condiciones de ese precepto constitucional—. La fórmula de integración del Senado de la República no favorece una representación proporcional en la Cámara alta y, además, constituye un mecanismo que rompe el esquema tradicional del pacto federal, porque hay estados de la República que se encuentran más representados que otros.
7. 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 para los ciudadanos y los candidatos, pues el plazo de preclusión es tan breve que impide un análisis adecuado de los textos legales; además, la mayoría de ministros requerida para la declaración de inconstitucionalidad resulta excesiva. Es fundamental que, en general, las acciones de inconstitucionalidad sean promovidas por los ciudadanos y que también puedan plantearse a partir de los actos de aplicación de las autoridades electorales.
8. 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 Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de

Inteligencia Financiera, el Banco de México y la Auditoría Superior de la Federación queden subordinadas, en 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 dichos procedimientos, lo que favorece la opacidad y el encubrimiento.

9. Un asunto pendiente y muy grave en materia electoral, trascendente para propiciar la defensa del sufragio, tiene que ver con los mecanismos para prevenir, evitar y, en su caso, sancionar 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, mediante el establecimiento de mapas de riesgo. Como sabemos, este asunto ha sido motivo de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Dicho órgano de la Organización de los Estados Americanos, 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 ejercicio del derecho al voto en condiciones de libertad y secrecía. No hay una estimación confiable de cuánto impacta en los procesos electorales, pero, independiente de cuál sea su influjo —y es claro que lo tiene, sobre todo en las casillas rurales y mixtas de los estados del sur y sureste mexicano—, constituye una violación al principio democrático de contar con elecciones libres, transparentes y equitativas.

10. 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 reforzarlos, 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 siguientes: 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 organización democráticos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984. Véase también Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

11. La concepción de agrupaciones políticas requiere una importante modificación, con el propósito de lograr que estos institutos sean efectivamente promotores del desarrollo democrático y cívico del país. Discutir las bases del financiamiento público y privado, las tareas que realizan, su base ideológica y social, así como los actuales mecanismos de fiscalización, no sólo es oportuno, sino necesario, para que las agrupaciones cumplan adecuadamente sus fines y para alentar, en su caso —aunque no de manera obligatoria—, la creación de nuevas fuerzas políticas alternativas.
12. 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 electoral para reducir la asimetría que producen los medios y las redes sociales en los distintos programas y noticieros que se difunden durante las etapas electorales, sobre todo en lo 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, la equidad y 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”.<sup>13</sup>

13. 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, tales como: la existencia de prácticas de compra y coacción del voto; el incumplimiento de los principios electorales de libertad y equidad por parte de los medios de comunicación electrónicos y digitales; la falta de colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales con el INE en el cumplimiento la satisfacción de sus obligaciones y atribuciones constitucionales y legales; la inadecuada tipificación de la intervención indebida de los medios, de los particulares y de los servidores públicos en los procesos electorales; la ausencia de reproche penal frente a las presiones de

---

<sup>13</sup> Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

autoridades y particulares durante el ejercicio del voto; necesidad de revisar el monto de las sanciones actualmente establecidas; y la necesidad de establecer tipos penales para garantizar el derecho de voto activo y pasivo; entre otras materias que deben ser objeto de incorporación a la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Asimismo, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales merece contar con plena autonomía constitucional, de la que actualmente carece.

14. 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, por ejemplo, el desistimiento y la reducción de los plazos de los procedimientos. Asimismo, es necesario hacer de los medios de impugnación mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos —es decir, establecer la legitimación procesal activa a favor de los ciudadanos—, no sólo a los partidos y actores políticos.<sup>14</sup> También es indispensable 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.
15. Otro tema que también requiere reformas es el de la observación electoral. Respecto de 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 ésta 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 presentaran antes de la calificación de las elecciones y que puedan tener alguna fuerza probatoria.

---

<sup>14</sup> Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 105-191. En el capítulo noveno de esta obra se desarrollan directivas de interpretación que convendría incorporar a la legislación nacional.

Respecto del observador internacional, denominado 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 la autorización del Consejo General, restringió hasta el último momento, de manera indebida, el ingreso a territorio nacional de dos observadores internacionales reconocidos por su trabajo en pro de los derechos humanos.<sup>15</sup> Además de la interferencia anticonstitucional de la Secretaría de Gobernación y de su titular en el proceso electoral, ese hecho significó una reducción de las atribuciones legales del entonces Instituto Federal Electoral.

16. Es apremiante que las encuestas no se utilicen como propaganda electoral, tal como ocurrió en el proceso electoral de 2012. Los vínculos entre las empresas encuestadoras y los medios de comunicación electrónicos deben transparentarse de manera permanente, al igual que la metodología empleada por dichas empresas. Las autoridades electorales están obligadas a contar con mayores competencias para revisar esas relaciones, los financiamientos y la propia metodología utilizada por las empresas encuestadoras.
17. 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 20 o 30 segundos. Tanto a nivel constitucional como 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.
18. Temas de mayor envergadura también deben formar parte de una reforma electoral, como la reelección de legisladores y de cargos de elección municipal en el país. Debemos preguntarnos si la reforma aprobada en la materia fortaleció al Poder Legislativo o al nivel municipal; si generó una mayor rendición de cuentas o si, por el contrario, favoreció a las élites partidistas y la oligarquización de la política. Considero que la reelección en México, tal como fue diseñada, no ha servido para oxigenar a las dirigencias políticas y, en cambio, ha reforzado claramente los elementos partidocráticos.
19. También ha estado presente en la discusión pública la segunda vuelta electoral. Sobre ella no tengo una visión favorable, porque, en un

---

<sup>15</sup> Se trató de los casos de Tedford Lewis y de Thomas Hansen.

sistema presidencial con una estructura multipartido, no coadyuva a la gobernabilidad ni a fincar relaciones de mejor entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión. Por otro lado, sí contribuye al espejismo de pensar en una mayor legitimidad democrática del presidente, que no se reproduce ni se manifiesta necesariamente en un mayor apoyo del Congreso en términos de aprobación de leyes, nombramientos y presupuestos.

20. 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,<sup>16</sup> por lo que sólo un porcentaje reducido de mexicanos sufraga allende las fronteras. Tampoco se ha avanzado con suficiencia y como se debería en el derecho al voto pasivo de los mexicanos en el extranjero<sup>17</sup> —se requiere que los mexicanos que residen en el exterior tengan más presencia en los órganos representativos del país—.

El anterior repaso de algunos temas pendientes de las reformas electorales, y de otros más que podrían agregarse a esta lista, nos muestra que ni siquiera las reglas de acceso al poder público han terminado de definirse. En cuanto a las reglas de ejercicio del poder, éstas permanecen casi intocadas, por lo menos desde una visión democrática. Me refiero, entre otras, a todas las que tienen relación con la sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario; la creación de un tribunal constitucional; la independencia del Poder Judicial federal y local; el fortalecimiento del Congreso frente al Ejecutivo y frente a los poderes fácticos, la autonomía municipal y la revisión del federalismo mexicano para fortalecer y democratizar los poderes locales; la determinación precisa de cuántos órganos constitucionales autónomos deben existir y con qué características de control ciudadano y de actuación; las relaciones sociedad civil-clase política para potenciar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa; la revisión de los derechos fundamentales y sus adecuadas garantías jurídicas, sobre todo en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; entre otros asuntos olvidados de la agenda nacional que no

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Existen otros que deben ser deliberados públicamente como la necesidad de incorporación plena del voto electrónico. Loza, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, FLACSO-TEPJE, 2011.

se consideran parte de las reformas necesarias e impostergables. México requiere una visión integral, estructural, de sus mecanismos electorales, políticos y constitucionales —reglas de acceso, ejercicio y control del poder—. La clase política, otra vez, no está a la altura de sus circunstancias históricas.

#### IV. CONCLUSIONES

Creo que debemos preguntarnos si seriamente podemos reducir la democracia a lo electoral, es decir, a las reglas de quién decide y de cómo se decide: cómo se toman las decisiones colectivas.<sup>18</sup> Es evidente que, de entrada, tendríamos diferencias entre nosotros.

La discusión sobre las reglas de quién decide implicaría cuestionarnos, por ejemplo, si en una democracia también deciden los niños, los locos o los extranjeros, recordando que hasta hace muy poco tiempo las mujeres no tenían derecho a decidir. En cuanto al sufragio, tendríamos probablemente diferencias fuertes sobre hasta dónde los factores de residencia de los ciudadanos pueden excluir el derecho al voto activo o pasivo. Por otra parte, en el mundo globalizado de hoy en día también sería importante preguntarnos si podemos votar en las elecciones de gobiernos que condicionan la vida de millones de seres humanos: la determinación de quién será presidente de Estados Unidos afecta no sólo a los norteamericanos, sino a millones de personas en el orbe entero.

Además, la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política, sino también una social, que mira —o debe mirar— por el bienestar de las personas, que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del capital social, pues no podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados.<sup>19</sup> La ciudadanía tiene también una dimensión económica, es decir, los ciudadanos deben, junto con sus conciudadanos, decidir qué se produce, cómo y para qué.

Por tanto, el tema de quién decide no es sencillo, como tampoco lo es contestar a la pregunta de quién constituye al pueblo, dado que podríamos inquirir si el pueblo está constituido por las generaciones futuras.

En cuanto a las reglas de cómo se decide, también aquí habría una discusión. ¿Puede decidir una elite nacional o transnacional sin escuchar a

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459-460.

<sup>19</sup> Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003, p. 418.

los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a quienes sean ciudadanos —más allá de los momentos electorales—, sin la deliberación y transparencia necesarias? Aquí, como en la pregunta de quién decide, habría que decir que hay de procedimientos a procedimientos: algunos más abiertos, más transparentes, más deliberativos, más participativos que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de Estado federal son iguales y dan lo mismo en términos del nivel y la calidad de la democracia.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no implica sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos; seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. La posición minimalista de Joseph A. Schumpeter, como lo ha demostrado Larry Diamond,<sup>20</sup> conlleva a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático; para ello, es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil. En otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia, como el *Rule of Law*, la división de poderes, la rendición de cuentas y, en general, las condiciones o elementos institucionales del ejercicio y del control del poder, forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de derecho, hacen imposible que hablemos de una democracia.<sup>21</sup>

Para cualquier sociedad, pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista es empobrecedor. La democracia es, sobre todo, un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.

La democracia mexicana y el Estado constitucional y democrático de derecho no se pueden construir exclusivamente con reformas electorales. Otras reformas políticas, económicas, sociales y mediáticas son necesarias para lograrlo. En otro trabajo propuse diversas reformas institucionales para

---

<sup>20</sup> Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

<sup>21</sup> Przeworski, Adam, "Minimalist Conception of Democracy: a Defense", en Shapiro, Ian y Hacker-Cordón, Casiano (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

atender ese propósito<sup>22</sup> y definir un diseño de Estado diferente al actual, el que resumí en diez puntos que ahora enuncio: 1) limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos; 2) un nuevo entendimiento de los derechos fundamentales que integre un catálogo amplio de derechos y cuente con garantías plenas para su realización; 3) la democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado; 4) la garantía plena de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales; 5) mecanismos de cumplimiento efectivo de los principios constitucionales mediante un nuevo derecho procesal constitucional, pensado para dotar a los ciudadanos de legitimidad procesal; 6) el establecimiento de mecanismos anticorrupción que impidan la impunidad que prevalece en el país y sancionen a las autoridades y particulares que participen en conductas corruptas; 7) la inclusión, en los tres niveles de gobierno, del mayor número de medios de democracia participativa y deliberativa; 8) la recuperación del patrimonio de la nación —sus recursos naturales— y de su explotación por el Estado; 9) la defensa de la soberanía nacional; y 10) cambios al modelo económico neoliberal para poner la economía al servicio de las mayorías.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La construcción del Estado constitucional en México”, en MOLINA PIÑEIRO, Luis J. *et al.* (coords.), *¿Constitucionalizar democratiza?*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2011.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

<sup>22</sup> Cárdenas, Jaime, “La construcción del Estado Constitucional en México”, en Molina Piñeiro, Luis J. *et al.* (coords.), *¿Constitucionalizar democratiza?*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2011, pp. 82-105.

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.
- CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- CORTINA, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003.
- DIAMOND, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTORAL, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 6012-XI, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Anexo XI, 28 de abril de 2022, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.
- LINZ, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1997.
- LOZA, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, FLACSO-TEPJE, 2011.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- PINELLI, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984.
- PRZEWORSKI, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en SHAPIRO, Ian y HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.), *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- SHUGART SOBERG, Matthew, “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, Washington, June, 1995.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- TELLO, Carlos e IBARRA, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2012.
- VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993.