

## Reforma política 2014, alcances y límites

**Kenia Godínez Noguera**

Las reformas políticas son importantes porque definen en gran medida el rumbo institucional de los países, así como el funcionamiento y el pragmatismo del Estado. Y aunque México conserve su Constitución desde 1917, cada una de las reformas que se le han atribuido ha construido cursos de acción diferentes, mismos que moldearon el sistema político mexicano como lo conocemos hoy. México comenzó un gran y largo proceso de reformación institucional a partir de la reforma de 1962, y de una manera más notoria desde 1977, cuando el Partido Revolucionario Institucional -PRI- perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados -necesaria para las reformas constitucionales-, y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -LFOPPE-, donde por primera vez se introdujo el principio de representación proporcional.

Tal proceso, desde entonces, ha buscado fundamentalmente abrir paso al pluralismo, fortalecer los derechos de las minorías, y construir mecanismos que fomenten la gobernabilidad a partir de la inclusión y participación de las diferentes fuerzas políticas. (Arellano Trejo, 2012). Asimismo, dicho proceso ha buscado conseguir mayor independencia en la toma de decisiones, fundamentalmente del legislativo respecto al ejecutivo. Y la reforma política promulgada el pasado 31 de enero, después del periodo de alternancia y dos sexenios de gobiernos sin reformas estructurales, no es la excepción; y como parte de este gran proceso, esta reforma rediseña elementos importantes del paradigma nacional.

La tesis fundamental que defenderá este ensayo es que, en términos democráticos, este gran proceso de rediseño institucional ha sido relevante y ha contribuido a la mejora de la calidad democrática

nacional, incluyendo a las nuevas reformas políticas promulgadas en enero de 2014, ya que esencialmente todas ellas buscan incidir positivamente en los ideales democráticos nacionales de inclusión, representación e igualdad.

El trabajo se dividirá en tres partes, en las cuales se irán mencionando argumentos que sostengan la tesis inicial. En la primera parte comentaré los principales sucesos y las condiciones que han propiciado las principales reformas político-electorales a partir del año 1977 hasta llegar a la reforma de 2014. Después, en la segunda parte, se abordarán tres de los principales cambios institucionales incluidos en la reforma política-electoral 2014, con sus respectivos análisis: 1) la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-; 2) el aumento del umbral de partidos políticos del 2 al 3% de la votación válida efectiva, como porcentaje mínimo requerido para conservar el registro de partido político nacional, así como las cuotas de paridad de género en candidaturas de legisladores federales y locales, y; 3) la posibilidad de reelección consecutiva de senadores y diputados. Finalmente se analizará a la reforma político-electoral en general, para después mencionar algunas conclusiones significativas, producto del análisis. Para los fines de este ensayo se pospondrá el análisis de otras reformas que son igual de trascendentales, pero que requieren de un enfoque distinto al que el trabajo se apega.

### **Contexto de las últimas reformas político-electorales en México**

Como se mencionó al inicio de este trabajo, el contexto que ha propiciado la «ola» de reformas políticas desde finales de la década de los setenta ha sido fruto específicamente de dos procesos simultáneos: 1) del debilitamiento del partido -en ese entonces hegemónico- PRI, como consecuencia de la pérdida generalizada de legitimidad política, y 2) del acuerdo de las legislaturas para construir un sistema político más incluyente y guiar la consolidación gradual de la democracia, a partir de la ganancia de independencia del legislativo respecto al ejecutivo.

Además, la conformación de fuerzas políticas externas al sistema formal, tales como los partidos políticos no registrados o el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno –por ejemplo el de electricidad y las instituciones de enseñanza superior– (Carpizo Mc Gregor, 1980, pp. 39–42) propiciaron que estas reformas ganaran relevancia e incluyeran elementos que beneficiaran a actores diferentes a los que residían entonces en la cúpula del poder. Asimismo, la crisis económica, el desempleo y la pérdida generalizada de confianza hacia la labor gubernamental fueron ejerciendo presión sobre los altos cargos políticos.

Las instituciones de siglo pasado poco a poco dejaron de considerarse como parte rectora del progreso, y pasaron de ser asociadas con el ideal revolucionario a verse como entes de corrupción, poco eficaces y despreocupados por las necesidades de la sociedad civil. Desde entonces, el afán de renovar el sistema político mexicano es consecuencia de la necesidad gubernamental de ganar legitimidad, así como de crear vínculos con la sociedad civil que lleven a índices mayores de credibilidad y cooperación.

Las reformas estructurales del sexenio de Enrique Peña Nieto siguen formando parte de este largo proceso de rediseño institucional, con el mismo objetivo de mejorar la calidad democrática y ganar terreno en la legitimidad y el reconocimiento social de la labor gubernamental. El regreso del PRI a la presidencia estaba condicionado a cambios medulares, y por consiguiente, las grandes reformas estructurales plantean los deseos y la iniciativa del partido por asegurar su puesto una vez más en el poder. Esto no podría ser posible sin la demostración de que las instituciones del «viejo PRI» no son las más actuales; que son un partido mejor, más unificado, y que la única pretensión de esta reforma política es la creación de instituciones que faciliten los cambios que verdaderamente requiere el país para progresar.

Culturalmente, cada una de estas reformas ha sido especialmente cuidadosa en no salir de los límites que la historia mexicana ha forjado. No obstante, la reforma político-electoral de este año modificó varios de los grandes paradigmas nacionales, algunos propios de los años de la Revolución Mexicana. Si analizamos, por ejemplo, la reelección

legislativa desde una perspectiva histórica, es complicado que ésta -o cualquier tipo de reelección- aporte legitimidad al sistema o encuentre eco en la aprobación de la opinión pública; sin embargo, es necesario repasar los beneficios, al menos teóricos, que la reforma político-electoral traerá, en específico la reelección consecutiva, así como de otras reformas con menos discrepancia.

### **La reforma político-electoral 2014, atributos y límites**

Puesto que la reforma político-electoral de este año forma parte de un proceso de reestructuración que data de la década de los setenta, es menester señalar su trascendencia debido a que modifica grandes paradigmas nacionales que hasta ahora parecían inquebrantables. El rediseño institucional es relevante, porque modifica e impacta en la calidad de un régimen democrático, y por lo tanto es necesario prestar especial atención en el análisis de las implicaciones que tendrán estas reformas en el país.

#### *1. Autonomía constitucional al CONEVAL*

En 2004 todos los partidos políticos aprobaron la Ley General de Desarrollo Social, con la cual se creó el CONEVAL, mismo que tiene como objetivo medir la pobreza de manera integral y multidimensional, así como construir los indicadores, lineamientos y criterios necesarios para hacer la medición. También, desde entonces, tiene la facultad de normar y coordinar la evaluación de los programas y las políticas sociales que ejecutan las dependencias gubernamentales, de manera externa, imparcial y objetiva (CONEVAL, 2014).

El CONEVAL ha sido eje fundamental en la implementación y mejora de los programas sociales en México, y es la fuente para diferentes trabajos académicos y diversas evaluaciones de impacto. La labor del CONEVAL es importante porque conserva una perspectiva imparcial de la acción gubernamental y ha construido desde su inicio el origen y la continuidad de la mejora de las políticas públicas.

Hasta enero de este año, el CONEVAL funcionó subordinado a un comité directivo, integrado por el o la titular de la Secretaría de Desarrollo Social -SEDESOL- (Franco Parrillat, 2014). Con la reforma políti-

ca que modifica el Artículo 26 constitucional, básicamente se obliga al CONEVAL a abandonar las reglas bajo las cuales nombraban a su órgano de gobierno y lo somete a la votación de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados, quienes ahora elegirán a los consejeros.

En los medios se ha cuestionado mucho esta medida, debido a que pareciera que lo único que está logrando es politizar a un organismo que ha funcionado bien hasta ahora, y como consecuencia hará que pierda capacidad técnica y profesionalismo.

No obstante, históricamente la fortaleza de los organismos autónomos mexicanos se ha visto opacada en gran medida por la necesidad del PRI de obtener los beneficios de tener órganos que rindieran cuentas, tales como el IFE y la ASF, sin asumir los costos de las observaciones de fallas en el sistema. En ese tiempo, «los reformadores del PRI tenían altos incentivos para socavar el desempeño de los nuevos organismos de rendición de cuentas horizontal mediante la introducción de elementos que debilitaran institucionalmente su operación, desde el mismo momento de su concepción» (Ackerman Rose, 2007).

Generalmente, se considera que los organismos autónomos deben estar dirigidos por servidores públicos que se encuentren aislados de cualquier presión política. Sin embargo, «los organismos autónomos pro-rendición de cuentas muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil». (Ackerman Rose, 2007, p. 38). En adición, la participación de diversos actores políticos en la construcción de políticas públicas estimula y enriquece el desempeño del organismo autónomo.

Por lo tanto, el argumento principal aquí es que a mayor número de jugadores de veto, mayor será la creatividad y fortaleza en las políticas públicas y los organismos autónomos. Así, el CONEVAL ha sido distinto, y ha obtenido éxito en gran parte gracias a las pugnas entre las fuerzas políticas y la capacidad de respuesta del actual gobierno dividido, y el surgimiento de verdaderas fuerzas políticas de pluralidad que comenzaron a construir organismos autónomos fuertes y eficaces. Esto debido a que en México, depender de una sola fuerza política, y dedicarse únicamente a evidenciar las fallas en su desempeño

ocasiona que los organismos autónomos pierdan potencialmente su marco de acción.

Los beneficios que podemos esperar en términos democráticos del nombramiento por parte de una mayoría calificada de las legislaturas, es que conserven su objetividad y rigor técnico, pero con mayor retroalimentación de las partes del juego político, así como un margen mayor de capacidad de respuesta.

## *2. Aumento del porcentaje del umbral electoral y cuotas de género*

Como se comentó en líneas anteriores, con la intención de aminorar la marginación total de los partidos políticos diferentes al «oficial», a partir de la reforma política de 1962 y la sucesiva elección de diputados, se configuró la Constitución para que todo partido político nacional que obtuviera 2.5% de la votación total del país, dentro de la elección, tuviera derecho a cinco diputados –conocidos como diputados de partido–, y a uno más, con un máximo de 20 –considerando a los elegidos por mayoría– por cada 0.5% arriba del 5% anterior. El partido que reuniera la mayoría en 20 o más distritos no podría tener acceso al otorgamiento de diputados de partido (Solorio Almazán, 2008).

Estas reglas electorales han ido modificándose progresivamente, y el umbral electoral se ha mantenido en un rango entre 1.5 y 2.5%; hasta esta reforma, donde se eleva a 3% el porcentaje mínimo requerido para conservar el registro como partido político nacional. En realidad, las repercusiones de esta modificación son muy sencillas, es decir, aquellos partidos políticos que deseen obtener un registro oficial deberán de reunir más votos o desaparecerán; pero también dicha reforma también representa una restricción a la apertura de la pluralidad.

Sin embargo, si lo analizamos desde una perspectiva económica, el presupuesto que se les concede a los partidos políticos es altísimo y ha aumentado significativamente en los últimos años. Por otra parte, el financiamiento a los mismos no ha ocasionado una mejora evidente en cuando a la calidad o capacidad de respuesta a las necesidades colectivas, por lo tanto, los costos de financiar partidos tan pequeños son relativamente mayores a los réditos democráticos de hacerlo. También es un incentivo a la profesionalización de los partidos políticos y a la mejora de la atención que tienen hacia el electorado, simpatizantes y miembros.

En cuanto a las cuotas de paridad de género en el congreso, definitivamente representan un avance trascendental en la vida democrática nacional. La igualdad de condiciones en la vida cotidiana de las mujeres y hombres aún no es lo suficientemente madura sin la intervención gubernamental, y mucho menos lo es en la vida política. Por lo tanto, la ejecución de acciones afirmativas como ésta, abre paso a los cambios que necesitan las mujeres mexicanas y reduce la brecha en menor tiempo.

La inclusión de las mujeres en la política mexicana ha sido un reto muy difícil, y actualmente la situación nacional todavía se caracteriza por la relegación de las mujeres a la esfera privada, es decir, a situaciones con acceso limitado a la riqueza, cargos de decisión, un empleo remunerado en igualdad a los hombres, y discriminación; donde la división sexual del trabajo se ha desdibujado muy lentamente, principalmente debido a aspectos culturales arraigados en nuestra sociedad; asimismo a niveles socioeconómicos bajos o altos, que en escenarios con índices de escolaridad altos o bajos. Según entrevistas a mujeres legisladoras de los principales partidos políticos nacionales, 70% de las entrevistadas señaló que existe discriminación de género latente en el desarrollo de las labores parlamentarias tanto al interior de los partidos políticos, como en el congreso en general (Medina Espino, 2010, p. 69).

Según la misma encuesta, dentro de las experiencias de discriminación se encuentra la falta de seriedad con la que se toman sus propuestas, el impedimento explícito para entrar en las reuniones de los grupos de poder del partido, y la molestia del género opuesto en la participación en las discusiones en el pleno o comités. De igual forma, 64% de las encuestadas señaló que existe acoso sexual hacia las mujeres que desempeñan cargos en la administración pública (Medina Espino, 2010, p. 69).

Uno de los principales retos del milenio, de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, es promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Asimismo, concretizar la igualdad de género es uno de los elementos base de varias organizaciones internacionales, tales como la CEPAL y ONU Mujeres, sobre todo a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing 1995.

México aún tiene pendiente muchas áreas en las que necesita concentrar esfuerzos y desarrollar políticas públicas que incidan efectivamente en la disminución de las altas tasas de discriminación por género en todos los ámbitos de la vida cotidiana. No obstante, este es un gran avance en el proceso de consolidación de la democracia mexicana, y como mecanismo integral abre paso a una de las condiciones necesarias para igualdad entre la mujer y el hombre.

### **Reelección consecutiva de diputados y senadores**

Según Garcíadiego Dantán y Kuntz Ficker «La Revolución Mexicana fue determinante en la evolución del país durante todo el siglo XX», (2010, p. 537) y ha marcado a las generaciones desde entonces debido a la incapacidad del modelo porfirista de renovar pacíficamente la clase política. El lema del coahuilense Francisco I. Madero y los antirreeleccionistas, «Sufragio efectivo, no reelección», explica gran parte del rechazo colectivo de la sociedad mexicana a cualquier forma de gobierno que pueda perpetuar o garantizar el acceso y la retención del poder por uno o varios personajes políticos. Y en sí, *per se* la Revolución Mexicana representa un gran ideal y logro para el pueblo mexicano que no puede ni podría ser traicionado bajo ninguna circunstancia.

Sin embargo, a poco más de 100 años de la Revolución, México ha cedido ante las demostraciones teóricas y empíricas de los beneficios de la reelección legislativa. Fundamentalmente, la reelección legislativa supone un modelo mejorado de la toma de decisiones que abre paso a una serie de fenómenos asociados con la responsabilidad del legislador y el fortalecimiento de sus vínculos con el electorado, en específico con los votantes de su distrito electoral o circunscripción.

Por muchos años, la discusión de la reelección legislativa había formado parte de las discusiones recurrentes dentro de la academia, y en un par de ocasiones de la agenda política. La premisa fundamental de la teoría acerca de beneficios que se le atribuyen a la misma, y que explican el comportamiento legislativo, es que la motivación principal de los legisladores para un buen desempeño es su reelección ya que ésta les permite formar una carrera política. De ahí, que

si los límites constitucionales permiten la reelección, los legisladores tendrán mayores incentivos a especializarse, responder más a las necesidades de su distrito electoral, rendir cuentas a su electorado y anteponer las preferencias del mismo a las de la dirigencia de su partido en tanto ambos entren en conflicto, como mecanismo que fortalece la reputación personal del legislador (Carey, 2006, p. 35).

Actualmente, los vínculos entre los electores y los legisladores son, si no inexistentes, sí sumamente tenues; la mayor parte de la población elige a sus representantes en ambas cámaras con base en atajos heurísticos de izquierda-derecha o identificación partidaria, más que para castigar o premiar el desempeño de cierto partido o fruto del seguimiento del apoyo o rechazo de ciertas iniciativas.

En México, entonces, la nueva reforma que aprueba la reelección hasta por dos periodos consecutivos de los senadores, y de hasta cuatro periodos consecutivos de los diputados a partir de 2018, en teoría es un gran avance dentro del motor democrático y el desarrollo nacional. Esto debido a que, si partimos del supuesto en el que los legisladores mejorarán los vínculos con el electorado como consecuencia de esta reforma, la calidad democrática también mejorará al reflejar efectivamente en la legislación las preferencias de los ciudadanos mediante la implementación de políticas públicas que verdaderamente satisfagan sus necesidades. De igual forma, la opinión pública respecto de la acción gubernamental podría mejorarse, y con ella los mecanismos de participación ciudadana e inclusión de los grupos de la sociedad civil.

También el *statu quo* nacional promete que en el futuro ningún partido político tendrá una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión -así desde 1997- por lo que comenzar a crear mecanismos de cooperación y especialización más allá de los márgenes partidarios plantea un adelanto democrático importante.

Asimismo, la especialización de los legisladores no solo se dará a nivel individual, sino que se espera que los comités se vuelvan cada vez más profesionales y sean constantes en su labor. Además, la reelección, en teoría, hará que los legisladores mexicanos se alineen con los objetivos de la Nueva Gestión Pública -NGP- que demandan mayor rendición de cuentas y transparencia, y que para el gobierno mexicano sirve como símbolo de unión entre poderes.

## Conclusiones

De acuerdo a Gabriel Negretto «Desde la perspectiva del ciudadano, lo realmente importante de una reforma institucional no es su origen partidario sino el impacto que ésta pueda tener sobre el desempeño y la calidad del régimen democrático», y justamente desde este enfoque es que se ha procurado abordar los temas discutidos en este ensayo. La calidad democrática en una democracia nueva, como lo es México, se determina en gran medida por la fortaleza con la que se establecen y construyen sus instituciones, así como por la constancia con la que se cuidan y mejoran.

A rasgos generales, lo que se ha demostrado a lo largo del trabajo es que esta reforma política es parte de un proceso extenso que tiene como objetivo estabilizar el rumbo democrático nacional a partir de la modificación de grandes instituciones que rediseñan el paradigma nacional. Este proceso tiene su origen en la coyuntura de la década de los setenta con el comienzo del declive del régimen hegemónico priista. En lo que respecta a los réditos electorales, el PRI buscará afianzar los resultados, de tal forma que le permitan permanecer en el poder, mientras que se proyecta una imagen de consolidación democrática.

Cada una de las reformas que no se discutieron a profundidad en este ensayo también son sustanciales y de gran importancia en el panorama nacional, y es necesario crear espacios en los que se discutan las implicaciones que tienen. Queda pendiente, de igual forma, el análisis de las legislaciones secundarias de las iniciativas aprobadas, mismas que tendrán que alistarse máximo el 30 de junio de este mismo año para poder ponerse en práctica en las próximas elecciones, las cuales definirán realmente cómo se lleva a cabo cada una de las reformas y los medios bajo los cuales pueden ponerse en práctica.

## REFERENCIAS

- Ackerman Rose, John Mill. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI-UNAM: Instituto de investigaciones Jurídicas.

- Arellano Trejo, Efrén. (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*. Documento de trabajo núm. 134. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 2.
- Carey, John M. (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 35.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. (1980). «La reforma política mexicana de 1977». En *Anuario Jurídico*, pp. 39-42. Consultado el 12 de mayo de 2014 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *¿Quiénes somos?* Consultado el 8 de mayo de 2014 en <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>
- Franco Parrillat, Gerardo. (2014). «Análisis. Riesgo para la autonomía del CONEVAL». En *El Universal*. Consultado el 12 de junio de 2014 en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/riesgos-para-la-autonomia-del-coneval-107929.html>
- Garcíadiego Dantán, Javier y Kuntz Ficker, Sandra. (2010). «La Revolución Mexicana». En Velásquez García, Erik, et. al. *Nueva historia general de México*. México: El Colegio de México, p. 537.
- Medina Espino, Adriana. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG-H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. LXI Legislatura, p. 69.
- Negretto L., Gabriel. «Debatiendo la reforma política». En *Reforma política y democracia. Claves del cambio institucional en México*, pp. 18-24. Consultado en [http://www.reformapolitica.cide.edu/libro\\_Reforma\\_Politica.pdf](http://www.reformapolitica.cide.edu/libro_Reforma_Politica.pdf)
- Solorio Almazán, Héctor. (2008). *La representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

