

# Ante la situación nacional:

Reflexiones y  
propuestas 2024-2030

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo



ANTE LA SITUACIÓN NACIONAL:  
REFLEXIONES Y PROPUESTAS 2024-2030

**Grupo Nuevo Curso de Desarrollo**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (México), autor.

Título: Ante la situación nacional : Reflexiones y propuestas 2024-2030 / Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.

Descripción: Primera edición. | Cd.Mx. : Universidad Nacional Autónoma de México, 2024.

LIBRUNAM 2234420 (libro electrónico)

ISBN: 978-607-30-8971-5

Temas: México -- Condiciones sociales -- Pronósticos. | México -- Condiciones sociales -- 2024- . | México -- Condiciones económicas -- 2024- . | México -- Relaciones exteriores -- 2024- .

| México -- Política social -- 2024- . | Política ambiental -- México -- 2024- .

Clasificación: LCC HN118 (libro electrónico)

Primera edición: 8 de abril de 2024

D.R. © 2024 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

[www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Coyoacán, c.p. 04510

<http://pued.unam.mx/>

ISBN: 978-607-30-8971-5

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## COORDINADORES

*Rolando Cordera Campos  
Cuahtémoc Cárdenas Solórzano*

## EDITOR

*Enrique Provencio Durazo*

## AUTORES

*Aarón Dychter Poltolarek  
Abelardo Ávila Curiel  
Alejandro Villalobos Hiriart  
Alfonso Chávez Muñoz  
Antonio Azuela de la Cueva  
Boris Gregorio Graizbord Ed  
Carlos Heredia Zubieta  
Carlos Miguel Lavore Herrera  
Carlos Ruiz Sacristán  
Claudia Esther Schatán Pérez  
Cuahtémoc Cárdenas Batel  
Cuahtémoc Cárdenas Solórzano  
Déborah Chenillo Alazraki  
Diego Valadés Ríos  
Eduardo Guerrero Gutiérrez  
Eduardo Vázquez Martín  
Enrique Ortiz Flores  
Enrique Provencio Durazo  
Eugenio Anguiano Roch  
Félix Hernández Gamundi  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
Fernando Fragoza Díaz  
Fernando Tudela Abad  
Fluvio Ruiz Alarcón  
Francisco Suárez Dávila  
Guillermo Ruiz de Teresa  
Héctor Bolívar Villagómez*

*Jorge Eduardo Navarrete López  
José Andrés de Oteyza y Fernández  
José Manuel Muñoz Villalobos  
Juan Carlos Moreno Brid  
Juan Eibenschutz Hartman  
Juan Meliá Huerta  
Julio García Coll  
Laura Olivia Carrillo Martínez  
Leonardo Lomelí Vanegas  
Ligia González García de Alba  
Lorenzo Córdova Vianello  
María Julia Carabias Lillo  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Martín Alejandro Lévenson  
Norma Samaniego Breach  
Paola Grijalva Vega  
Ramón Carlos Torres Flores  
Ramón Villa y Guerrero  
Roberto Eibenschutz Hartman  
Rolando Cordera Campos  
Saúl Arellano Almanza  
Saúl Escobar Toledo  
Sergio Benito Osorio Romero  
Tonatiuh Guillén López*

## CONTENIDO

Presentación .....	11
<i>Rolando Cordera y Cuauhtémoc Cardenas</i>	
Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta .....	23
<i>Eugenio Anguiano, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Heredia y Tonatiuh Guillén</i>	
Democracia y Estado de derecho .....	35
<i>Diego Valadés</i>	
La agenda de la gobernabilidad política y electoral .....	43
<i>Lorenzo Córdova</i>	
Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México .....	71
<i>Eduardo Guerrero</i>	
Hacia una nueva política social del Estado Mexicano .....	129
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
Género, infancias y adolescencia, discriminación y Estado: cuatro perspectivas indispensables para la transformación social de México .....	137
<i>Saúl Arellano</i>	
Los retos de la educación media superior y superior en México .....	145
<i>Leonardo Lomelí</i>	
En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México .....	163
<i>Fernando Cortés</i>	

Consideraciones sobre la pobreza y la política social .....	183
<i>Fernando Cortés</i>	
Derechos, desigualdades, pobreza y política de salud. ....	205
<i>Abelardo Ávila</i>	
Diversidad creativa y democracia cultural .....	213
<i>Déborah Chenillo , Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro y Eduardo Vázquez</i>	
Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial .....	239
<i>Norma Samaniego, Claudia Schatán y Saúl Escobar</i>	
Por una nueva concepción de la política económica .....	253
<i>Francisco Suárez Dávila y Juan Carlos Moreno-Brid</i>	
Energía para el desarrollo .....	271
<i>Juan Eibenschutz , José Manuel Muñoz, Sergio Osorio, Fluvio Ruiz, Ramón Carlos Torres y Alejandro Villalobos</i>	
Infraestructura de Transportes y Comunicaciones .....	293
<i>Aarón Dychter, José Andrés de Oteyza, Carlos Ruiz y Guillermo Ruiz</i>	
Desarrollo Sustentable y Ambiente .....	325
<i>Julia Carabias, Antonio Azuela, Fernando Tudela y Enrique Provencio</i>	
Hacia una nueva política para la gestión del agua. ....	347
<i>Félix Hernández, Héctor Bolívar, Fernando Fragoza Ramón Villa y Paola Grijalva</i>	
Visión Integral desde el territorio .....	377
<i>Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz, Julio García, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Miguel Lavore y Enrique Ortiz Con Laura Carrillo y Alfonso Chávez</i>	

# La agenda de la gobernabilidad política y electoral

Lorenzo Córdova Vianello

## I. Premisa<sup>3</sup>

El arreglo político que actualmente vive el país es el resultado de una serie de modificaciones que se hicieron al diseño constitucional del país en las últimas tres décadas y media, fundamentalmente. Sin embargo, el diseño fundamental del Estado mexicano sigue estando definido por el modelo político emanado de la Revolución Mexicana y forjado durante el siglo pasado. La constitución sigue teniendo un sistema presidencial en donde el Poder Ejecutivo continúa siendo un central elemento articulador del funcionamiento del Estado.

Es cierto que el proceso de democratización que ocurrió en el último tramo del siglo XX implicó una serie de cambios que acotaron sustancialmente el poder presidencial (otrota hegemonico y predominante) y que, además, ocurrieron una serie de fenómenos políticos que activaron muchos de los resortes de control y limitación del poder que hasta entonces habían estado en el papel, pero habían sido inoperantes o bien habían estado muy mitigados en la realidad. Pero también lo es que el proceso de transformación en clave democrática del Estado mexicano (lo que algunos llaman “reforma del Estado”) es una tarea en muchos sentidos inconclusa.

---

3 Buena parte de las reflexiones y de las propuestas que se plantean en este texto (específicamente las que tienen que ver con las propuestas de repensar la fórmula de integración de los órganos representación política en el Congreso de la Unión y los cambios al sistema electoral), ya las he formulado en el capítulo de mi autoría, “Estado, balance y futuro del sistema electoral”, en el libro colectivo: Becerra, Ricardo (coordinador), *El daño está hecho: balance y líneas para la reconstrucción*, que se encuentra en vías de publicación bajo el sello editorial Instituto de Estudios de la Transición Democrática-Grano de Sal, México, 2023.

En ese sentido, resulta inobjetable, por ejemplo, que el hecho de que por la vía de las urnas se instalara entre nosotros el fenómeno típicamente democrático de los gobiernos divididos (que el partido en el gobierno no cuente con una mayoría afín en el Congreso), mismo que, desde 1997, activó en los hechos la división de poderes como un mecanismo central de nuestro diseño constitucional para acotar el ejercicio del poder gubernamental, un principio que, en muchos sentidos había existido hasta entonces en la norma, pero no en la realidad —al menos no con toda la potencia e implicaciones que, como mecanismo de limitación y control del poder, ha querido el constitucionalismo moderno—. Sin embargo, hoy queda claro que, más que un fenómeno derivado de un cambio estructural, se trató de un cambio dependiente de una determinada coyuntura política —la falta de mayorías predefinidas— que, en el momento en que tuvimos de nuevo a un gobierno que contó con una mayoría parlamentaria afín (como ocurrió a partir de 2018), volvimos a una época en la que existe de facto un control del Ejecutivo sobre las decisiones legislativas (un fenómeno claramente sintetizado en la idea de que a las propuestas legislativas del presidente “no se le cambia ni una coma”), con fuertes reminiscencias de la etapa de centralización del poder que muchos pensábamos habíamos dejado atrás.

El actual contexto político, caracterizado por una presidencia políticamente fuerte (por razones que trascienden la mera legitimidad política derivada un inobjetable y contundente triunfo electoral en comicios libres, auténticos y equitativos —es decir, plenamente democráticos—), con una gran centralización del poder (tanto en el plano federal, como en el plano del federalismo —es decir de la relación de las entidades federativas con el poder federal—), con una cómoda mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y con una potencia discursiva y comunicacional en manos del titular del Ejecutivo pocas veces antes vista, nos ponen en evidencia cómo la figura de la Presidencia sigue siendo el eje articulador, en ocasiones incluso avasallante, del funcionamiento del Estado y un poder desequilibrante de la lógica de pesos, contrapesos y controles que distinguen a una democracia constitucional.



En ese sentido, es de destacarse que muchos de los mecanismos de control del poder que se crearon como parte de nuestra transición democrática, como las autoridades electorales autónomas, el ejercicio de facultades renovadas (y modernizadas) de control constitucional en manos del Poder Judicial (como las Acciones de Inconstitucionalidad o las Controversias Constitucionales), los organismos constitucionales autónomos encargados de vigilar, acotar y controlar al poder (en materia de transparencia: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales «INAI»; de definición de la política monetaria: Banco de México «BANXICO»; de estadística nacional: Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI»; de competencia: Comisión Federal de Competencia Económica «COFECE» o Instituto Federal de Telecomunicaciones «IFT»; de protección de derechos humanos: Comisión Nacional de los Derechos Humanos «CNDH», entre otros), han sido blanco de inéditos y furibundos ataques y descalificaciones desde el Poder Ejecutivo.

Esos ataques, articulados en múltiples planos (descalificación pública de dichos órganos, acoso a sus titulares, reducciones presupuestales que han llevado incluso a condiciones de imposibilidad de operar, intentos o amagos de reformas legales para acotar su autonomía e independencia o, en el peor de los casos, su captura a través de su colonización con personas incondicionales), reflejan no solo los riesgos de eventuales regresiones autoritarias, sino también la tarea incumplida en términos de concretar una reforma del Estado en clave democrática.

Para decirlo de otra manera, el proceso de transición a la democracia, con todo y su reinvencción institucional para dejar atrás el presidencialismo autoritario que se había fraguado durante el siglo XX, no erradicó, ni de la mentalidad de nuestra población y de los actores políticos relevantes, ni de las prácticas políticas concretas, el que Octavio Paz denominaba “el hilo de la dominación” que ha definido un nexo de continuidad entre las instituciones autocráticas (o al menos con fuertes tendencias autoritarias) del tlatoani prehispánico, el virrey colonial y el presidente, como figura central que caracterizó a todas las constituciones del México independiente<sup>4</sup>.

---

4 Cfr. Paz, Octavio, *Posdata*, Siglo XXI, México, 1970, p. 123.

Bajo esa premisa, y sin la pretensión de una refundación del Estado mismo, es pertinente retomar la obra de reforma gradual y paulatina que quedó trunca y adecuar las actuales estructuras institucionales y constitucionales al todavía inalcanzado paradigma de una plena y robusta democracia constitucional.

En ese sentido, vale la pena revisar, al menos tres grandes planos de los que depende la gobernabilidad política y electoral en clave democrática.

En primer lugar, cambios que permitan avanzar en la construcción de un Poder Legislativo cada vez más representativo de la pluralidad y diversidad política e ideológica del país. México es un país que está lejos de la hegemonía política que se construyó en el siglo pasado y en el que las elecciones son procesos auténticamente competitivos. Por eso una mejora del sistema democrático pasa porque los órganos de representativos reflejen del mejor modo posible la real composición política de nuestra sociedad, sin las distorsiones artificiales que aún persisten y que, en su momento, fueron exigidas como condiciones por parte del otrora partido gobernante para concretar los acuerdos que nos permitieran avanzar en el proceso de cambio político de manera consensuada.

En segundo lugar, es necesario reforzar las garantías institucionales y presupuestarias de los órganos de control para resistir los embates políticos a los que han estado sometidos y garantizar su funcionalidad y operatividad. Se trata de cambios que permitan, con pleno respeto al principio de división de poderes, que las instituciones de control del poder estén blindadas frente a la actuación de los poderes democráticamente sustentados (electos) pero que tengan un precario compromiso con los principios constitucionales que pretenden un uso controlado y acotado del poder público (incluso cuando se trate del poder respaldado por las mayorías).

Finalmente, en tercer lugar, resulta pertinente una revisión del diseño de nuestro sistema electoral que, si bien es funcional y pertinente en términos generales, y que ha permitido que desde la última reforma electoral (2014) hayamos tenido el más largo periodo de estabilidad política, gobernabilidad democrática y alternancia en el poder, también es cierto que requiere de una revisión para adecuar sus mecanismos y procedimientos a la dinámica y vertiginosa serie de transformaciones que han ocurrido en la vida político-

electoral. En efecto, muchas de las instituciones y procedimientos de nuestro sistema electoral se remontan a décadas y resulta pertinente, por ello, su revisión, actualización y modernización una vez que haya concluido el proceso electoral actualmente en curso.

## II. Fortalecer al legislativo en clave democrática

El Legislativo es, o al menos debería serlo, el Poder más importante en una democracia. En él está representada tanto la Nación (como lo establece el artículo 51 al señalar las y los integrantes de la Cámara de Diputados son sus representantes) como el pacto federal (como lo ha supuesto desde nuestra primera Constitución como Estado independiente, la de 1824, el Senado de la República —salvo el interludio en donde se suprimió la cámara alta en la primera etapa de vigencia de la Constitución de 1857—). Además, aunque el Legislativo, en tanto poder constituido, está acotado en su actuación por las atribuciones y límites que le impone el texto constitucional, es el que regula a los otros poderes a través de su facultad de emitir las leyes orgánicas que los rigen. De ahí que el fortalecimiento de los órganos legislativos, dentro de los límites que supone el no romper el equilibrio básico que conlleva la división de poderes como principio fundamental de limitación del poder en los estados constitucionales, supone un fortalecimiento del carácter democrático de un sistema político.

En ese sentido, hay cinco planos en los que valdría la pena avanzar en una reforma que fortalezca al Poder Legislativo:

### *1. Perfeccionar el sistema representativo para que refleje mejor y de manera más democrática el pluralismo político<sup>5</sup>*

El actual arreglo institucional del Senado y de la Cámara de Diputados se remonta a la reforma electoral de 1996, cuando aún vivíamos una época de partido hegemónico y que, si bien en su momento, representó un importante paso para avanzar en la democratización de nuestro sistema

---

5 Como se señaló anteriormente, este apartado reproduce parcialmente las reflexiones que formulé en el texto "Estado, balance y futuro del sistema electoral", en Becerra, Ricardo (coordinador), *El daño está hecho: balance y líneas para la reconstrucción*, IETD-Grano de Sal, México, 2023 (en prensa).

político, hoy resulta claramente desfasado e inadecuado. En un contexto de amplia competitividad política, como el que caracteriza los tiempos actuales, la sobre y subrepresentación que aún permite el mecanismo de integración de las cámaras del Poder Legislativo, resulta claramente disfuncional en términos democráticos.

En efecto, salvo el conjunto de medidas afirmativas que se han adoptado para hacer más incluyentes los órganos de representación política, tanto en el plano legislativo (como la paridad en las candidaturas, que se incluyó en 2014 como un principio constitucional), como el administrativo y le jurisdiccional (y que han permitido, entre otros, pasar de la paridad en las postulaciones de candidaturas a la paridad en la representación, o bien la presencia en la Cámara de Diputados de legisladores pertenecientes a las comunidades originarias y afromexicanas, o bien de personas pertenecientes a las comunidades de la diversidad sexual, con algún tipo de discapacidad o incluso migrantes), en realidad no ha habido una revisión del sistema electoral mediante el cual se eligen a las y los integrantes del Senado y de la cámara baja desde hace más de 25 años, precisamente, desde la reforma electoral de 1996.

Para sustentar las propuestas que siguen, parto de una premisa conceptual básica: entre mejor estén reflejadas las diferentes posturas políticas de una sociedad en los órganos representativos (y eso implica que lo estén en la misma proporción que su peso al interior de la sociedad), mayor será la calidad democrática de un sistema político. Así, en la medida en la que el número de representantes que tenga cada uno de los partidos políticos se asemeje a la proporción de votos que individualmente hayan recibido en los comicios en los que esos representantes han sido elegidos, más democrática será esa representación política.

El escenario ideal, en ese sentido, sería que el porcentaje de representantes que le corresponde a cada partido político (diputaciones o senadurías) fuera equivalente al porcentaje de votos que haya recibido o, al menos, lo más similar que sea posible.

La evolución de las reglas de integración de las cámaras del Congreso de la Unión en nuestro país implicó que, poco a poco, se fueran introduciendo mecanismos que paulatinamente permitieron su apertura y una mejor representación de la creciente pluralidad política de la sociedad

mexicana. Así, en la Cámara de Diputados, en 1963 se introdujo la figura de “diputados de partido” que pretendían abrir de manera tímida y marginal espacios reservados a los partidos de oposición. Una década después, en 1972, se incrementaron esos espacios. En 1977 se fijó el número de legisladores en 400, de los cuales 300 serían elegidos por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales y 100 más por el principio de representación proporcional. Más tarde, en 1986 el número de diputaciones electas por el sistema proporcional aumentó a 200 para un total de 500 legisladores. Además, en la década de 1990 se establecieron límites máximos de legisladores con los que podía contar un partido político, 350 primero (hasta 1993), 315 más tarde (a partir de ese año) y 300 después (desde 1996). Y, finalmente, con la reforma de 1986 se estableció que ningún partido podía tener una sobrerrepresentación mayor a 8 % comparando el porcentaje de diputaciones recibidas con el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones correspondientes.

Por otra parte, también las reglas de integración del Senado se modificaron con las reformas electorales que se aprobaron en la última década del siglo pasado. Hasta 1993 se elegían a dos senadores por cada entidad federativa (para un total de 64 integrantes) por medio del principio de mayoría relativa y a través de fórmulas, es decir, el partido que tuviera más votos en una entidad de la federación se hacía de las dos senadurías en disputa. En 1993, con el propósito de inyectar mayor representatividad a la Cámara alta, se decidió aumentar a tres el número de senadores elegidos en cada entidad (elevando el número total de integrantes a 96) y estableciendo que el tercer senador le correspondería a la primera minoría, es decir, asignando el escaño a la primera fórmula de candidatos postulada por el partido político que hubiera tenido el segundo lugar en la votación de la entidad de que se tratara. Finalmente, en 1996 se adicionaron 32 senadurías (para llegar a un total de 128 legisladores) elegidas mediante el principio de representación proporcional en una única circunscripción nacional. De este modo se inyectó al Senado una pluralidad nunca antes vista, permitiendo que partidos políticos minoritarios pudieran acceder por primera vez a dicho órgano legislativo. Sin embargo, esa venturosa decisión en términos de la inédita representatividad que alcanzó esa Cámara, rompió con el criterio de órgano de representación partitaria de las entidades federativas que la había caracterizado a lo largo de toda la vida

independiente del país desde la Constitución de 1824 (con la excepción de los años en los que el Senado desapareció en el primer periodo de vigencia de la Constitución de 1857), dado que las senadurías de electas mediante el sistema proporcional no representaban a la población de alguna entidad federativa en específico.

Una eventual actualización y revisión de las reglas que determinan la integración de las cámaras del Congreso de la Unión para mejorar la calidad de la representación política de una sociedad plural y diversa en donde la sobrerrepresentación de alguna fuerza política puede significar una grave distorsión de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, debería ocurrir a partir de las siguientes cinco propuestas:

- a) Eliminar la cláusula de sobrerrepresentación de 8 % que está vigente en el artículo 54 de la Constitución para la integración de la Cámara de Diputados porque responde a arreglos políticos del pasado, que no tienen sentido en un contexto de intensa pluralidad política como la que cruza el país en nuestros días y porque permite una distorsión en la representación política que merma su calidad democrática.
- b) Incrementar el porcentaje de diputaciones electas por el principio de representación proporcional del actual 40 % (200 de 500 diputaciones) a 50 % (250 legisladores de 500) para maximizar la función de corrección que ese sistema electoral tiene frente a las naturales distorsiones en la representación que conlleva el sistema de mayoría relativa (en donde los votos emitidos por los candidatos perdedores y sus partidos no son tomados en cuenta).
- c) Modificar el modo en que la ley establece que debe hacerse la asignación de diputaciones de representación proporcional a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE). En efecto, actualmente la ley establece que dichas diputaciones deben asignarse tomando en cuenta los triunfos de cada partido en las elecciones de diputaciones de mayoría relativa para efecto de no rebasar 8 % de sobrerrepresentación vigente. Es decir, el procedimiento tiende a premiar la sobrerrepresentación de los

partidos políticos mayoritarios. El mecanismo debería revisarse para que la asignación de las diputaciones de representación proporcional privilegiara, al contrario, a los partidos que quedaron subrepresentados luego de la asignación de las diputaciones triunfadoras de mayoría relativa. En efecto, al compensar primero a las fuerzas políticas que están subrepresentadas, al final se atenúa también el fenómeno de la sobrerrepresentación de las otras.

- d) Por lo que hace a la integración del Senado, debería volverse a una integración de dicha cámara centrada en la representación de la población de cada una de las entidades federativas para reivindicar el carácter histórico y constitucional que tiene dicho órgano como representativo del pacto federal, eliminando en ese sentido la actual lista nacional de senadores electos mediante el sistema de representación proporcional. Es decir, vale la pena volver a la elección de senadurías por cada entidad federativa. Pero para salvaguardar la integración plural que se logró introduciendo en 1996 esa lista de senadurías electas mediante el principio de representación proporcional, valdría la pena que en cada una de las entidades federativas la asignación de las senadurías correspondientes (cuatro por entidad) se hiciera abandonando la actual fórmula de asignar dos curules a la fuerza política más votada y una más al partido que obtuvo el segundo lugar de votación, para que la totalidad de las senadurías se asignaran por medio de un criterio de proporcionalidad pura, centrado en los mecanismos de cociente de distribución y resto mayor (la misma que hoy está vigente para la lista nacional de representación proporcional pero aplicada en cada una de las entidades federativas y para elegir a los cuatro legisladores que le corresponderían en cada caso). En ese sentido, para obtener cada uno de los cuatro escaños en disputa en cada entidad federativa un partido político tendría que obtener 25 % de los votos emitidos (o, en su caso, el resto mayor de los votos emitidos). No se trata de

una propuesta nueva, pero sí es una que tiene la virtud de conjugar el espíritu federal que tiene originalmente el Senado con la mayor calidad democrática de la representación política posible<sup>6</sup>.

## *2. Transparentar las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios*

Además de las dietas y las subvenciones que por el desempeño de la tarea legislativa que realizan recibe cada uno de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, los grupos parlamentarios en ambas cámaras reciben cantidades muy importantes de recursos públicos que hoy son manejadas con total opacidad y sin efectivos mecanismos de rendición de cuentas, tal como lo ha señalado, sin ningún tipo de consecuencias, la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se trata en conjunto de miles de millones de pesos que no están sujetos ni a reglas contables básicas ni a un real proceso de auditoría que, lejos de fortalecer al Poder Legislativo y a las bancadas, en realidad proyecta sobre ellos una sombra de opacidad que es difícil de justificar y que, además, deslegitima públicamente a los órganos de representación política por excelencia.

En ese sentido, esos recursos deberían transparentarse y ser sujetos a verdaderos procedimientos de rendición de cuentas con consecuencias y sanciones severas en caso de uso indebido de los mismos como debe ocurrir con todo ejercicio de recursos públicos. Para evitar la secrecía hoy existente, idealmente debería incluirse un mandato específico en el texto constitucional de la obligación de transparencia de los recursos manejados por el Poder Legislativo (adicional al que obliga a la función pública en general, y en la Ley Orgánica una regulación más detallada al respecto.

---

6 Para ver los planteamientos originales de esta propuesta véase, Murayama, Ciro, "Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta", *Configuraciones*, Núm. 8-9, México, abril-septiembre de 2002; así como Córdova Vianello, Lorenzo y Gabriel Mendoza Elvira, "Comentario al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados-Senado de la República-SCJN-TEPJF-IFE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, Tomo XVIII, pp. 74 y ss.



### *3. Regular la reelección consecutiva de las y los legisladores*

La reforma político electoral de 2014 introdujo, luego de años de discusión, la figura de la reelección legislativa para diputados (permitiendo hasta dos reelecciones consecutivas para un encargo máximo de hasta nueve años) y senadores (quienes tienen la posibilidad de una reelección para un potencial periodo total de doce años en el cargo). Más allá de hacer un balance de cómo esta figura impactó en el empoderamiento ciudadano de evaluar a sus representantes populares con su voto —y por lo tanto con su reelección o no—, que no es el propósito de este trabajo, lo que sí debe hacerse notar es que, luego de más de nueve años de incorporarse la figura de la reelección legislativa en la Constitución, el Poder Legislativo federal ha sido omiso en el cumplimiento de su obligación de emitir la ley reglamentaria correspondiente, con todos los efectos que ello ha conllevado.

En efecto, el régimen transitorio de la reforma constitucional de 2014 estableció que el Congreso de la Unión tendría un año para emitir la legislación que especificara las reglas y modalidades específicas con las que tendría que operar la reelección de diputados y senadores. La intención era que dichas reglas fueran creadas por legisladores que no se vieran beneficiados de las mismas, pues la propia Constitución estableció que la posibilidad de reelección entraría en vigor solo para los diputados y senadores elegidos en 2018 (es decir, la primera posibilidad de que los diputados pudieran reelegirse operaría hasta los comicios de 2021 y, en el caso de los senadores, hasta las elecciones de 2024). Sin embargo, hoy, más de nueve años después de que la reelección está reconocida en la Constitución, aún no se ha emitido la legislación correspondiente. Si bien la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley en la materia en 2020 —ya con un retraso de varios años, lo que implicó que, de haber prosperado esa legislación se le habría aplicado a los legisladores que la votaron— el Senado omitió aprobar la minuta correspondiente, con lo que la falta continúa.

Se trata de una omisión grave que ha obligado al INE a emitir una serie de lineamientos, sustituyéndose consecuentemente al legislador, para contar con bases normativas mínimas que rijan el proceso de reelección (condiciones, requisitos y modalidades, adicionales a las bases generales

que se incorporaron en la Constitución) que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2021 y que ahora, de cara a la primera posible reelección de senadores en 2024, se ha ratificado por parte de la autoridad electoral.

Pero ello, de ninguna manera, releva al Legislativo de la omisión en que ha incurrido, por lo que lo deseable es que se cumpla el mandato constitucional para inyectar plena certeza y legitimidad política al proceso de reelección de aquellos legisladores que se vean favorecidos por el voto popular de manera reiterada y consecutiva.

#### *4. Reforma de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para dotarla de plena autonomía constitucional*

De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución la ASF, como máximo órgano de fiscalización del Estado mexicano, tiene autonomía técnica y de gestión, sin embargo, la propia carta magna establece (artículo 74, fracción II) que es facultad de la Cámara de Diputados el coordinar y evaluar, sin perjuicio de la mencionada autonomía, el desempeño de las funciones de la ASF. Lo anterior supone un control político de dicha Cámara que resulta a todas luces inhibitorio de la autonomía del órgano fiscalizador. En efecto, la Cámara, además de ser un órgano sujeto a la revisión de la ASF, es un órgano político por excelencia en el que las decisiones se toman por mayoría de sus integrantes. El hecho de que exista, como ocurre en la actualidad una mayoría política afín al gobierno en turno, se convierte en un acicate que neutraliza toda capacidad de auditoría y rendición de cuentas de la ASF.

En ese sentido resultaría indispensable una reforma constitucional que establezca la plena autonomía, técnica y de gestión, como hasta ahora ocurre, pero también política, lo que supone que la misma salga del control de revisión de un órgano político como lo es la Cámara de Diputados y se transforme así, en un auténtico tribunal de cuentas como ocurre con todos los órganos fiscalizadores del gasto en las democracias constitucionales.

### III. Fortalecimiento del Poder Judicial

El Judicial es un Poder del Estado que cobró una importancia trascendental en el proceso de cambio democrático. La reforma de 1994 que le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atribuciones de control constitucional de las leyes y normas generales a través de las Acciones de Inconstitucionalidad y de la actuación de los órganos públicos a través de las Controversias Constitucionales, hizo de nuestro máximo órgano de justicia un auténtico Tribunal Constitucional. Además, la creación en esa misma reforma del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno de los jueces y magistrados federales, fue un paso adelante en la independencia y gobierno judicial acorde a las mejores prácticas del constitucionalismo moderno (situación que se reprodujo, por mandato constitucional, en el ámbito de las entidades federativas —con resultados variopintos, por cierto— por lo que hace a los Poderes Judiciales locales).

Además, las reformas de 2011 en materia de Derechos Humanos y de Amparo, significaron un parteaguas que impuso un nuevo paradigma de protección y garantía de los derechos fundamentales acorde a la mejor tradición del estado constitucional democrático de derecho.

Con ello, el Poder Judicial en general y, particularmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se convirtieron en un órgano de auténtico control, limitación y contrapeso de los poderes políticos del Estado.

Sin embargo, quedan aún varios pendientes de los que depende en buena medida la independencia y autonomía de la judicatura del poder político, así como su blindaje respecto a los naturales intentos de captura por parte de éste. Señalo, en ese sentido, tres de los pendientes fundamentales:

#### *1. Eliminar el requisito de mayoría calificada para declarar inconstitucionales las leyes y las normas de carácter general*

Como se ha señalado, la SCJN ejerce, desde hace casi tres décadas, la facultad de ejercer un control abstracto de las leyes y las normas generales, lo que supone que cualquiera de éstas puede ser impugnada, por los sujetos legitimados para ello por el artículo 105 constitucional, dentro de los 30 días posteriores a su publicación. Así, si la SCJN considera, con una

mayoría de ocho votos de los once ministros que la integran, que dicha norma es contraria a la Constitución (sea por el procedimiento legislativo que la produjo, sea porque sus contenidos contravienen lo establecido en el texto constitucional) la misma es declarada nula —por inconstitucional— y, por lo tanto, pierde vigencia al ser expulsada del orden jurídico nacional.

El problema que presenta esa disposición es doble: por un lado, el número de ministros que se requiere para definir la inconstitucionalidad de una ley o norma general es fijo, es decir, es de ocho, no un porcentaje de los ministros presentes en el Pleno de la SCJN durante la discusión y votación; de modo que, si por alguna razón existen vacantes o ausencias de cuatro integrantes de ese máximo órgano jurisdiccional, en automático, la ley de que se trata mantiene su plena constitucionalidad y validez. Es decir, si se diera el caso de una integración incompleta de la SCJN y cuatro o más de las y los ministros no estuvieran presentes, por ese solo hecho, se precluye la capacidad de declarar nulas leyes o normas abiertamente inconstitucionales.

Por otro lado, está el hecho de que requerir una mayoría calificada de los miembros de la SCJN para activar la declaratoria de inconstitucional es inédita y desproporcionada. En efecto, en ninguna democracia se requiere de una mayoría calificada de los integrantes de un tribunal constitucional para declarar la inconstitucionalidad de una ley, siendo siempre necesaria una mera mayoría absoluta de ellos. En efecto, el requisito que pone nuestra Constitución abre la puerta a que, como ha ocurrido en varias ocasiones, una mayoría de ministros considere que una ley es inconstitucional, pero la oposición de una minoría de ellos haga subsistir la ley contraria a los dictados constitucionales. Se trata de un absurdo que coloca a nuestro sistema jurídico como una anomalía entre las democracias constitucionales.

En ese sentido, debería reformarse la Constitución para que bastara el voto de una mayoría absoluta de ministros de la SCJN para que las Acciones de Inconstitucionalidad pudieran proceder y anular las normas contrarias a la carta magna.

Adicionalmente, valdría la pena reconocer al INE como un sujeto legitimado para interponer Acciones de Inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, federales y locales, del mismo modo que otros

órganos constitucionales autónomos, como el INAI o la CNDH, están facultados para interponer dichas Acciones en contra de leyes relacionadas con la transparencia y la protección de datos personales, o los derechos humanos, respectivamente.

## *2. Modificar el procedimiento de designación de las y los ministros de la SCJN*

El procedimiento de designación de las y los ministros de la SCJN se inspira en el modelo que estableció la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es decir, el presidente de la República propone al Senado los nombramientos y este órgano legislativo hace las designaciones. Sin embargo, en el caso mexicano se requiere una mayoría de dos terceras partes de los senadores presentes para poder hacer los nombramientos, mientras que en los Estados Unidos se requería del voto de tres quintas partes de los miembros del Senado (60), hasta 2017 y, a partir de entonces basta el de la mayoría absoluta de sus integrantes (51).

Además, el modelo mexicano se diferencia del norteamericano, porque las propuestas que hace el presidente las formula a través de ternas y, en el caso de nuestros vecinos del Norte, las propuestas son individuales. Por otra parte, existe en nuestro sistema constitucional una prevención adicional que es inexistente en los Estados Unidos, y es que, en caso de que la terna con las propuestas que el titular del Poder Ejecutivo envía al Senado sea rechazada por éste, al no alcanzar ninguno de los nombres incluidos en ella la mayoría calificada requerida, el presidente debe mandar otra terna que, de ser rechazada nuevamente, lo faculta a hacer una designación directa del ministro de la SCJN en cuestión de entre quienes integraban la segunda terna.

Es decir, la Constitución permite que, si ninguno de los propuestos por el presidente de la República en la segunda terna que ha remitido tiene la mayoría requerida, éste haga una designación directa de alguno de ellos. Lo anterior no ocurre en los Estados Unidos, en donde, en caso de que la propuesta hecha no alcance la mayoría necesaria, tiene que presentarse una nueva propuesta y así, sucesivamente, hasta que alguna nominación alcance la mayoría requerida.

Lo anterior abre la puerta a un potencial juego perverso en nuestro país. Y es que existe la posibilidad de que el presidente presente candidatos inaceptables para el Senado y aprovechando su rechazo reiterado, unilateralmente decida quién se incorpora a la SCJN.

El asunto es aún más grave si se toma en cuenta que el criterio de “una nueva terna” que ha prevalecido no supone que, ante el rechazo de la primera, tenga que proponerse a tres nombres diferentes, sino que basta que se cambie uno de los nombres y se mantengan, en ese caso, los dos restantes para que se considere una terna distinta y, por lo tanto, válida para ser sometida nuevamente a la consideración de la Cámara alta.

Evidentemente eso debería reformarse para adoptar un mecanismo más semejante al norteamericano, en donde las propuestas de ministros o ministras que haga el titular del Ejecutivo sean individuales y que tengan que replantearse tantas veces como sea necesario hasta que alguna de ellas obtenga la mayoría requerida.

De otro modo, si se quisiera mantener el esquema de ternas, debería establecerse con claridad que una “nueva” terna supone tres nombres diferentes a los de la(s) anterior(es) y que, además, el número de ternas que deban presentarse es indefinido hasta que algunas de las propuestas obtengan la mayoría necesaria para ocupar el asiento correspondiente en la Suprema Corte. Lo anterior supone, inevitablemente que las vacantes que se produzcan en ese máximo tribunal podrían tardar mucho más tiempo en suplirse, pero es un mal menor frente a la actual posibilidad de que lleguen a ese cargo personas incondicionales del titular del Poder Ejecutivo.

### *3. Establecer mecanismos para blindar los presupuestos del Poder Judicial y del resto de los órganos de control del poder*

Finalmente, sería pertinente que la propia CPEUM estableciera los márgenes de los que dispone la Cámara de Diputados para poder ajustar los presupuestos que solicitan las instancias estatales de control del poder político, específicamente los órganos constitucionales autónomos y el

Poder Judicial, para evitar que los recortes presupuestales sean utilizados, como ha venido ocurriendo en el pasado reciente, como un mecanismo de presión o de acoso político en su contra.

No se trata, lamentablemente, de una hipótesis abstracta, sino de una estrategia que se ha utilizado en el pasado reciente para amenazar a los órganos de control del poder, como ocurrió en el ejercicio presupuestal del INE del año fiscal 2022, cuando se le aplicó una disminución de recursos respecto de lo solicitado por el órgano comicial, de tal magnitud, que se le impidió cumplir con lo dispuesto en la Ley de Revocación de Mandato de instalar para dicho ejercicio el mismo número de casillas que en la elección federal anterior.

Es decir, deberían existir reglas que protejan a esos órganos de control frente a la posibilidad con la que hoy puede operar la Cámara de Diputados al disminuir discrecional y arbitrariamente sus presupuestos. En ese sentido, por ejemplo, debería existir la prohibición para que esa instancia legislativa pueda disminuir los presupuestos base (es decir, los relativos a los pagos de salarios y gasto de operación) respecto de lo autorizado para el año fiscal precedente, además de la obligación de justificar de manera puntual y detallada cada alteración que se haga respecto de los montos solicitados. Adicionalmente, deberían existir reglas como que la Cámara de Diputados no debería poder disminuir los montos solicitados por los órganos de control cuando el presupuesto de egresos de la federación tenga un incremento en su conjunto respecto al del ejercicio anterior.

Se trata de evitar pues, que la definición del presupuesto pueda ser utilizada por el Poder Legislativo como una manera de ejercer una presión o un condicionamiento indebido a los órganos autónomos o al mismo Poder Judicial.

#### IV. La agenda electoral<sup>7</sup>

El actual sistema electoral, derivado en última instancia de la reforma de 2014 (pero que se nutre de los cambios que gradualmente fueron introducidos y paulatinamente mejorados por las reformas previas), ha arrojado una serie de resultados que son evidentes e incuestionables. En las 334 elecciones que el INE ha organizado (o co-organizado junto con los Organismos Públicos Local Electoral «OPLE») en los nueve años que corren desde 1994,<sup>8</sup> no se ha presentado algún conflicto postelectoral y, aunque la litigiosidad política es abundante, todas las controversias se han resuelto por los cauces institucionales y no ha habido una sola sentencia emitida por tribunales, relativa a los litigios electorales, que no haya sido acatada puntualmente. Lo anterior significa que los últimos nueve años constituyen el periodo más largo de toda nuestra historia democrática en términos de estabilidad política y gobernabilidad democrática.

Además, el índice de alternancia que ha resultado de los comicios realizados en este periodo (2014-2023) alcanza a nivel nacional 62.27 %, mismo que, en el caso de las elecciones de gubernaturas llega a 68.97 % (40 alternancias de 58 elecciones realizadas). Por otra parte, no existe una sola fuerza política que pueda considerarse como beneficiaria exclusiva de esos altos niveles de alternancia. Todos los partidos sin excepción — unos más, unos menos— han perdido y ganado elecciones luego de haber triunfado en la ronda electoral previa, lo que evidencia que el voto cuenta y es respetado. Lo anterior demuestra, me parece, no solo la competitividad de las elecciones en México, sino también el hecho de que el sufragio no es únicamente un derecho que nos permite a las y los ciudadano definir quién nos representa y quién nos gobierna, sino también un auténtico mecanismo de rendición de cuentas (como ocurre en todo régimen

---

7 Este apartado reproduce íntegramente las propuestas que formulé en "Estado, balance y futuro del sistema electoral", en Becerra, Ricardo (coordinador), *El daño está hecho: balance y líneas para la reconstrucción*, cit.

8 La cifra es el resultado de una elaboración propia a partir de los datos de la estadística electoral a cargo del INE, e incluye las elecciones ordinarias y extraordinarias, federales y locales que se han realizado entre 2014 y 2023, así como los ejercicios de participación ciudadana federales (Consulta Popular de 2021 y de Revocación de Mandato en 2022), la elección para elegir a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016, y los procesos internos para definir las dirigencias del PRD en 2014 y de MORENA en 2020.



democrático) que nos permite premiar o castigar, a partir de nuestro propio juicio, las que consideramos buenas o malas gestiones de gobierno o actuaciones públicas de nuestros representantes.

Un último elemento que vale la pena resaltar en esta brevísima evaluación del sistema electoral vigente, es el que tiene que ver con la confianza ciudadana con la que cuentan las instituciones electorales a partir de la evaluación de su desempeño. En ese sentido, una constante de los diversos ejercicios de medición de la opinión pública que han sido publicados en los últimos años (de 2021 a la fecha), es que el INE (la institución electoral más reconocida y reconocible y cabeza del sistema nacional de elecciones) es, de manera reiterada, la institución civil del Estado Mexicano que goza de los mayores índices confianza entre la ciudadanía. En los diversos ejercicios demoscópicos que se han realizado en ese sentido, el INE se encuentra sistemáticamente en niveles de confianza que van de 60 % a 80 por ciento<sup>9</sup>.

Lo anterior no significa de ninguna manera que el sistema electoral no merezca ser revisado y actualizado. Las reglas vigentes datan de hace nueve años y, dada la prohibición constitucional (artículo 105) que impide la modificación de las normas electorales desde los 90 días previos al inicio de un proceso electoral y hasta el término de éste, al cabo de las elecciones de 2024 nuestro marco normativo habrá de contar con más de diez años, lo que lo convertirá en el más longevo de nuestra historia democrática junto con la reforma de 1996 (vigente hasta los cambios de 2007). No es que la estabilidad normativa que proporciona la duración de un determinado marco legal sea indeseable o mala en sí misma, sin embargo, revisar periódicamente las reglas del juego democrático permite su actualización frente a la dinámica propia de la vida política, replantear la pertinencia de las regulaciones y subsanar los faltantes frente a nuevos fenómenos

---

9 Mencionar de manera exhaustiva los ejercicios demoscópicos que han medido los niveles de confianza en el INE resulta imposible en este espacio. Por ello, me limito a mencionar, por un lado, los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica realizada por el INEGI en 2020 y publicada a principios de año siguiente que le otorgaba al INE un 60.5 % de "mucho confianza" y de "algo de confianza"; [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI\\_2020\\_Presentacion\\_Ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf) (p. 79); y, por otro lado, el más reciente levantamiento de la Tercera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2023. México: Política, sociedad y cambio. Escenarios de Gobernabilidad, realizada por GEA-ISA, en la cual puede revisarse un seguimiento trimestral de la confianza ciudadana en el INE y en la que, en septiembre de 2023, un 80 % de la ciudadanía considera que "el INE cumple su función adecuadamente"; <https://invesoc.com/contenido/GIMX2309p.pdf> (p. 69). Consultas hechas el 10 de octubre de 2023.

políticos que merecen ser regulados. Por ello, resultará pertinente que, al término del proceso electoral en curso, se inicie un debate serio, amplio e incluyente sobre las eventuales adecuaciones que serán necesarias para contar con reglas que nos permitan conducir —como ha ocurrido hasta ahora— adecuadamente los procesos de renovación democrática del poder político.

Sin una pretensión de exhaustividad, y más bien de manera indicativa, una agenda de reformas podría construirse con base en los siguientes seis ejes temáticos:

*1. Replantear el uso del tiempo del Estado en la radio y la televisión.*

Actualmente el artículo 41 constitucional dispone que los tiempos públicos que el INE administra para sus fines institucionales y que distribuye entre los partidos políticos para difundir entre la ciudadanía sus mensajes políticos, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral (consistentes en 48 minutos diarios en cada canal de radio y televisión), deberán ser distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión. Por su parte, la LEGIPE establece que los mensajes que los partidos políticos tendrán a su disposición tendrán una duración de 30 segundos, uno o dos minutos (artículo 167, 6). Sin embargo, en los hechos, la administración del modelo de comunicación política ha provocado que los mensajes terminen por tener una duración de apenas medio minuto cada uno. Lo anterior ha provocado en los hechos, que los tiempos públicos sean utilizados para transmitir una enorme cantidad de spots partidistas en los que se privilegian mensajes breves e inspirados más en una lógica basada en la mercadotecnia comercial, en vez de propiciar la difusión de las propuestas programáticas e ideológicas de cada fuerza política y de promover el debate de ideas. Ello por no hablar de la enorme cantidad de anuncios publicitarios que inundan los medios durante los procesos electorales.

En ese sentido sería muy pertinente que a través de una reforma electoral se permitiera una mayor acumulación de esos tiempos para propiciar breves programas, con una duración mayor a la actual fragmentación, que permitiera privilegiar la exposición de los diversos diagnósticos y propuestas que cada partido político plantea. O bien, en el extremo, pensar en una concentración aún mayor del tiempo que permitiera la emisión de programas de debate entre representantes de las fuerzas políticas.

2. Racionalizar el financiamiento público a los partidos políticos. El modelo de financiamiento público ha sido uno de los principales elementos para equilibrar las condiciones de la competencia electoral y para generar un sistema de partidos políticos dinámico y competitivo. Sin embargo, la actual fórmula legal de cálculo para determinar el monto global de recursos públicos que son distribuidos entre los partidos políticos a partir del criterio de que 30 % de esos montos son distribuidos de manera igualitaria y 70 % restante de manera proporcional a la votación obtenida en la última elección de diputados, ha provocado un permanente incremento del monto de recursos asignados por el Estado para financiar a la política. En efecto, desde 2007, el monto total a distribuir es el resultado de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 % del valor diario de una UMA (unidad de medida y actualización, antes de un salario mínimo). Lo anterior ha provocado que año con año aumente exponencialmente esa cifra pues, por un lado, en virtud de la dinámica poblacional del país, cada año se suman al padrón electoral alrededor de tres millones de personas; y, por otro lado, por ley la UMA tiene que actualizarse periódicamente. Lo anterior ha incrementado en un modo muy importante los montos de la bolsa de financiamiento público, al grado de que las cantidades que reciben los partidos políticos pueden llegar a generar incentivos perversos que complican no solo su vida interna (la disputa por los cargos directivos partidistas y el acceso al manejo

de ingentes recursos suelen provocar una creciente conflictividad interna), sino que hacen que su administración y rendición de cuentas sea mucho más complicada.

Por lo anterior, y a pesar de ser un defensor del financiamiento público y de su preeminencia sobre el privado, me parece que debería llevarnos a un serio análisis de las reales necesidades de gasto de los partidos políticos que permita, sin perder de vista los tres propósitos declarados que desde 1996 subyacen al modelo de financiamiento de la política vigente (en primer lugar, permitir condiciones de equidad en la competencia política para todos los partidos; en segundo lugar, transparentar el origen de la mayor parte de los recursos con los que cuentan los partidos al provenir del erario público y, en tercer lugar, proteger la autonomía de los partidos políticos frente a los intereses que inevitablemente subyacen al financiamiento privado), racionalizar los montos que la sociedad invierte en la política.

3. *Mejoras en las capacidades de investigación del INE y en el arbitraje de los conflictos electorales.* Al respecto, hay dos temas que conviene revisar en la legislación vigente. Por un lado, el relevar expresamente en la ley al INE del secreto ministerial que reiteradamente han argumentado los órganos de la Fiscalía General de la República (particularmente la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales «FISEL») para negarle información y acceso a las investigaciones que conducen en el ámbito penal y que podrían ser relevantes para las indagatorias que en materia electoral el Instituto desahoga.

En ese sentido, el INE hoy enfrenta por parte de la Fiscalía el mismo tipo de objeciones que, en su momento, le fueron planteadas al IFE, argumentado los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para negarle la información necesaria para avanzar en las indagatorias relativas al caso *Amigos de Fox*.

Así, la FISEL, en lugar de atender los requerimientos que le ha hecho el INE, se ha negado a entregar información sobre presuntos ilícitos en asuntos muy relevantes, como ocurrió con los polémicos casos *Odebrecht y Pío López Obrador*. Ante esas negativas, igual que veinte años antes lo había hecho el IFE, el INE tuvo que recurrir al Tribunal Electoral, el cual falló en favor del Instituto y obligó a la Fiscalía a compartir con sus indagatorias. No obstante, en vez de entregar la información y así cumplir con las sentencias del Tribunal, la Fiscalía, desatendiendo el mandato constitucional de que dichas resoluciones son definitivas e inatacables, presentó controversias constitucionales ante la SCJN tratando de impedir el acceso del INE a sus expedientes.

Por fortuna la SCJN desechó esos recursos dándole la razón al INE y al TEPJF, y obligando la entrega de la información lo que evidenció, sin embargo, la precariedad e insuficiencia de las investigaciones realizadas por la FISEL.

Más allá del caso específico, el mismo muestra la necesidad de una modificación legal para explicitar que, con el pretexto del secreto ministerial, al INE no se le puede negar el acceso a las investigaciones que los órganos del Estado encargados de la procuración de justicia realizan cuando sean relevantes para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, vale la pena pensar si la facultad que hoy tiene la Comisión de Quejas del INE de emitir medidas cautelares en el marco de los procedimientos especiales sancionadores (PES) que el Instituto desahoga, pero que, desde la reforma de 2014, son resueltos por la Sala Especializada del Tribunal Electoral, no debería serle conferida esta última.

El modelo actual resulta muy complejo e implica un gran desgaste para el INE porque la determinación de medidas de prevención (cautelares) hoy le corresponde emitirlas al órgano que sustancia las investigaciones, no al que decide el fondo de la controversia.

Resultaría conveniente que en esta materia se aplicara la misma lógica que prevalece en el Juicio de Amparo, en donde es el mismo órgano (el Juzgado de Distrito) que va a decidir el fondo del asunto el que, de manera preliminar, se pronuncia sobre si es procedente o no otorgar la suspensión del acto reclamado en tanto se desahoga el juicio. En tal sentido, sería pertinente que el dictado de las medidas cautelares en el marco de los PES fuera competencia de la Sala Especializada del TEPJF que será quien, al cabo del procedimiento emitirá la resolución de fondo.

Otro punto que debería ser objeto de revisión es el que tiene que ver con las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los servidores públicos que violen las obligaciones a que están sujetos en materia electoral, principalmente lo que tiene que ver con las prohibiciones establecidas por el artículo 134 constitucional que prohíbe, por un lado, la propaganda gubernamental personalizada con el fin de promover la imagen de algún funcionario público y, por otro lado, el uso de recursos públicos para incidir en las preferencias electorales en favor o en contra de cualquier partido político o candidatura (es decir, la norma que le impone a los servidores públicos actuar con neutralidad). En el marco normativo actual, cuando las autoridades electorales determinan que algún funcionario público ha transgredido las reglas en la materia, no está prevista alguna sanción específica, sino que deberá darse aviso al superior jerárquico del infractor para que proceda de acuerdo con el marco legal de responsabilidades correspondiente. Ello ha provocado en los hechos un contexto de impunidad absolutamente inconveniente porque son raros los casos de los servidores públicos que, habiéndose determinado una violación legal en la materia, recibe alguna pena. De esa manera, tendría que introducirse la posibilidad de que fueran las mismas autoridades electorales las que pudieran determinar las

sanciones correspondientes que, en el caso de las autoridades jurisdiccionales, deberían incluir la posibilidad de destituir al funcionario infractor.

4. *Simplificar el sistema y eliminar (siempre que haya consenso) algunas de las prohibiciones hoy existentes.* El sistema electoral que tenemos es de una enorme complejidad y, en ocasiones presenta incluso probables excesos e incongruencias. Muchas de esas disposiciones, particularmente las que se traducen en las múltiples prohibiciones para servidores públicos, para concesionarios de radio y televisión, así como para particulares, se explican por la demanda de construir un sistema electoral equitativo el cual podría verse gravemente distorsionado a través de la interferencia de los poderes públicos y de los grandes grupos de interés privado. Sin embargo, hay algunas disposiciones que resultan incongruentes y que, en todo caso, deberían ser objeto de un análisis a la luz de la experiencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la prohibición que tienen los servidores públicos de intervenir, no en los procesos electorales, en donde el algo totalmente justificado, sino en los procesos de revocación de mandato que se instauren en su contra. En efecto, la legislación relativa al ejercicio revocatorio del mandato del Presidente de la República, impide que el propio titular del Ejecutivo pueda pronunciarse durante el mismo, con lo cual, incluso, podría argumentarse que se le niega el derecho a una defensa pública de su actuación.

En ese sentido, una eventual reforma electoral podría ser un espacio propicio para revisar los eventuales excesos regulatorios en los que se ha incurrido.

5. *Incorporar o corregir en la ley algunas decisiones que por la vía administrativa y/o jurisdiccional se han tomado desde la reforma electoral de 2014.* Hay muchas determinaciones que han sido tomada por las autoridades administrativas electorales, o bien por los tribunales electorales, que deberían ser revisadas por el legislador, ya sea para incluirlas en la ley y darles, de ese

modo, una mayor estabilidad normativa, ya sea para corregir eventuales excesos o incongruencias. Un buen ejemplo de lo anterior lo constituyen las muchas decisiones en relación con medidas afirmativas para hacer más incluyente la representación política. Hay muchas de esas decisiones que valdría la pena que fueran retomadas directamente en la legislación como la determinación de que existan cuotas de representación para la población perteneciente a los pueblos y comunidades originarias, o bien algunas de las medidas que han permitido pasar de la paridad de género en las candidaturas a la paridad de género en la representación política y cuya subsistencia hoy depende exclusivamente de la voluntad de los órganos administrativos y jurisdiccionales de preservarlas.

Sin embargo, hay otras decisiones en ese sentido que francamente deberían revisarse porque constituyen incongruencias o bien incluso contravienen derechos. Me refiero, por ejemplo a la decisión que en 2021 adoptó la Sala Superior del Tribunal Electoral de obligar a los partidos a postular una cuota de candidatos representantes de la comunidad migrante, es decir, de mexicanos que residen en el extranjero, en la elección de diputaciones federales. Se trató de una decisión que, si bien es discutible en las formas, me parece que resulta pertinente en el proceso de reconocer los derechos políticos de ese sector de la población permitiendo el ejercicio de su derecho de ser votado. Sin embargo, se trató de una acción afirmativa que creó una absurda contradicción porque la legislación electoral le reconoce a los mexicanos que viven en el extranjero el derecho a votar en las elecciones presidenciales y de senadurías, no en las elecciones de las diputaciones federales. De ese modo, hoy contamos con algunos diputados que pertenecen a la comunidad migrante pero que fueron votados por electores que residen en México, dado que, en virtud de la mencionada acción afirmativa los migrantes



pueden ejercer su derecho al voto pasivo (ser votados), pero la legislación no les reconoce el derecho al voto activo (votar en la elección de diputados).

Otro ejemplo en ese sentido, es la decisión que ha tomado el Tribunal Electoral de imponerle al INE el definir expresamente en cuáles de los “distritos indígenas” (es decir aquellos en los que la población indígena es de 40 % o más de la que habita en el distrito) deben ser postuladas candidaturas de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades originarias, lo que provoca que se conculque el ejercicio del derecho a ser votado de toda aquella persona que viviendo en dichas demarcaciones no pertenece a dicha población.

Se trata de temas sumamente complejos y sin soluciones fáciles, pero cuya regulación normativa debería contar con el consenso político que debe subyacer a toda reforma electoral.

Para terminar, vale la pena decir, que las propuestas que aquí se plantean de ninguna manera agotan el proceso integral de lo que se ha denominado reforma del Estado, un proceso inagotable en virtud de los grandes desafíos que aquejan a los sistemas democráticos en el mundo, en general y, de manera particular, al mexicano; pero sí delimitan la agenda de reformas inmediatas que en el ámbito de la gobernabilidad política y electoral, vale la pena instrumentar para reforzar el proceso de consolidación democrática y exorcizar los eventuales intentos de regresión autoritaria que amenazan los logros hasta ahora conseguidos.

El presente documento titulado “Ante la situación nacional: Reflexiones y propuestas 2024-2030”, corresponde a la integración de los textos base para la formulación de las Propuestas para los próximos años presentado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), en el mes de septiembre del año 2023.

Los documentos que aquí se presentan son un referente del trabajo sistemático del GNCD; el lector encontrará un ejercicio de análisis y elaboración de recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, equitativo e igualitario, ambiental y territorialmente sustentable.

Esta aportación se suma a las que en años previos ha generado el GNCD para contribuir a la reflexión y el debate público. En el año 2019 se presentó el texto “Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México”, y entre 2020 y 2022 se ofrecieron planteamientos para renovar y orientar las políticas hacia un nuevo curso de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8971-5

